2022 р., № 2

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

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

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

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

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

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

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

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

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата

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

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
20 липня 2022 р., протокол № 11

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2022. – № 2. – 396 с.

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

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

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

Здано до набору 04.07.2022.
Підписано до друку 22.07.2022.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0822/341.

© Класичний приватний університет, 2022

ЗМІСТ

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

В. О. Боняк, Ю. В. Олійник
ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ПРАВО КОЖНОГО НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ» **8**

В. М. Мельник
НАЗВИ РИМСЬКО-ВІЗАНТІЙСЬКИХ І ПЕРСЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ УТВОРЕНЬ ЯК ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ПРО ФОРМУ ДЕРЖАВИ ТА ДИСКУРС МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ (ВІД АНТИЧНОСТІ ДО СЕРЕДНЬОВІЧЧЯ) **16**

Н. В. Федіна, А. Я. Пашко
ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ ТА ПРАВОТВОРЕННІ **32**

М. Ю. Череватий
МІСЦЕ ПОНЯТТЯ «СУДІВНИЦТВО» У КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТТЄВОМУ АПАРАТІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ **39**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Т. Ю. Тарасевич
РЕАЛІЗАЦІЯ СОМАТИЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ БІОТЕХНОЛОГІЙ **46**

В. В. Філатов
РОЛЬ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОСУДДЯ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ **53**

Л. С. Шачковська, В. О. Цимбал
ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ **59**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

Р. О. Гаврік
ВЧИНЕННЯ ОКРЕМИХ ЮРИДИЧНИХ ДІЙ НОТАРІУСОМ В СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ **66**

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

Л. В. Гурак
СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ПРИКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ В ПЕРІОД ДІЇ В УКРАЇНІ ВОЄННОГО СТАНУ **74**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Е. Ю. Кривенко
МОТИВАЦІЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ **81**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

С. О. Грицай
ПЕРСПЕКТИВИ ОПОДАТКУВАННЯ ОПЕРАЦІЙ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ-ПІДПРИЄМЦІВ З ВІРТУАЛЬНИМИ АКТИВАМИ В УКРАЇНІ **87**

В. Ф. Залужний
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ТА ЗМІСТУ **95**

І. В. Іщенко
ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІЦЕРА ГРОМАДИ ЯК ЗАПОРУКА БЕЗПЕКОВОЇ СКЛАДОВОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ **103**

М. Я. Купчак, А. В. Саміло
ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ **109**

Ю. М. Туровець
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УКРАЇНИ **115**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Т. В. Димитрієва
ПРИЗНАЧЕННЯ БІЛЬШ М'ЯКОГО ПОКАРАННЯ,
НІЖ ПЕРЕДБАЧЕНО ЗАКОНОМ ЗА ЛИТОВСЬКИМИ СТАТУТАМИ **121**
О. Л. Макаренков, О. В. Тупахіна
КОРЕЛЯЦІЇ ЖИТТЄТВОРЧИХ ЦІННОСТЕЙ ТА НОРМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЄС: ОНТОЛОГІЧНІ ОСНОВИ **126**
Д. О. Пилипенко
ЩОДО ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ
У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ **134**
Л. Ю. Тімофєєва
КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ
ТА ДЕЯКІ ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ ПРАКТИКОЮ ЄСПЛ **141**

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

А. В. Лапкін
ЗНАЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
ЗАВДАНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ **147**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Є. О. Карпенко
ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ **154**
Н. М. Махначова, В. О. Бондар
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ
АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ **162**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. В. Баб'як
ФОРМУВАННЯ ІМПЕРАТИВІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ
ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ **169**
Л. П. Барич-Тіновська, О. Л. Дурман
ЕВОЛЮЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В ПРОЦЕСІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ **175**
В. Р. Будзин
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРАТЕГІЇ
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ **185**
Д. В. Вєдєнєєв, О. Г. Семенюк
ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ
І ОБОРОНИ КИТАЮ ПІД ВПЛИВОМ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПОГЛЯДІВ
НА «ГІБРИДНУ» ВІЙНУ **191**
О. М. Вівсянник
ДЕТЕРМІНАНТИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ
В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ **198**
Н. М. Кічера
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В КОНТЕКСТІ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НЕЗАКОНОДАВЧИХ ДОКУМЕНТІВ
ЩОДО НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ **205**
П. М. Кузик
ФУНКЦІОНУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ПРИНЦИПАХ ВІДКРИТОГО ПАРТНЕРСТВА **212**
В. В. Плекан
ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ, ЯКІ РОЗТАШОВАНІ
В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ ВОЄННИХ (БОЙОВИХ) ДІЙ АБО ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ
В ТИМЧАСОВІЙ ОКУПАЦІЇ, ОТОЧЕННІ (БЛОКУВАННІ) **217**
Р. А. Полюлях
ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПАРТНЕРСТВА
В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я **223**

Н. С. Сидоренко
НОВІТНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ **229**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

І. Р. Попадинець
ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТРАТЕГІЧНИЙ АСПЕКТ..... **235**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

І. М. Негуляєва
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МАСОВОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ УКРАЇНЦІВ: АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... **242**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

В. П. Бойченко
ГЕНЕЗИС КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ ТА МОРАЛЬНОСТІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ..... **249**
В. Є. Макода
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ ДОКАЗІВ НЕДОПУСТИМИМИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ..... **255**
О. М. Дроздов, О. В. Дроздова
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНУ В ЧАСІ (НА ПРИКЛАДАХ ПРОДОВЖЕННЯ СТРОКІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ)..... **261**
О. В. Запотоцька
ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА, БУДІВЕЛЬНИХ НОРМ, СТАНДАРТІВ І ПРАВИЛ ПІД ЧАС БУДІВНИЦТВА **271**
О. Р. Пелішенко
ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ..... **279**
Н. Л. Омельченко
ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ..... **285**
О. В. Баб'як
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ПІДПРИЄМСТВ..... **293**
А. Р. Чанишева, Т. С. Ківалова
ДОДАТКОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ У СТРУКТУРІ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ВІДНОСИН..... **298**
Д. О. Московчук
ОСОБЛИВОСТІ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКАЗІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ РЕСПУБЛІКИ УЗБЕКИСТАН..... **304**
Є. Ю. Полянський
ЩОДО ГЕНЕЗИСУ АМЕРИКАНСЬКОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ..... **309**
Н. А. Гураленко, В. В. Гордєєв
КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ..... **316**
Т. М. Слінько
ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ ПО УСУНЕННЮ ПРОГАЛИН У ЗАКОНОДАВСТВІ (АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)..... **320**
О. К. Ковальчук
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ **324**
О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ АКВАКУЛЬТУРИ: КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ **331**
В. Ю. Заяц
ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ (СУТНОСТІ) КОРУПЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ **338**
А. А. Телендій
ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ **349**
О. О. Дриголь
ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ..... **355**
В. В. Буга
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА **362**
П. І. Панфьоров
СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАПОБІГАННІ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ **369**
С. В. Князєв
ТИМЧАСОВИЙ ДОСТУП ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ ЯК ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ **377**
О. В. Галинський
ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЛЬ У ФОРМУВАННІ РИНКУ ПРАЦІ..... **386**
В. М. Гладир
МІНІМАЛЬНА ЗАРОБІТНА ПЛАТА ЯК РІЗНОВИД МІНІМАЛЬНИХ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД..... **391**

CONTENTS

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

Bonyak V., Oliynyk Yu.
CONTENT OF THE CONCEPT OF "THE RIGHT OF EVERYONE TO PROFESSIONAL LEGAL AID"... **8**

Melnyk V.
OFFICIAL TITLES OF ROMAN-BYZANTINE AND PERSIAN POLITICAL ENTITIES AS AN INFORMATION SOURCE ABOUT THE FORM OF THE STATE AND ITS INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY DISCOURSE... **16**

Fedina N., Pashko A.
THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF INTEGRATION AND EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES IN MODERN STATE-FORMATION AND LAW-MAKING... **32**

Cherevaty M.
THE PLACE OF THE CONCEPT OF "JUDICIAL PROCEEDINGS " IN THE CATEGORICAL CONCEPTUAL APPARATUS OF GENERAL THEORETICAL JURISPRUDENCE... **39**

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Tarasevych T.
REALIZATION OF HUMAN SOMATIC RIGHTS IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF MODERN BIOTECHNOLOGIES... **46**

Filatov V.
THE ROLE OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW IN THE CONCEPT OF TRANSITIONAL JUSTICE... **53**

Shachkovska L., Tsymbal V.
ISSUES OF UKRAINIAN CONSTITUTIONALISM AT THE CURRENT STAGE OF STATE DEVELOPMENT... **59**

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Havrik R.
EXECUTING OF SOME LEGAL ACTIONS BY THE NOTARY IN THE SYSTEM OF METHODS OF PROTECTING FAMILY RIGHTS AND INTERESTS... **66**

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

Hurak L.
THE SYSTEM FOR ENSURING NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE THROUGH PROCUREMENT ON THE EXAMPLE OF TERRITORIAL DEFENSE IN THE PERIOD OF MARITAL STATE IN UKRAINE... **74**

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Krivenko E.
MOTIVATION OF PERSONNEL IN FOREIGN COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE... **81**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Hrytsai S.
PROSPECTS FOR TAXATION OF TRANSACTIONS OF INDIVIDUALS AND INDIVIDUAL ENTREPRENEURS WITH VIRTUAL ASSETS IN UKRAINE... **87**

Zaluzhnyi V.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF SERVICEMEN OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE: CONCEPT, PECULIARITIES OF LEGAL NATURE AND CONTENT... **95**

Ishchenko I.
PREVENTIVE ACTIVITIES OF THE COMMUNITY POLICE OFFICER AS A GUARANTEE OF A SAFE COMPOSITE TERRITORIAL COMMUNITY... **103**

Kupchak M., Samilo A.
PROBLEMS OF INTERACTION AND FUNCTIONING OF STATE ADMINISTRATION BODIES IN THE CONTEXT OF AN EFFECTIVE MANAGEMENT PROCESS... **109**

Turovets Yu.
E-GOVERNANCE AS A FACTOR OF EUROPEANIZATION OF UKRAINE **115**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Dymytriieva T.
THE APPOINTMENT OF SOFTER PUNISHMENT THAT IS PROVIDED BY LAW ACCORDING TO LITHUANIAN STATUTES **121**
Makarenkov O., Tupakhina O.
CORRELATIONS OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION LIFE-CREATING VALUES AND NORMS OF UKRAINE AND THE EU: ONTOLOGICAL FOUNDATIONS **126**
Pylypenko D.
REGARDING THE PRINCIPLE OF PRESUMPTION OF INNOCENCE IN THE CRIMINAL-EXECUTION LAW OF UKRAINE **134**
Timofieieva L.
CRIMINAL OFFENSES AGAINST JUSTICE AND PRACTICE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS **141**

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

Lapkin A.
THE IMPORTANCE OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES FOR THE IMPLEMENTATION OF THE TASKS OF CRIMINAL PROCEEDINGS **147**

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Karpenko Ye.
FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECONOMIC PROTECTION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION **154**
Makhnachova N., Bondar V.
SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPTUAL AND CATEGORICAL ANALYSIS OF LEGISLATIVE STANDARDS **162**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Babiak O.
FORMATION OF IMPERATIVES OF PUBLIC MANAGEMENT OF PREVENTION AND REHABILITATION **169**
Barych-Tinovska L., Durman O.
EVOLUTION OF BUDGET LEGISLATION IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE **175**
Budzyn V.
FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY REGARDING PUBLIC HEALTH DURING THE PERIOD OF TRANSFORMATION OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY **185**
Vedeneev D., Semeniuk O.
TRANSFORMATION OF CHINA SECURITY AND DEFENSE MANAGEMENT MECHANISMS UNDER THE INFLUENCE OF CONCEPTUAL VIEWS ON A «HYBRID» WAR **191**
Vivsiannyk O.
DETERMINANTS OF THE INSTITUTIONAL DECISION-MAKING SYSTEM IN THE FIELD OF COUNTING THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE **198**
Kichera N.
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF NON-LEGISLATIVE DOCUMENTS ON NATIONAL MINORITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC **205**
Kuzyk P.
FUNCTIONING OF MODELS OF STATE MANAGEMENT OF SECURITY OF ELECTORAL PROCESS ON THE PRINCIPLES OF OPEN PARTNERSHIP **212**
Plekan V.
THE PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TERRITORIES THAT ARE LOCATED IN THE AREA OF MILITARY (COMBAT) OPERATIONS OR THAT ARE UNDER TEMPORARY OCCUPATION, ENCIRCLEMENT (BLOCKADE) **217**
Poliuliakh R.
FOREIGN CONCEPTUAL APPROACHES TO PARTNERSHIPS IN THE SPHERE OF PUBLIC HEALTH **223**
Sydorenko N.
NEW APPROACHES TO THE ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION **229**

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Popadynets I.
FUNCTIONAL ANALYSIS OF THE MANAGEMENT APPARATUS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: STRATEGIC ASPECT **235**

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Nehuliaieva I.
PROBLEMATIC ISSUES OF MASS DISPLACEMENT OF UKRAINIANS:
ANALYSIS OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGISLATION..... **242**

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Boychenko V.
GENESIS OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST PUBLIC MORALITY AND MORALITY IN UKRAINE..... **249**
Makoda V.
THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE RECOGNITION OF EVIDENCE
INADMISSIBLE IN CRIMINAL PROCEEDING..... **255**
Drozdov O., Drozdova O.
CURRENT ISSUES OF THE CRIMINAL PROCEDURE LAW OVER TIME
(EXAMPLES OF EXTENSION OF PRE-TRIAL INVESTIGATION PERIOD)..... **261**
Zapototska O.
FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS REGARDING VIOLATIONS
OF THE REQUIREMENTS OF LEGISLATION, BUILDING NORMS, STANDARDS
AND RULES DURING CONSTRUCTION..... **271**
Pelishenko O.
SEPARATE PROBLEMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY
IN THE FIELD OF VOCATIONAL PRE-HIGHER EDUCATION..... **279**
Omelchenko N.
RELATIONS BETWEEN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AND LOCAL SELF-
GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION REFORM..... **285**
Babiak O.
STATE MANAGEMENT OF PREVENTION AND REHABILITATION
IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF ACTIVITIES OF SANATOR
AND RESORT ENTERPRISES..... **293**
Chanysheva A., Kivalova T.
ADDITIONAL OBLIGATIONS TO INDEMNIFY DAMAGES IN THE STRUCTURE
OF BINDING RELATIONS..... **298**
Moskovchuk D.
FEATURES OF ELECTRONIC EVIDENCE IN CIVIL PROCEEDINGS
REPUBLIC OF UZBEKISTAN..... **304**
Polianskyi Ye.
ON THE GENESIS OF AMERICAN CRIMINAL LAW DOCTRINE..... **309**
Huralenko N., Hordieiev V.
CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF UKRAINE..... **316**
Slinko T.
AUTHORITY OF CONSTITUTIONAL COURTS TO ELIMINATE GAPS
IN THE LEGISLATION (ANALYSIS OF COURT PRACTICE)..... **320**
Kovalchuk O.
SOME FEATURES OF THE APPLICATION OF TAX AMNESTY IN UKRAINE **324**
Kuzmenko O., Chorna V.
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF AQUACULTURE: A COMPARATIVE ANALYSIS **331**
Zaiats V.
SOME THEORETICAL ASPECTS OF THE CONCEPT (ESSENCE) OF CORRUPTION
AS AN OBJECT OF COUNTERACTION..... **338**
Telendii A.
LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR STRATEGIC PLANNING
AT THE REGIONAL LEVEL IN UKRAINE: AN ANALYSIS OF THE CURRENT STATE..... **349**
Dryhol O.
CAUSES OF CORRUPTION AND WAYS TO OVERCOME IT IN HIGHER EDUCATION..... **355**
Buha V.
RESEARCH METHODOLOGY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT
FOR THE PREVENTION OF OFFENSES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION..... **362**
Panforov P.
SPECIAL CRIMINOLOGICAL ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE IN THE PREVENTION
OF CRIMINAL OFFENSES..... **369**
Kniaziev S.
TEMPORARY ACCESS TO THINGS AND DOCUMENTS AS A MEASURE TO ENSURE
CRIMINAL PROCEEDINGS DURING THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES
IN THE BUDGETARY SPHERE..... **377**
Galynskyi O.
ENERGY SECTOR OF THE ECONOMY: PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION AND ROLE
IN SHAPING THE LABOUR MARKET..... **386**
Gladyr V.
MINIMUM WAGE AS A TYPE OF MINIMUM STATE GUARANTEES: FOREIGN EXPERIENCE..... **391**

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

УДК 347.7
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.1

В. О. Боняк
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Ю. В. Олійник
викладач кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ПРАВО КОЖНОГО НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ»

На підставі чинного законодавства, законопроектів та довідкової літератури здійснено спробу подолати термінологічну невизначеність та з'ясувати зміст поняття «право кожного на професійну правничу допомогу». За допомогою обраного теоретичного інструментарію переосмислено зміни, яких зазнала Конституція та законодавство України у частині, що стосується права кожного на професійну правничу допомогу

З'ясовано смислове навантаження взаємопов'язаних слів, що утворюють терміно-поняття «професійна правнича допомога», яке розглянуто як багатоаспектне соціальне явище.

Обґрунтовано, що важливими характеристиками професійної правничої допомоги є: а) діяльність професійно підготовлених юристів (правників); б) пов'язаність не тільки з правовими нормами, але й практичним застосуванням таких норм; в) зміст такої допомоги зводиться до підтримки, сприяння, захисту, порятунку тих осіб, які цього потребують.

Доведено, що професійна правнича допомога надається не лише адвокатами. Здійснений аналіз норм національного законодавства та інших джерел надав змогу до категорії правників (осіб, що надають професійну правничу допомогу) віднести: захисників; адвокатів, що здійснюють виключне представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення; інших правників – осіб, що здобули компетентності, яких достатньо для успішного здійснення професійної діяльності

Запропоновано розмежовувати поняття «професійна правнича допомога» (надається особами, які належать до правничої професії) та «адвокатська правнича допомога» (є різновидом професійної правничої допом`оги).

Виокремлено суттєві ознаки поняття «право кожного на професійну правничу допомогу», до яких віднесено такі: це міра можливої поведінки суб'єкта; реалізується в межах правовідносин; здійснюється в інтересах особи, що потребує такої допомоги з метою її захисту, представництва та надання інших видів допомоги; забезпечується юридичним обов'язком фізичної особи, яка здобула необхідні теоретичні знання і практичні навички у сфері правотлумачення, правореалізації та правового захисту; гарантується державою.

Запропоновано дефініцію досліджуваного права. Обґрунтовано, що право кожного на професійну правничу допомогу – це передбачена нормами національного законодавства та гарантована державою міра можливої поведінки суб'єкта правовідносин, який

© Боняк В. О., Олійник Ю. В., 2022

потребує захисту, представництва та надання інших видів допомоги, яка забезпечується юридичним обов'язком особи, що здобула необхідні теоретичні знання і практичні навички у сфері правотлумачення, правореалізації й правового захисту.

Ключові слова: *правник, правова допомога, професійна правнича допомога, адвокатська правнича допомога, правовий захист.*

Постановка проблеми. Конституційне визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, а прав і свобод та їх гарантій у якості таких, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави вимагає постійної уваги наукової спільноти до проблематики забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Особливе місце серед таких можливостей людини займають так звані особисті процесуальні права і свободи, до яких належить і досліджуване право кожного на професійну правничу допомогу. Наявність в Основному Законі нормативно-правового припису такого змісту (ст. 59), можливість користування зазначеним благом є не тільки важливим аксіологічним аспектом Конституції України, але й вимагає формулювання його легальної дефініції.

У демократичній, соціальній і правовій державі правнича наука і юридична практика мають бути підпорядковані такому важливому завданню, як покращення якості життя людей, і тому питання техніко-юридичної досконалості формулювання приписів правових норм, а також можливість їхньої подальшої практичної реалізації набуває неабиякого значення [1, с. 57]. В умовах триваючої в Україні судової реформи, яка з необхідністю підпорядкована виконанню головного конституційного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, досліджуване нами питання набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різних аспектів права на професійну правничу допомогу торкались як науковці, так і практики, серед яких Є. Ананьєв [2] , В. Боняк [3], А. Гаркуша [4], А. Джуська [5], М. Пришляк [6] та ін. Водночас аналіз доктринальних джерел за темою дослідження та відсутність на законодавчому рівні визначення досліджуваного поняття свідчить про певну неузгодженість у підході до його трактування, вимагає переосмислення змін, яких зазнала Конституція та законодавство України на підставі Закону від 02.06.2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» у частині, що стосується права особи на правничу допомогу.

Метою статті є спроба авторів подолати термінологічну невизначеність та з'ясувати зміст поняття «право кожного на професійну правничу допомогу».

Досягнення визначеної дослідницької мети зумовило необхідність використання таких методів пізнання: 1) діалектичного, що дозволяє дослідити право на професійну правничу допомогу у розвитку та взаємозв'язку з іншими явищами правової дійсності; 2) формально-логічного та спеціально-юридичного, за допомогою яких з'ясовано смислове навантаження досліджуваного терміно-поняття.

Наукова новизна дослідження обумовлена поставленою метою та засобами їх розв'язання і полягає в тому, що в роботі опрацьовано ряд питань, які торкаються змісту поняття «право кожного на професійну правничу допомогу».

Виклад основного матеріалу. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» законодавцем було внесено зміни до статей 29 і 59 Основного Закону та додано нову статтю 131^{-2} [7].

Зокрема, стаття 59 Основного Закону набула такого змісту: «Кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав», а ч. 2 цієї статті законодавцем була виключена.

У статті 131^{-2} Конституції України суб'єкт законотворчості вперше закріпив положення про:

а) професійну правничу допомогу в Україні, для надання якої в державі діє адвокатура (ч. 1 ст. 131^{-2});

б) гарантії незалежності адвокатури (ч. 2 ст. 131^{-2});

в) засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні, які визначаються законом (ч. 3 ст. 131^{-2});

г) представництво іншої особи в суді, а також про захист її від кримінального обвинувачення, що їх здійснює виключно адвокат (ч. 4 ст. 131^{-2}).

Водночас, у ч. 5 ст.131^{-2} Верховна Рада України зазначила, що законом можуть бути визначені й винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [8].

Конституційний Суд України, як орган, що вирішує питання про відповідність Конституції України законів України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року констатував відповідність вищевказаних змін Основному Закону та резюмував, що пропонована для доповнення Основного Закону Української держави стаття 131^{-2} не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина [9].

У цьому ж висновку орган конституційної юрисдикції вважає, що зміни до частини першої статті 59 Основного Закону України стосовно права кожного на професійну правничу допомогу (ст. 131^{-2}) враховують той факт, що саме адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права кожного на захист від кримінального обвинувачення та представництво його інтересів у суді (п. 3.17. Висновку).

Водночас у цьому ж рішенні Конституційний Суд України наголошує, що кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів, а встановлення на законодавчому рівні винятків щодо представництва в суді іншими, ніж адвокат, особами може бути обумовлене особливостями певної категорії справ, правовідносин чи статусу особи, права, свободи чи інтереси якої підлягають захисту. Тобто, позиція органу конституційної юрисдикції зводиться до того, що таке правове регулювання щодо представництва особи в суді має сприяти ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [9].

Нові терміно-поняття «правнича допомога», «професійна правнича допомога» знайшли своє відображення і в інших законодавчих актах. Так, у ст. 16 Цивільного процесуального кодексу України під назвою «Правнича допомога» визначено:

1) учасники справи мають право на користування правничою допомогою (п. 1 ст. 16);

2) представництво у суді є видом правничої допомоги (професійною правничою допомогою), яка здійснюється виключно адвокатом, крім випадків, встановлених законом (п. 2 цієї ж статті);

3) надання безоплатної правничої допомоги відбувається у порядку, встановленому законом, що регулює надання такої правничої допомоги (п.3 ст.16) [10].

З вищезазначеними приписами перекликаються й положення ст. 15 «Правнича допомога» Господарського процесуального кодексу України, де:

1) у п. 1 суб'єкт законотворчості зазначає, що учасники справи мають право користуватися правничою допомогою;

2) п. 2 встановлює, що представництво у суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом [11].

Вважаємо, що для формулювання поняття «право кожного на професійну правничу допомогу», визначення його змісту необхідно звернутись до інтерпретації слів, що утворюють це словосполучення. З'ясуємо їх значення.

Починається досліджуване терміно-поняття словосполученням «право кожного». Наголошуємо, що розглядаючи ті чи інші права людини, науковці досліджують їх у суб'єктивному та об'єктивному значенні. У цьому плані досліджуване нами право не є винятком і його слід розрізняти з аналогічних позицій. Суб'єктивне право вчені розглядають як правомочність у конкретних правовідносинах («право-по-

ведінка»), тобто воно являє собою можливість позитивної поведінки самого уповноваженого (його ще називають «право на власні дії») [12, с. 21]. Однією із таких можливостей людини і є право кожного на професійну правничу допомогу.

Слово «кожний» означає, що цією можливістю наділена будь-яка особа, незалежно від ознак раси, релігійних та інших переконань, майнового стану, статі та інших ознак.

Поняття «професійна» у словнику української мови за редакцією І. Білодіда трактується як таке, що походить від слова професія та відображає зв'язок з певною професією; об'єднує людей однієї професії або близьких професій [13, с. 331].

Слово «правнича» вживається у тому ж значенні, що й юридична [14, с. 506]. Прикметник «юридична» походить від іменника «юрист»; слово «юридична» пов'язане з: а) законодавством, правовими нормами і практичним їх застосуванням; б) вивченням і науковою розробкою правознавства, юриспруденції; в) з підготовкою юристів [15, с. 615].

Автори словника української мови під терміном «допомога» пропонують розуміти: 1. Сприяння, підтримку в чому-небудь. 2. Матеріальну підтримку. 3. Захист, порятунок у біді. 4. Сприяння в лікуванні, полегшення страждань. 5. Тих, хто приходить на допомогу кому-небудь [16, с. 374].

В аспекті питання, що розглядається нами, з поміж трактувань терміну «допомога» найбільш прийнятним є його розуміння як захисту. Підтвердженням цьому є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу), у якому орган конституційної юрисдикції для розкриття змісту поняття «медична допомога» здійснив його граматичний аналіз та дослідив правові акти. Щодо слова «допомога», то Суд дійшов висновку, що у лінгвістичному аспекті воно означає сприяння, підтримку (фізичну, матеріальну, моральну тощо) в чому-небудь; захист кого-небудь, порятунок у біді; робити певний вплив, що дає потрібні наслідки, приносить полегшення, користь; дію, скеровану на підтримку (реалізацію чиїх-небудь запитів або потреб у чому-небудь) за певних обставин [17].

Заміна конституційного терміну «правова допомога» на новий «правнича допомога» обґрунтовується у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». В ній указується, що такий підхід обумовлений стандартами української мови – прикметник, застосовуваний для позначення відповідного виду допомоги, походить від іменника, що позначає саму професію особи, яка надає таку допомогу. Іменником для позначення особи, яка надає послуги у сфері права (у юридичній сфері), є слово «правник». Акцентується, що професійну правничу допомогу надають саме особи, які належать до правничої професії [18].

Узагальнення вищенаведених значень слів відносно права кожного на професійну правничу допомогу дозволяє зробити такий умовивід про смислове навантаження словосполучення «професійна правнича допомога»: це багатоаспектне соціальне явище, важливими складовими якого є діяльність професійно підготовлених юристів (правників) (осіб, поєднаних за професійною ознакою); аналізоване терміно-поняття пов'язане не тільки з правовими нормами, але й їх практичним застосуванням; зводиться професійна правнича допомога до підтримки, сприяння, захисту, порятунку тих осіб, які цього потребують.

Здійснений аналіз доктринальних джерел за темою дослідження свідчить про те, що у вітчизняній правничій науці мали місце поодинокі спроби сформулювати дефініцію поняття «право на професійну правничу допомогу». Так, автори вищезгадуваної пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» зазначають, що це гарантована Основним Законом держави можливість особи отримати високоякісні правничі послуги, які може забезпечити лише професійний адвокат (а не особи,

які належать до правничої професії, на яких автори записки указували вище), котрий пройшов спеціальну підготовку. Хоча у наступній тезі пояснювальної записки зазначається, що така запропонована формула не заперечує права на правничу допомогу загалом, у тому числі й безоплатну, яку можуть надавати й інші, крім професійних адвокатів, фахівці-правники [18].

Дослідник Є. Ананьєв окремо не приділяє уваги визначенню змісту поняття «право кожного на професійну правничу допомогу», однак при висвітленні питань надання юридичної допомоги досліджує такий його складник як «правнича допомога». Цей феномен автор визначає у такий спосіб: це професійна діяльність юристів, яка гарантована ч. 1 ст. 15 ЦПК України та ч. 1 ст. 16 ГПК України як можливий об'єкт користування учасника цивільної/господарської справи.

Вагомо, що вчений поділяє таку допомогу на окремі види, в тому числі (за критерієм – суб'єкт надання допомоги при представництві в суді), на професійну правничу допомогу як вид правничої допомоги (ч. 2 ст. 15 ЦПК України, ч. 2 ст. 16 ГПК України).

Автор акцентує, що зміст ст. 15 ЦПК України та ст. 16 ГПК України опосередковано вказує і на різновиди загального складного поняття «правнича допомога», а саме, на безоплатну правничу допомогу та професійну правничу допомогу [19].

Заслуговує на увагу позиція Є. Ананьєва, який для уникнення двозначності у словосполученні «професійна правнича допомога» пропонує слово «професійна» замінити на «адвокатська» і в такому випадку, на думку правника, терміно-поняття «адвокатська правнича допомога» відповідатиме своєму змісту.

Застосування прикметника «професійна», наголошує науковець, ставить в нерівне становище інших професійних осіб (юристів), які за своєю кваліфікацією, рівнем та ступенем освіти мають обґрунтовані підстави вважати, що при наданні відповідних юридичних послуг вони здійснюють професійну діяльність, яка за своїм змістом фактично і є правовою або правничою допомогою [19].

Водночас у пропонованій Є. Ананьєвим дефініції поняття «професійна правнича допомога» учений таку допомогу пов'язує не з діяльністю професійних осіб (юристів, правників), а знову ж таки лише з такою їх категорією, як адвокати: «професійна правнича допомога – це різновид правничої допомоги, який здійснюється адвокатом в суді шляхом представництва інтересів учасника судового процесу» [19].

Інший вітчизняний дослідник М. Пришляк наголошує, що надання адвокатам переваг на ринку правових послуг хоча й пояснюється необхідним рівнем їхньої професійної підготовки, однак зазначає, що така підготовка притаманна будь-якому правнику, що засвоїв програму навчання у закладі вищої освіти за спеціальністю «Право» та здобув вищу освіту за першим (бакалаврським), другим (магістерським), третім (освітньо-науковим/освітньо-творчим) рівнем вищої освіти.

Здобуття вищої освіти, вважає дослідник, і є підтвердженням того, що особа досягла компетентностей (результатів навчання), яких достатньо для успішного здійснення професійної діяльності. Для підтвердження правильності своєї позиції автор пропонує звернутися до Класифікатора професій України ДК 003:201 [6].

Дійсно, у вказаному Класифікаторі (Розділ 2. «Професіонали») зазначено, що до цього розділу належать працівники, від яких вимагається: а) високий рівень знань у галузі фізичних, математичних, технічних, біологічних, агрономічних, медичних чи гуманітарних наук; б) для виконання професійних завдань – збільшення існуючого фонду (обсягу) знань, застосування певних концепцій, теорій та методів для розв'язання певних проблем чи в систематизованому викладенні відповідних дисциплін у повному обсязі; в) освітня кваліфікація за першим (бакалаврським), другим (магістерським), третім (освітньо-науковим/освітньо-творчим) рівнем вищої освіти.

Такими професіоналами під кодом 2421.2 у Класифікаторі професій, крім адвоката, значаться консультант науковий (правознавство), юрист, юрист-міжнародник та ін. [20].

Звідси, акцентувати увагу на рівні професійної підготовки адвоката є правильним

лише частково (бо ж адвокати, як і інші юристи повинні мати повну вищу юридичну освіту, володіти державною мовою відповідно до рівня, визначеного національним законодавством). Вважаємо, що при обґрунтуванні того, що саме ця категорія правників надає професійну правничу допомогу, насамперед слід акцентувати увагу на відповідності таких осіб особливим вимогам, які пред'являються виключно до адвоката та викладені у ч. 1 ст. 6 Закону України (стаж роботи в галузі права не менше двох років, складання кваліфікаційного іспиту, проходження стажування (крім випадків, встановлених законодавством), складення присяги адвоката України, отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю) [21].

М. Пришляк вважає, що вказаний підхід узгоджується з позицією Конституційного Суду України з цього питання: виключний статус адвоката, що дістав своє закріплення в Основному Законі (ст. 131^{-2}), орган конституційної юрисдикції пов'язує не з його професійною підготовкою, а з необхідним професійним рівнем. Тобто, наголошує правник, КСУ мав на увазі більш високу ділову компетентність адвоката серед інших правників, сформовану впродовж певного часу його практичної діяльності [6].

Здійснений вище аналіз нормативних та доктринальних джерел дає підстави для віднесення до категорії правників (осіб, що надають професійну правничу допомогу):

– захисників (ч. 4 ст. 29, ст. 59 Конституції України);

– адвокатів («Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура» (ч.1. ст.131^{-2}), що здійснюють виключне представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення (ч. 4 ст. 131^{-2});

– інших правників (ч. 5 ст.131^{-2}: «Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена»;

– осіб, що здобули компетентності (результати навчання), яких достатньо для успішного здійснення професійної діяльності (працівники, перераховані разом з адвокатом у Класифікаторі професій (Розділ 2. «Професіонали») під кодом 2421.2 (слово «професіонал» в українській мові тлумачиться як: 1) той, хто зробив яке-небудь заняття предметом своєї постійної діяльності, своєю професією; 2) добрий фахівець, знавець своєї справи [13].

Отже, професійна правнича допомога надається не лише адвокатами у процесі їх незалежної професійної діяльності щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Для уникнення ототожнення професійної правничої діяльності виключно з адвокатами підтримуємо позицію щодо розмежування понять «професійна правнича допомога» (надається особами, які належать до правничої професії), та «адвокатської правничої допомоги» (остання є різновидом правничої).

Висновки. Вищевикладене дає підстави для виокремлення суттєвих ознак поняття «право кожного на професійну правничу допомогу»:

1) це міра можливої поведінки суб'єкта;

2) реалізується в межах правовідносин;

3) здійснюється в інтересах особи що потребує такої допомоги з метою здійснення її захисту, представництва та надання інших видів допомоги;

4) забезпечується юридичним обов'язком фізичної особи, яка здобула необхідні теоретичні знання і практичні навички у сфері правотлумачення, правореалізації та правового захисту;

5) це гарантована державою можливість.

З урахуванням наведених теоретичних положень, пропонуємо таку інтерпретацію терміно-поняття «право кожного на професійну правничу допомогу»: це передбачена нормами національного законодавства та гарантована державою міра можливої поведінки суб'єкта правовідносин, який потребує захисту, представництва та надання інших видів допомоги, яка забезпечується юридичним обов'язком особи, що здобула необхідні

теоретичні знання і практичні навички у сфері правотлумачення, правореалізації й правового захисту.

Список використаної літератури:

1. Жеглінська Т.О. Зміст поняття «право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування»: постановка проблеми. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.2019. № 4 (113). С. 57-63.
2. Ананьєв Є. Юридична допомога. Правнича чи правова? URL. http://www.pravozahist.com/index.php/2017– 08– 22– 11– 59– 10/71 yuridichnadopomoga-pravnicha-chi-pravova.
3. Боняк В.О., Коломоєць Ю.О. Проблема збалансованості процесуально-правового статусу потерпілого в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4 (97). С. 130-134.
4. Гаркуша А. Деякі аспекти надання безоплатної правової допомоги в Україні. URL. https://forumprava.pp.ua/files/015-022-2019-2-FP-Harkusha_4.pdf.
5. Джуська А. Конституційне право людини на професійну правничу допомогу в Україні. URL. http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6475/1/dysertatsia_dzhuska.pdf.
6. Пришляк М.І. Проблеми забезпечення права на професійну правничу допомогу в Україні. URL. http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/18.pdf.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text.
8. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: http://zakon4. rada. gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
9. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року №1-в/2016.URL.https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#Text.
10. Цивільний процесуальний кодекс України: Кодекс, 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print.
11. Господарський процесуальний кодекс України: Кодекс, 6 листопада 1991 року № 1798-XII. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/print.
12. Боняк В.О., Коломоєць Ю.О. Конституційне право на страйк в Україні: теоретичний і прикладний аспекти : монограф. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ , Ліра, 2017. с. 175.
13. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 8 : Природа-Ряхтливий / ред. тому: В. О. Винник [та ін.]. 1977. 927 с.
14. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 7 : Поїхати-Прибляти, 1976. 723 с.
15. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 11 : Х-Ь / ред. тому С. І. Головащук, 1980. 699 с.
16. Словник української мови : [в 11 т.] / АН УРСР, Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970-1980. Т. 2 : Г-Ж / ред. тому: П. П. Доценко, Л. А. Юрчук, 1971. 550 с.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002.URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#Text.
18. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» https://ips.ligazakon.net/document/gh2pw00b?an=4.
19. Ананьєв Є. Юридична допомога. Правнича чи правова? http://www.pravozahist.com/index.php/2017-08-22-11-59-10/71-yuridichna-dopomoga-pravnicha-chi-pravova/.
20. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010. Із змінами і доповненнями, внесеними нака-

зом Міністерства економіки України від 25 жовтня 2021 року №810. URL. https://hrliga.com/index.php?module=norm_base&op=view&id=433.

21. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI, поточна редакція. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/print.

Bonyak V., Oliynyk Yu. Content of the concept of "the right of everyone to professional legal aid"

Having analyzed current legislation, bills and reference literature, the authors have made an attempt to overcome the terminological uncertainty and clarify the meaning of the concept of "the right of everyone to professional legal aid". With the use of the selected theoretical toolkit, they have rethought changes that the Constitution and legislation of Ukraine have undergone in the part that concerns the right of everyone to professional legal aid.

The semantic load of interrelated words that make up the term-concept "professional legal aid", which is considered as a multifaceted social phenomenon, has been clarified.

It has been justified that the important features of professional legal aid are: a) activity of professionally trained lawyers; b) connection not only with legal rules, but also with the practical application of such rules; c) the content of such aid is reduced to support, assistance, protection, rescue of those persons who need it.

It has been proven that professional legal aid is provided not only by lawyers. The analysis of national legislation rules and other sources made it possible to include the following in the category of lawyers (persons providing professional legal aid): defense attorneys; lawyers providing exclusive representation of another person in court, as well as defense against criminal charges; other lawyers – persons who have acquired competences, which are sufficient for the successful execution of professional activities.

It has been proposed to distinguish between the concepts of "professional legal aid" (provided by persons belonging to the legal profession) and "advocate legal assistance" (a type of professional legal assistance).

The essential features of the concept of " right of everyone to professional legal aid" have been highlighted, which include the following: this is a measure of the actor's possible behavior; implemented within the framework of legal relations; it is carried out in the interests of a person who needs such aid for the purpose of his/her protection, representation and provision of other types of assistance; is provided by the legal obligation of an individual who has acquired the necessary theoretical knowledge and practical skills in the field of legal interpretation, law enforcement and legal protection; guaranteed by the government.

A definition of the researched right has been proposed. It has been substantiated that everyone's right to professional legal aid is a measure of the possible behavior of an actor of legal relations, which is provided for by the rules of national legislation and guaranteed by the government, in need of protection, representation and the provision of other types of assistance, which is ensured by the legal obligation of a person who has acquired the necessary theoretical knowledge and practical skills in the field of legal interpretation, law enforcement and legal protection.

Key words: *lawyer, legal aid, professional legal aid, lawyer's legal aid, legal protection.*

УДК 342.228:341.218.3(+342.24)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.2

В. М. Мельник
кандидат політичних наук, юрист,
головний редактор журналу «Аннали юридичної історії»,
асистент кафедри політології філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
член Американського товариства юридичної історії

НАЗВИ РИМСЬКО-ВІЗАНТІЙСЬКИХ І ПЕРСЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ УТВОРЕНЬ ЯК ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ПРО ФОРМУ ДЕРЖАВИ ТА ДИСКУРС МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ (ВІД АНТИЧНОСТІ ДО СЕРЕДНЬОВІЧЧЯ)

Стаття розкриває засадничу для історії міжнародної правосуб'єктності проблему – нормування і статус офіційних назв т. зв. «державностей» Давнього Риму та Давньої Персії (історичних сусідів і конкурентів за володіння теренами Близького Сходу й Закавказзя). Притримуючись конструктивістської методології, стверджуємо: самоназва політичного організму відображає його міжнародно-правове позиціонування та соціально-культурний світогляд народних мас. Послідовне історичне вивчення офіційних назв «держав» може дати важливу інформацію для історії міжнародної правосуб'єктності, так як в лексико-семантичній структурі найменування часто зашифровані відомості про цивілізаційне позиціонування країни, про елементи т. зв. «форми держави». Формалізована конституційна назва – це завжди бренд, а також політико-технологічний хід, який дозволяє обґрунтувати територіальні претензії чи задекларувати культурно-політичні амбіції. Послуговуючись таким твердженням, в якості засадничого теоретико-методологічного фундаменту, постулюємо факт юридичної відсутності монократій у Давньому Римі та Давній Персії в історичний період VI ст. до н. е. – VII ст. н. е. Всі політії, що створювалися на середземноморських і месопотамських теренах, позиціонувалися в якості полікратичних федеративних організмів. При цьому, Римська імперія де-юре залишалася республікою (включно з формальним продовженням Давнього Риму – Візантією). Правителі Ірану також формально мусили ділити свою владу із сатрапами чи «васально» залежними шахами. Все це має бути помножене на відсутність в періоди античності й раннього середньовіччя синонімів сучасного поняття «держава» (латиною: «Stato»; в зв'язку з цим фактом ми постійно використовуємо лапки для позначення термінів «держава», державність»). В якості юридичної самоназви, замість слова «держава», Давній Рим уживав три рівноцінні синоніми – «Urbs Roma», «Res Publica Populi Romani», «Imperium Romanum». Візантія, в цьому контексті, теж ніколи не послуговувалася самоназвою «Візантійська імперія», користуючись офіційним визначенням – «Imperium Romanum Pars Orientale». Однак, паралельні політичні організми Давньої Персії закономірно не користувалися латинським словом «imperium», що деформує традиційні історіографічні уявлення про т. зв. «Перську імперію Ахеменідів», «Парфянську імперію» чи «Імперію Сасанідів». Іранські «шахіншахи» античних і ранньосередньовічних часів застосовували такі офіційні назви «державності»: Xšāça в Ахеменідський період, Βασιλεία τῶν Σελευκιδῶν в Селевкідський період, Aryānšaθr у Парфянський період, Ērānšahr у Сасанідський період.

Ключові слова: *держава (stato), назва держави, інститут права, імперія, міжнародна правосуб'єктність, форма правління, форма устрою, форма режиму, правонаступництво, римсько-візантійська спадщина.*

© Мельник В. М., 2022

Постановка проблеми. Історія міжнародної правосуб'єктності – це історія розвитку політико-дипломатичних уявлень про юридичну сутність держави [1], враховуючи також її *назву* (title) [2]. Отже, історика права, що займається міжнародною правосуб'єктністю давніх, античних і середньовічних часів, мають цікавити погляди суспільства на сенс державного статусу, правові практики інтерпретації таких поглядів, формалізація дискурсів повноцінності та неповноцінності у відповідних міждержавних відносинах [3, с. 31-41].

Розвиток згаданих уявлень про *міжнародну правосуб'єктність* тісно пов'язаний із політико-правовим виміром *ідентичності* [4, с. 74-76]. Крім того, студіювати ідентичність та проблеми самоідентифікації людських колективів («*людських спілок*» за М. П. Драгомановим [5]) неможливо без повноцінного розуміння імпліцитної та експліцитної картин культурного розвитку суспільства [6, с. 24-32]. Оскільки пропонована увазі читачів стаття має історико-правовий характер, то і культурна прогресія нас цікавить, насамперед, у контексті *юридизації звичаїв, традицій, міжкультурного обміну, процесів інкультурації та акультурації*.

Одночасно, вкрай важке питання постає перед кожним істориком права: як правильно *споглядати* соціокультурні процеси давнини (архаїки), античності та середньовіччя? Чи можливе застосування *анахронічної модернізації* у вивченні відповідних періодів[1]? Чи доцільне воно? Якими мають бути правильні, безумовно відповідні кожному конкретному періоду, *терміни*, *використовувані* істориком права / теоретиком держави для характеристики суспільно-політичних *інститутів* давнини, античності, середньовіччя?

Чи можна взагалі вживати слово «інститут» [4, с. 71]? Якщо навіть припустити, ніби термін «інститут» є допустимим від моменту розквіту римського республіканізму (*пригадаймо Закони XII Таблиць бл. 451-449 рр. до н. е. або Закон Ліцинія про аграрну окупацію 367 р. до н. е.* [8, с. 128, 133-134]), однак, ми все ж не можемо застосовувати його відносно всього Середземномор'я раніше 146 р. до н. е. [9, с. 299-304]. Це означає: до моменту римського завоювання, на теренах Стародавньої Греції, Азіатської та Африканської Фінікії, існували тамтешні термінологічні відповідності, синоніми, більш давні висловлювання, притаманні тим сукупностям соціально-культурних зв'язків, які тепер ми називаємо «*інститутами*» [10, с. 5], пристосовуючи до величезних понятійних масштабів соціально-поведінкових і гуманітарних наук логічний прийом «точного визначення» [11, с. 74, 81], розроблений юристами-схоластами т. зв. «високого середньовіччя» [12, с. 134-137, 139-141]. Так як латинська мова вживає дієслово *instituo* для позначення дій «*встановлювати, робити, влаштовувати*» [13, с. 465], то іменник *institutio* дослівно перекладається – «*лад, устрій, спосіб дії, настанова, вчення, вказівка*» [13, с. 465].

У римському приватному («цивільному») праві, поняття *institutio* («*інститут*») вживалося в сенсі, приблизно відповідному сучасним слов'янським значенням «*установа, встановлення, облаштування*» [14, с. 187-189; 15, pp. 9-24]. Якщо ж брати семантичні варіанти ментального перекладу, котрі враховують світогляд римлян і пізніше східних римлян (т. зв. «візантійців»), то поняття *institutio* використовувалося юристами в якості синонімічного аналога словосполучення «*твердий / непорушний фундамент*».

Підсумуємо: «*правові інститути*» («Institutions of Law»), буквально перекочувавши з правової латини в юридичні словники всього сучасного світу [16], термінологічно та семантично, приймалися і сприймалися античними/середньовічними законодавцями в якості фундаментів статичного організованого буття цивілізованого суспільства [17, с. 17-18]. Після 146 р. до н. е., коли *Карфагенська олігархічна політія* та роздроблені *політії Давньої Греції* одночасно ввійшли до складу Римської республіки на правах провінцій [8, с. 202], словосполучення «*правові інститути*» повільно поширилося свідомістю всіх «новонавернених»

[1] Поняття «анахронізм» визначається як «Помилкове або свідоме внесення у відображення якої-небудь епохи рис, їй не властивих, характерних для іншої епохи (в історико-наукових і художніх творах)» [7, с. 58].

римських підданих Великого Середземномор'я [9, с. 426-438]. При цьому, після завоювань Гнея Помпея 68-63 рр. до н. е. [9, с. 349-357], безпосередніми сусідами римського республіканізму виявилися *іранці*, *туранці*, *ефіопи*, активізувалася *торгівля з Індією* [18, с. 59] (вже без спекулятивної самостійності колись могутніх фінікійських посередників [приклади: 19, с. 15, 48-49]).

Перелічені сусіди римлян і пізніших візантійців (східних римлян) володіли лексичними *синонімами* поняття «інститут права», часто ширшими, включно з додатковими, невідомими римлянам, сенсовими навантаженнями. Таким чином, *саме* слово «*інститут*» уже виступає певним *маркером* приналежності індивіда, що вживав його, до римської (середземноморської) політико-правової системи [20, рр. 119-150]. *Інші відповідники прямо вказували на належність їхнього носія до іншої системи соціокультурних і, отже, політико-правових координат*.

Ось найяскравіші зразки: в експлікації позначення верховного правителя своєї території, громадяни, клієнти та федерати Риму III-VI ст. н. е. використовували термін «*імператор*» [21, с. 19-20, 120-121], сатрапи та фелахи Ірану вживали слово «*шахіншах*» [22, с. 96], піддані та данники Китаю зверталися до правителя як до «*ді*» [23, с. 27, 33], гіндустанці віддавали перевагу поняттю «*радж*» [24, с. 137] (пізніше трансформувалося в «*махараджа*»). Далекосхідні кочівники-хунну застосовували відповідність «*шаньюй*» [25, с. 60], а їхні туранські спадкоємці-тюрки послуговувалися титулом «*хакан*» («*каган*») [23, с. 30], що часом дорівнював «*ді*» чи «*шахіншаху*» [26].

Парадокс очевидний: настільки ж безглуздо вживати однакове словосполучення «*інститут права*»[2] для відмінних лінгвокультурних контекстів Риму, Персії, Китаю й Індії, наскільки некоректно однаково називати *імперіями*, одночасно народжені *на одній широкій географічній смузі Євразійського материка* політико-правові організми тих самих Риму, Китаю, Індії та Персії. Використовувати для їхнього позначення одну назву – неправильно та навіть небезпечно [кричущий приклад некоректності демонструє З. Норкус: 11]. Аж до часу ментальної експансії колоніальної філософії європоцентризму зразка XIX століття, *ніколи* не існувало синонімічних словосполучень «*Китайська імперія*» [25, с. 64; 27, с. 402, 418], «*Перська імперія*» [28, с. 6, 124], «*Індійська імперія*» [27, с. 353-354, 362], так само як не могли вважати себе «*імперіями*» середньовічні політії американських індіанців (мая, ацтеків, інків) [29]. «Імперську» юридичну ідентичність відповідним історіографічним традиціям (китайській, індійській, японській, латиноамериканській) нав'язали філософи-європоцентристи, спраглі до уніфікації оцінок і характеристик навколишньої дійсності [30, с. 89-96].

Європоцентристи передали східним, південним і західним народам, ніколи не належним орбіті політичного контролю Великого Середземномор'я, власні греко-римські слова, поняття, терміни [30, с. 95-97]. *Першопочатково цей процес стосувався лише організації політико-правових систем*[3], *коли в гонитві за технічними новинками і плодами наукового прогресу, вожді племен і навіть правителі великих цивілізацій*[4] *прагнули вживати терміни, поняття, найменування тих європейських країн, які приносили чи нав'язували відповідні інновації*. У той момент (третя чверть XIX ст.), почалася галопуюча глобалізація Землі, зумовивши нав'язування колонізаторами *іншим*, колись видатним цивілізаційним об'єднанням, *понять та методологічних прийомів юриспруденції*, розроблених римлянами і рецепійованих їхніми послідовниками (як християнського, так і мусульманського спрямування) [32, с. 275-280].

Закономірно, на межі XIX-XX ст., в Азії та Африці виявилося «*модним*» титулува-

[2] Лексично та семантично несхожий у різних етнокультурних контекстах *правовий інститут титулатури верховного правителя* складає лише маленький приклад такої безглуздості.

[3] Повноцінно проявивши себе в Японії періоду соціально-економічної модернізації XIX ст., що призвела до переможної для Токіо російсько-японської війни 1904-1905 рр., а також до подальшої мілітаризації новоявленої «*Японської імперії*», що й досі несе повну моральну та юридичну відповідальність за цілеспрямовано здійснювані геноцид, культуроцид, лінгвоцид і етноцид десятків народів Південно-Східної Азії в 1930-1940-их рр. [див.: 31, с. 151-156].

[4] Приклад: китайські «ді» називали себе «імператорами» протягом XIX-XX ст. [31, с. 122-124]

тися «імператорами» [11, с. 34-38], так само як зараз вважаються «*модними*» назви вищих державних посад – «*президент*», «*прем'єр-міністр*», «*спікер*» тощо. У таких запозиченнях, на перший погляд, немає нічого поганого. Проте, рецепція європейських термінів призвела до неприхованого понятійно-категоріального дуалізму, особливо виразно проявленого сьогодні в юриспруденції, політології, історіографії Японії, Кореї, Китаю, Монголії, В'єтнаму, Індії, Ірану тощо [контексти: 30; 32]. Для *аудиторії*, студіюючої наукову періодику чи книги англійською, французькою, німецькою, португальською, іспанською мовами, автори з означених країн синонімічно вживають поняття «імператор», говорячи про своїх історичних «ді», «шахіншахів», «халіфів», «шаньюїв», «каганів», «махарадж» тощо, але для *внутрішнього читача* продовжують вказувати найдавніші відповідності, властиві локальному етнокультурному середовищу [33; 34; 35; 36; 37; 38].

Отож, *інститути права* [16], в різних історіографічних і загальних літературних традиціях, відображають принципово дуалістичний набір сенсів [варіанти аналізу: 39, pp. 229-259; 40, pp. 168-190]. З одного боку, всепоглинаюча уніфікація змушує вчених «йти в ногу з часом», титулуючи своїх давніх правителів на римський лад «імператорами», а з іншого боку, пробуджені в XXI ст., взаємопов'язані процеси геополітичної поляризації і зростання етнокультурної самосвідомості, примушують шукати *свої* (т. зв. «*національні*») коріння найдавнішої титулатури [41; 42].

Отримавши максимальні геополітичні та геоекономічні дивіденди від науково-технічного прогресу, інтенсифікованого суто європейськими секулярними контекстами Реформації і Просвітництва, актуальні державні утворення умовних «Сходу» й «Півдня» наразі послабили рецепцію ментального європоцентризму, прийнявши на озброєння його методи, але публічно постулюючи «повернення до історичних витоків» [43].

Мода XIX-XX ст. на чужі юридичні визначення минає. Тепер юристи й політологи Китаю, Індії, Ірану, Саудівської Аравії, Єгипту пробують шукати (хоча не завжди успішно) «свої» давні поняття, філософські традиції, наукові суспільствознавчі дефініції. Таким чином, наростаюча парадигма багатополярності міжнародних відносин виявляє себе в інтелектуальних продуктах і політизованих наративах (історіографії, філософії, правознавстві).

Мета статті. З огляду на вищесказане, закономірно прозвучить питання – чи здатні *титулатура* чи, просто-напросто, *офіційна назва* «держави» охарактеризувати принципові факти юридичної історії тієї або іншої країни[5]? Безумовно, здатні. Але, для артикуляції потреби вивчати історію права, заглиблюючись в конкретне суспільство, пропонуємо звернутися до прикладів двох історичних контекстів, які цікавлять нас найбільше – Риму та Ірану [44; 45]. На вказаному матеріалі спробуємо пояснити виключне значення *лінгвокультурологічного заглиблення* дослідника [46] не тільки для історії права загалом, але й для вивчення конкретної правознавчої проблеми – історичного розвитку уявлень про *міжнародну правосуб'єктність, як дискурс юридизації світоглядного позиціонування (і самопозиціонування) держави на світовій арені.*

Приклад перший – офіційна назва «держави» в історичному Римі. Для визначення такого політико-правового інституту Нового часу як «*держава*» [47, pp. 764-790], у Стародавньому Римі не застосовувався сучасний романо-германський відповідник «*Stato*».

Етруски, котрі, за деякими даними, прибули на Апенніни з теренів Малої Азії [8, с. 85; 31, с. 196], бл. 1200-900 рр. до н. е. сформували *Lega etrusca* на півночі Центральної Італії [8, с. 89-94]. До складу *Lega etrusca* ввійшли різні *Civitatis* (громади вільних людей), пов'язані одна з одною засадами *Foedus* (договір, угода). В процесі внутрішньої соціально-економічної боротьби, частина етрусків, у співдружності з італійськими аборигенами (латинами та сабінянами), створили окремий від *Lega etrusca* міський центр – *Urbs Roma (Град Рим)*. За Варроном, ця подія відбулася бл. 754/753 рр. до н. е. [8, с. 104-105].

[5] Маємо на увазі елементи «форми держави»: форму правління, форму територіального устрою, форму політичного режиму.

Urbs Roma надовго залишилося офіційним, формалізованим найменуванням того, що тепер дослідники воліли би за краще назвати *Stato Romano* («*Римська держава*»). Зміни правлячих партій, диктаторів, режимів, змішання монархічних і республіканських форм правління, розширення кордонів і тотальна федералізація, жодним чином не позначилися на відповідному використанні словосполучення *Urbs Roma* – головного позначення «римської державності». Назва не змінилася, ані після «республіканізації» 509 р. до н. е. [49], ані після запровадження режиму принципату 27 р. до н. е. Октавіаном Августом [50, pp. 71-87], ані після встановлення режиму домінату імператором Діоклетіаном після 284 р. н. е. [17, с. 40-43], ані після перенесення самого Града Рим на берег Босфору, здійсненого імператором-християнізатором Константином Святим 11 травня 330 р. н. е. [14, с. 222]. Словосполучення *Urbs Roma* залишалося юридично чинним найменуванням «римської державності» в період єдиновладних претензій візантійського (східноримського) імператора на всі колишні римські терени [11, с. 17-18; 14, с. 255-256; 21, с. 26][6] і в часи номінального співіснування західноримського й східноримського імператорів (IX-XV ст.) [11, с. 27-28; конкретний приклад співіснування: 51, с. 156-157].

Після падіння Нового Риму[7], під ударами турків-османів Мехмеда II Фатіга, *Urbs Roma*, аж до моменту зречення останнього формального римського імператора Франца II Габсбурга (6 серпня 1806 р.), продовжував вважатися юридичною реальністю, втіленою двома іпостасями – світською Священною Римською імперією германської нації (*Sacrum Imperium Romanum Nationis Teutonicae*) та католицьким Святим Престолом (*Sancta Sedes*). Врешті-решт, між 1806 і 1871 рр., *Urbs Roma* залишався т. зв. «Папською областю» (коректна конституційна назва – «*Status Ecclesiasticus*»), визнаючись Римським Папством прямим продовженням Стародавнього Риму.

Історичний підсумок відомий. Королівство Італія (*Regno d'Italia*), інспіроване західноєвропейськими світськими ідеологами і всупереч волі Папи Римського проголошене 17 березня 1861 р., окупувало Град Рим (*Urbs Roma*) у 1870 р. [52, с. 251]. Окремо наголосимо: від 24 грудня 862 р., після легалізації *Donatio Constantini* [21, с. 25], Римське Папство постулювало себе законним продовжувачем і правонаступником інститутів Стародавнього Риму та всіх римських імператорів. Відтак, день 26 січня 1871 р. остаточно зіпсував відносини християнських правонаступників Давнього Риму з італійськими політичними елітами, оформивши жорстку опозицію «*католицизм adversus італійський націоналізм*». Завершуючи тривалий період «*незаконної окупації італійськими монархами*» територіальних володінь *Status Ecclesiasticus* (1870-1929рр.)[53, с. 63-69], фашистський уряд Королівства Італія та представники Римського Папства підписали Латеранські угоди 11 лютого 1929 р., заснувавши *Status Civitatis Vaticanæ* (*Місто-Державу Ватикан*) [54, с. 58-67]. Розташований на Ватиканському пагорбі, *цей суверенний і міжнародно правосуб'єктний уламок спадщини Urbs Roma*, на рівні церковного права та відповідних норм конституційного права, включаючи діючу титулатуру Папи Римського (*Великого Понтифіка=Pontifex Maximus* [55, с. 5]), донині декларує правонаступництво, правове наслідування та продовження древнього Граду Рим.

З-посеред десятків тисяч юридичних актів, зібраних протягом двох тисяч років, випливає факт, парадоксальний для багатьох спеціалістів – *основне найменування римської державності не мало у своєму визначенні аналогів сучасного слова «державність» (Stato, Status), а вказувалося переважно як «Град Рим» (Urbs Roma)*, що нині знаходить логічне продовження у формальній «міській» назві суверенного Ватикану. Навіть в часи розростання кордонів до небувалих меж, за правління імператорів Траяна (роки правління: 98-117) [9, с. 403] чи Юстиніана (роки правління: 527-565) [51, с. 72-79], т. зв. «римська державність» не припиняла вважатися «Градом». Коли в 212 р. н. е.

---

[6] Ці візантійські (східноримські) претензії не мали конкуренції тривалий час (480-800 рр.).

[7] Побутова назва «Нового Риму» (*Константинополь*) відома в історіографії набагато краще. З 1930 р. місто офіційно іменується «Стамбул».

імператор Каракалла (роки правління: 211-217) наділив громадянством вільних чоловіків усіх провінцій, належних Риму, він надав їм саме *міське громадянство* («громадянський статус» тоді визначався як *Status Civitas*) [14, с. 181]. Пізніше, твори провідного римсько-християнського теолога і фундатора патристики Августина Аврелія (роки життя: 354-430) поглибили античну концепцію *Urbs Roma*, передбачивши Риму долю перетворення на *Вселенський Град Божий* [12, с. 76-84]. Така ідеологема дотепер є прийнятою *халкедонськими християнськими патріархатами*, котрі інтерпретують її по-різному, але визнають виняткове значення як Стародавнього Риму на річці Тибр, так і Нового Риму (Константинополя) біля протоки Босфор [21]. Важливо: римське цивільне (приватне) право, систематизоване в т. зв. «республіканський період» 509-27 рр. до н. е., артикульоване імператорськими конституціями й едиктами доби принципату (27-284 рр. н. е.), надзвичайно вплинуло на становлення ортодоксальної християнської теології. Політико-правове словосполучення *Urbs Roma*, відтак, експлікувалося в теологічну філософему *Civitas (Urbs) Dei* [12, с. 79][8].

Втім, *Urbs Roma* було однією-єдиною юридичною назвою т. зв. «римської державності» лише до 509 р. до н. е., коли у Давньому Римі встановилася консульська влада, а квазімонархічні повноваження вождя-рекса перейшли до рук Великого Понтифіка (*Pontifex Maximus*) [8, с. 107]. Переворот формалізував додаткову назву, котра прижилася в період 509-27 рр. до н. е. – *Res Publica Populi Romani* («*Спільна Справа Римського Народу*») [49]. Остання передбачала термінологічне втілення практики колективного управління Римом усіма його *громадянами* (*вільними, повнолітніми, військовозобов'язаними власниками майна чоловічої статі*[9]).

Де-юре, всі громадяни одночасно ставали потенційними воїнами та політиками, витворюючи соціальний сенс т. зв. «римського республіканізму». Так, *Римська Республіка* існувала, але *зміст, який у це словосполучення вкладали її сучасники, неймовірно далекий від модерної «республіки як форми державного правління»* з тексту будь-якого загальнодоступного курсу новітньої теорії права. Римський республіканізм, перетворений після 27 р. до н. е. на головний історичний синонім поняття «державність» для теренів усього Великого Середземномор'я, позиціонував *«республіку» («спільну справу») єдино можливим неварварським політичним утворенням, де громадяни здобувають освіту, мають право політичної участі та колективно виконують певну універсальну месіанську роль*. У такій «республіці» не могло бути місця для примату «поганих» (за Аристотелем) демократії, анархії, охлократії чи олігархії, хоча демократичні процедури визнавалися корисними та дієвими. В результаті, *Urbs Roma*, перерісши завдяки пізнішому поширенню християнства в *Civitas (Urbs) Dei*, виявився теологічним і сакральним синонімом «римської державності», тоді як цивільним і магістратним позначенням цієї «римської державності» слугувало поняття *Res Publica Populi Romani* [56].

Після приходу до влади Октавіана Августа і встановлення режиму політичного правління під назвою «*принципат*» (27 р. до н. е.) [17, с. 34-37], нічого принципово не змінилося. Імператори-принцепси отримували свої титули шляхом маніпулятивного використання демократичних процедур, хоча ці процедури (Народні Збори, голосування Сенату, магістратні судові рішення) часто здійснювалися цілком самостійно і навіть щиро [50, рр. 71-87]. *Римська імперія де-юре залишалася Римською Республікою*. Подальше запровадження «*домінату*» (після 284 р. н. е.) та об'єднання територій римської юрисдикції правителями Східної частини Римської імперії (*Imperium Romanum Pars Orientale*) в 480-812 рр. теж не вплинули на зміну основної цивільно-правової і магістратної назви т. зв. «римської державності» (*Res Publica Populi Romani*).

Разом із тим, унаслідок змістовних особливостей правлячого політичного режиму, створеного Октавіаном Августом (роки правління: 27 р. до н. е. – 14 р. н. е.)

[8] З точки зору права, Стародавній Рим наразі імпліцитно живе у вигляді Сучасного Ватикану.

[9] Пропонуємо вважати цей перелік універсальним критерієм визначення римського громадянського статусу – *Status Civitas*.

та модернізованого Діоклетіаном (роки правління: 284-305 рр. н. е.), сакральний *Urbs Roma* і цивільно-магістратна *Res Publica Populi Romani* набули нині найбільш поширеного, а спершу лишень додаткового (часто побутового) позначення – *Imperium Romanum* («Римська імперія») [57, с. 21-33]. За часів конституювання політичного режиму домінату [17, с. 41-46; 21, с. 20], словосполучення «*Римська імперія*» перейшло зі сфери простонародної латинської самоназви в тексти законодавчих актів, едиктів, рескриптів, конституцій тощо. Отже, у III-VI ст. н. е., т. зв. «римська державність» де-юре володіла кількома рівнозначними та рівноцінними назвами:

1) *Urbs Roma* (зміст: міська сутність «римської державності», що дозволила поширити внутрішню патрон-клієнтську систему економічних правовідносин Міста на контекст «федеративної» форми територіального устрою взаємин із підвладними територіями та народами);

2) *Res Publica Populi Romani* (зміст: «республіканізм», як латинський синонім пізнішого слова «держава=stato», що дозволив поширити на рівні федеративних взаємин міських магістратів із підвладними племенами й народами внутрішньоміську колективістську форму правління та належний їй інститут римського громадянства);

3) *Imperium Romanum* (зміст: військово-політичний характер встановленого правлячого режиму, що дозволив згуртувати різноплемінні продуктивні сили федеративної республіки, народженої напередодні 27 р. до н. е., навколо персональної і сакралізованої особистої влади імператора, котрий здебільшого послуговувався титулами «принцепс» чи, пізніше, «домінус»).

Де-юре, рівнозначне та рівноцінне використання трьох наведених словосполучень для дефініції «римської державності» зберігалося в східних провінціях (*Imperium Romanum Pars Orientale*) аж до падіння Константинополя 29 травня 1453 р. [14, с. 166], а в західних провінціях (*Sacrum Imperium Romanum Nationis Teutonicae*) до зречення Франца II Габсбурга 6 серпня 1806 р. [14, с. 756].

Термін *Stato* перейшов із приватно-правової термінології у публічно-правовий лексикон *виключно* завдяки реформаційній опозиції, яка протистояла авторитету Римо-Католицької Церкви [55, с. 174-196]. Загальновживаний зміст *Stato* був закріплений на міжнародно-правовому рівні Вестфальською системою мирних угод 1648 року. Протягом 1648-1815 рр. поняття «державність» отримало своє сучасне звучання в словниках більшості романо-германських мов (=*Stato, State, État, Staat, Estado*).

Для остаточної ясності, слід пригадати етрусько-латинське походження *Status* і *Stato*, вживаних у цивільно-правових значеннях «*становище*», «*статус*», «*стабільність*» на теренах Стародавнього Риму та різних *пізніших варіацій Римської імперії*. Зовсім не дарма Латеранські угоди 11 лютого 1929 р. закріпили сучасному Ватикану міжнародно-правове найменування *Status Civitatis Vaticanæ*, підкресливши прихильність Римського Папства скоріше до найдавнішого етрусько-латинського поняття *Status*, ніж до похідного *Stato*, акцептованого антикатолицькою (секуляризованою) Європою.

Приклад другий – офіційна назва «держави» в історичному Ірані.

Щоб наблизитися до заданої мети, інколи слід розширити фокус уваги [26, с. 198]. Важливо зрозуміти: плідне вивчення т. зв. «римської державності» [57, с. 26, 33] наштовхується на необхідність *аналізу* військово-політичних відносин із історичними сусідами [58, с. 8-25], супутнього міжкультурного інформаційного обміну [51, с. 307-313], філософського взаємопроникнення [12, с. 192]. Етнограф та антрополог Лев Штернберг писав: «*хто знає один народ – не знає жодного*» [59, с. 142]. Ці слова можуть легко екстраполюватися в теорію та історію держави і права: «*хто знає історію однієї держави – не знає історії жодної*». Усе пізнається в порівнянні: для розуміння *справжнього* Стародавнього Риму чи римсько-візантійських реалій[10] необхідно розуміти *справжній* Стародавній Іран.

Пояснюючи тезу, повернемося до рим-

[10] Наші постійні акценти саме на *візантійському продовженні римського спадку* недаремні. Вкотре підкреслимо: Східна Римська імперія – єдиний повноцінний продовжувач історичного Риму, що мав при цьому всі необхідні юридичні підстави, не потребуючи фальсифікації відповідних нормативно-правових передумов, на відміну від Римського Папства.

сько-візантійської історичної тяглості (*translatio imperii*)[11]. *Якщо нам необхідно вивчати лінійну історію Римської імперії (та Візантії)*, то починати потрібно навіть не з 754/753 рр. до н. е., коли рекс Ромул заснував Град Рим, а з 1200-900 рр. до н. е., коли на Апеннінському півострові почала домінувати культура етрусків (латинські етноніми – *Etrusci, Tusci*), які створили згадане федеративне об'єднання *Lega etrusca* [8, с. 85-96]. При цьому, в написаному словосполученні «*федеративне об'єднання*» ми нічого не модернізували (!), не застосували жодного анахронізму. Саме в Давній Італії розвивалося юридичне поняття *foedus* (союз, договір) [13, с. 374]. Починаючи характеристику лише з таких віддалених часів (латинсько-етруських), отримаємо унікальну можливість простежити прогресію цікавих нам політико-правових інститутів [48; 49; 56].

Якщо ж, на противагу описаній вище лінійності, існує потреба вивчити і, що важливіше, зрозуміти «Римську імперію» (та Візантію) як «державу», притаманну конкретному хронологічному відтинку, тоді її необхідно аналізувати в нерозривному синхронному зв'язку з державно-правовими процесами історичної Персії (Ірану) [60; 61; 62]. Відтак, саму Персію слід теж досліджувати методом лінійності, в прогресії найдавніших інститутів.

Кордон Риму та Персії охоплював простір від Червоного до Каспійського моря [63, с. 1, 2, 4], утворюючи нечіткий фронтир (*frontier*), постійно рухливий, то на захід, то на схід. Наприклад, і Персія, і Рим історично декларували претензії на всю територію *Давньої Ассирії* [17, с. 234; 22, с. 99]. Рим також декларував Месопотамію своєю законною власністю, що гучно прозвучало на фінальному етапі правління імператора-принцепса Траяна (роки правління: 98-117) [9, с. 403]. Для реалізації планів експансії *східні римляни* утримували адміністративні органи провінцій із характерними назвами «Ассирія», «Осроена», «Аравія», сигналізуючи про офіційні наміри підкорити Аравійський півострів, а також Дворіччя Тигру/Євфрату [9, с. 492-494]. Плани підкорення «*Великого Ірану*» базувалися на спробах повторити завойовницький прецедент македонського автократора Александра (роки правління: 336-323 рр. до н. е.), проголошеного в 330 р. до н. е. «*шахіншахом Азії*» [9, с. 63-67]. Повторивши заходи Александра, римляни мали на меті вийти до кордонів Індії, полегшивши торгівлю караванними шляхами [19, с. 21-30; 58, с. 245-246].

В той же час, паралельні перські претензії на Месопотамію й Ассирію видавалися іранським хроністам виправданішими [приклади: 64]. У перських джерелах прямо йдеться про історичне право Ірану на більшість східних провінцій Риму (Візантії) [65]. Відповідна традиція почалася з *династії Ахеменідів* (Ἀχαιμενίδαι давньогрецькою), яка заснувала т. зв. «Перську державу» в період правління Кіра II Великого (559-530 рр. до н. е.) [28, с. 63-66].

Зазначимо: хоча у світовій історіографії фігурують позначення «*Перська імперія*» [28, с. 66, 72] та «*Імперія Ахеменідів*» [11, с. 63], проте, Кір II у 550-ті рр. до н. е. ніяк не міг створити те, що в контексті «форми держави» ще не було властиво навіть римлянам. Термін *imperium* у Давньому Римі, звісно ж, існував задовго до встановлення консульських дуумвіратів 509 р. до н. е., позначаючи вищу владу, здійснювану вільними людьми на народних зборах [8, с. 145]. *Imperium*, як поняття етруссько-італійського походження, можливо, мало аналоги в Малій Азії перед *Катастрофою Бронзової доби (XIII-IX ст. до н. е.)* [8, с. 89]. В будь-якому разі, етруски та їхні спадкоємці-римляни знали *imperium*, але його вживання як третього синоніму т. зв. «римської державності» почалося не раніше конституювання політичних режимів принципату (27 р. до н. е. – 284 р. н. е.) та домінату (після 284 р. н. е.) [21, с. 20, 120]. Варто усвідомлювати: на момент «відновлення Римської Республіки» Октавіаном Августом, який таким чином камуфлював перехід до режиму принципату (27 р. до н. е.) [9, с. 381], «перська державність» існувала вже понад 500 років, включаючи політичні маневри Александра Македонського та

[11] Наратив *translatio imperii (тобто юридичної та політичної передачі римського державницького спадку формальним продовжувачам),* з яким ми полемізуємо, представлений працями литовського політолога й соціолога Зенонаса Норкуса [11, с. 15-38]. Прийнятний наратив репрезентований працями медієвіста Вікторії Уколової [57, с. 20-33].

епоху Селевкідів (281-63 рр. до н. е.). По суті, перси, презентуючи себе «*центром світу*», «*найбільшою цивілізацією в історії*», аж ніяк не могли використовувати «варварський» термін «імперія» [34].

За доби Ахеменідів (559-330 рр. до н. е.), правління котрих з'єднало персів і мідійців у єдину політію [28, с. 60-63], справжня назва цієї «держави» позначалася як «*Хшатра*» («*Xšāça*») [66], неодноразово входячи до складу титулярних імен правителів. Найкращим перекладом даної лексеми виступає «*об'єднання*» чи навіть «*союз*» [66]. Більш примітивний переклад, враховуючи реалії паралельного Давній Персії розвитку римлян і греків, може звучати як «*федерація*» (вище наголошувалося: *термін foedus* [13, с. 374] *має давньоіталійське, етруське походження*). Назвою «держави» констатувався факт союзного об'єднання багатьох племен під владою ахеменідських династів [27, с. 312]. *Ані термін «Персія», ані термін «Персо-Мідійська держава», ані «Перша Перська імперія», не здатні відобразити справжньої сутності й змісту «Xšāça» – політико-правової реальності ахеменідських часів*. Усі зазначені поняття продиктовані виключно рамками модерного національно-історіографічного світогляду – вони чітко пов'язують верховну владу Ахеменідів з певною конкретною територією. Проте, *правова реальність суперечить сучасним національно-історіографічним схемам (міфам)*: для Вавилонії Ахеменіди титулувалися «правителями правителів Шумеру й Аккаду», для Ассирії «правителями чотирьох сторін світу», для Єгипту проголошували себе «фараонами Верхнього і Нижнього Та-Кемет». Підконтрольні Ахеменідам греки величали династів «*базилевсами базилейон*» («*наймудрішими з-посеред наймудріших*»). Формат титулатури та кон'юнктура земельної власності, надання земельних ділянок і цілих областей *сатрапам*, при паралельному невтручанні у внутрішні політичні процеси, означають, що перські *владики-Ахеменіди* ніколи не прив'язували свій титул і, отже, назву свого «*союзу*» до якоїсь конкретної землі [9, с. 168; 27, с. 296-302].

До речі, на необов'язковість самоототожнення «правителів» із певною територією звертає увагу сучасний грецький історик Ангелос Ханіотіс, описуючи часи після завоювання Ахеменідської Персії Александром [9, с. 78-103]. У 330-321 рр. до н. е. Великий Іран і всі колишні володіння Ахеменідів, завдяки експансії Александра та подальшій короткочасній інерції, входили до складу Μακεδονικὴ αυτοκρατορία (Македонської автократії), складеної, за ахеменідським зразком, із незалежних сатрапій, серед яких існувала «*Базилея Азія*» (безпосередні Персія та Мідія), а також окремо розвивався «*Та-Кемет*» (Верхній і Нижній Єгипет). У результаті запеклих війн за спадок Александра, деякі його спадкоємці-діадохи прийняли в 306 р. до н. е. давньогрецький титул «базилевсів» («наймудріших»), *навмисно* роблячи це без будь-якої територіальної прив'язки [9, с. 92]. Хоча Іран і Сирія втрапили під керівництво династії Селевкідів [9, с. 112], Єгипет перейшов у володіння династії Птолемеїв [9, с. 111], а Греція і Македонія підпорядкувалися Антигонідами [9, с. 113], всі ці «династії» ніколи не оголошували наявність конкретного територіального ядра своєї влади. Ангелос Ханіотіс зазначав: спадок Александра Великого «розтягували» примітивним способом – хто і де зумів утвердитися першим, там і величав себе «базилевсом» [9, с. 90-117]. Цей спосіб видавався «*діадохам*» украй вигідним, дозволяючи постійно змінювати місця адміністративної дислокації і, зазнавши поразки на одних землях, негайно вживати заходів до завоювання нових, часом зовсім чужих, територій.

Талановитий і точний опис Ханіотіса не враховує тільки одного важливого факту: діадохи-базилевси еллініcтичних часів запозичили відсутність територіальної прив'язки своєї титулатури саме з практики управління сатрапіями династією Ахеменідів [67]. Відповідно, користуючись логікою *позатериторіальної династичності ахеменідського політичного утворення*, якщо вважати юридично справедливим і доречним дублювати важковимовний термін «*Xšāça*» як «*Ахеменідія*», то не виникне питань і з назвою іранських володінь діадохів-Селевкідів. Еллініcтична династія Селевкідів декларувала свої володіння як Βασιλεία τῶν Σελευκιδῶν («*Базилея Селе-*

вкідів») [68], дозволяючи нам іменувати ці мінливі території «*Селевкідією*».

Хоча *Селевкідія* де-юре проіснувала до 64 р. до н. е. (коли Гней Помпей включив її своїм рескриптом до складу Римської Республіки на правах «провінції Сирія» [8, с. 309]), персько-мідійські землі вона втратила набагато раніше. Північно-східна Персія, об'єднана в межах сатрапії «Парфія», протягом 250-230-х рр. до н. е. скорилася бактрійським племенам, отримавши нове династичне правління *Аршакідів* [69, с. 96-98]. Останні підкорили весь Великий Іран і в 92 р. до н. е. зіштовхнулися з римлянами на околицях Малої Азії [8, с. 333].

Отже, в 250 р. до н. е. – 227 р. н. е. Персією правила династія центральноазіатського походження (Аршакіди) [69]. Як сучасна історіографія титулує це династичне політичне утворення («державу»)? Найчастіше зустрічаємо традиційне словосполучення – «Парфянське царство» [8, с. 334; 9, с. 324; 27, с. 332]. Чимало дослідників пишуть просто «Парфія» [28; 69]. Деякі «фахівці», знову ж таки, дозволяють собі говорити про «Парфянську імперію» [70, p. 1003]. Всі зазначені варіанти, як і має бути, докорінно неправильні та юридично неадекватні. Коректна лише одна, властива класичній історіографії, теза – династія Аршакідів справді відійшла від ахеменідсько-селевкідської практики відсутності територіальної прив'язки [70, p. 1003]. Проте, свої володіння Аршакіди називали не Парфією (сатрапія офіційно вважалася *ядром* політичного утворення – аналогом романо-германського середньовічного «*домена*»), а «*Аріяншахром*» («Aryānšaθr»), тобто «правлінням аріїв» [71, с. 223]. Тут немає жодних анахронізмів, вигадок чи реінкарнації нацистської аріософської міфології, оскільки поняття «*арії*» в III ст. н. е. тісно пов'язувалося з мешканцями східної частини Великого Ірану [28, с. 8]. Ймовірно, Аршакіди асоціювали себе з Іранським нагір'ям [69, с. 97], засновуючи династичне правління на фундаменті етнокультурної спільності, що пізніше влилася в т. зв. «середньоперську народність».

Середньоперська («пехлевійська») народність виявилася кістяком чергової династії Сасанідів, яка вирвала владу з рук парфянських Аршакідів і продовжила керувати Великим Іраном з 227 по 651 рр. н. е. [28, с. 124-174]. Нову «іранську державу» історики знову ж таки називають або «Сасанідською імперією» [58, с. 120], або «Другою Перською імперією», або «Сасанідським Іраном» [17, с. 256; 22, с. 94]. Останній варіант, як і «Новоперське царство», має право на існування, за умови, що дослідник і читач обопільно розуміють ключову істину: *античні іранці ніколи не використовували для політико-правової самоідентифікації слів «царство», «імперія», «держава»* (у сенсі *Stato=State*) [65; 66; 67; 71]. «Варварські» терміни були персам не потрібні, бо, запозичивши концепт територіальної прив'язки від парфянської династії Аршакідів, новоявлені правителі-Сасаніди офіційно титулували свої володіння «Ераншахром» (по-середньоперськи «Ērānšahr») [72]. Династичний аршакідський «Аріяншахр» повільно трансформувався в династичний сасанідський «Ераншахр» [лінгвополітичний аспект: 28, с. 142-143]. Дослівний переклад складових очевидний: «іранське правління» [71; 72]. Після подій 224-227 рр. н. е., на політичній мапі світу з'явився безпосередній попередник сучасного «Ірану».

Новоявлений «*Іран*» («*Еран*») став ментальним ядром т. зв. «державності», тоді як «*Персія*» сприймалася зоною поширення іраномовної цивілізації, належною ядру [73; 74]. В цьому значенні іранські хроністи та пізніші філософи вважали однаково «*перськими*», як племена кавказьких аланів або вірменські «царства», так і землі, що нині входять до *незалежних республік* Туркменістану, Узбекистану, Таджикистану, Пакистану, Афганського Емірату. Зрештою, якщо все ж *оперувати анахронічними термінами, котрі, як нами з'ясовано, виступають усталеною історіографічною нормою*, то поняття «Персія» обійняло становище синоніма «цивілізації» та «цивілізованості», тоді як «Іран» набув значення «держави», «державності». Правителі Сасанідського Ераншахру носили титул «*shahanshah*» («шаханшах» або «шахіншах») [22, с. 96; 64], що перекладається словосполученням «*правитель правителів*», передбачаючи

правничу схему: «шахіншах» координує правління інших самостійних «*шахів*» та автономних «*сатрапів*». Висловлюючись сьогоднішньою юридичною мовою, «*форма державного устрою*» Ераншахру (тобто територіальна організація), більшою мірою ніж Аршакідія, успадкувала принципи Ахеменідського «*Союзу*» («Xšāça») [73, pp. 1-14].

Ērānšahr проіснував з 227 по 651 рр. н. е. Його контакти зі Східною Римською імперією (Візантією) були надзвичайно тісними, визначивши не лише вектори візантійського соціально-економічного розвитку, але й задавши тон багатьом теологічним християнським дискусіям [17, с. 234, 256; 26, с. 48-51]. Постійні війни призвели до взаємного виснаження Нового Риму та Персії [60], однак, якщо Константинополь, вкрай дорогою ціною втрати більшості східних провінцій, встояв перед арабською навалою 632-655 рр. [61; 62], то Ērānšahr повністю підкорився мусульманам і поступово ісламізувався [22, с. 100; 28, с. 174-177]. Стародавня релігія зороастризм зазнала жорстоких переслідувань – перси ввійшли до складу al-khilāfat ar-Rāshidīyah (т. зв. «*Праведного Халіфату*»), направляючого головні східні успіхи ісламу протягом 632-661 рр. [31, с. 379].

Кілька століть потому, після зміни юрисдикцій низки мусульманських халіфатів, назва «*Iranzamin*» («земля іранців») [75, p. 47] відновилася в формально-юридичній площині з приходом завойовників-монголів Темуджина-Чингісхана (роки життя: бл. 1150-1227) [26, с. 219-220]. У 1256-1335 рр., утворення «Iranzamin», послуговуючись паралельним монгольським найменуванням «Хүлегийн улс» (Улус Чингізида Хулагу), вважалося іранською політією, складовою Монгольського Улусу [75, pp. 45-76]. Саме з Хүлегийн улс почалося відновлення суто іранських династій, спричинившись у XX ст. до появи «*Ісламської Республіки Іран*».

Підсумуємо: в періоди давнини, античності та середньовіччя не могло існувати «*Перської імперії*», оскільки назву головного ворога та конкурента запозичувати не прийнято. Не існувало і «Перського царства», так як цінність римського когномена «Цезар» [14, с. 183] іранським династам здавалася вкрай низькою. «Базилеєю» («мудрістю») Персію називали виключно елліни, величезна кількість яких проживала в іранських містах і здобувала високий статус на службі Ахеменідам, Селевкідам, Аршакідам, Сасанідам. Грецький койне (κοινὴ διάλεκτος), звичайно, вважався символом освіченості в пізньоантичному Ірані, але авестійська та пехлевійська мови все ж цінувалися вище [28, с. 163-167]. Отже, *«імператорами», «царями», «царями царів» іранських правителів зробили вже перекладацькі потуги європейських учених Нового часу*. Самі перські правителі називали свої володіння наступними юридично коректними словосполученнями: Xšāça в Ахеменідський період (559-330 рр. до н. е.), Βασιλεία τῶν Σελευκιδῶν в Селевкідський період (306-64 рр. до н. е.), Aryānšaθr у Парфянський період (250 р. до н. е. – 227 р. н. е.), Ērānšahr у Сасанідський період (227-655 рр.), al-khilāfat ar-Rāshidīyah у період завоювань «Праведного Халіфату» (632-661 рр.), Хүлегийн улс у період монгольського панування Чингізидів (1256-1335 рр.).

Перекладаючи конотації зазначених термінів, наголошуємо: своїми офіційними назвами «іранська державність» пройшла динамічну еволюцію – від «союзу/спільності», «мудрості Селевкідів», «правління аріїв» до «правління іранців», «халіфату» і навіть «чингізидського улусу». Однак, Персія ніколи не була «імперією» юридично. Без будь-якого римсько-візантійського вислову Персія залишалась великою цивілізацією, самодостатнім політичним утворенням, «наддержавою» античності/середньовіччя [34; 65; 67; 73].

Перелічені формальні назви т. зв. «держав історичного Ірану» пропонують достатньо інформації з приводу елементів сучасного вчення про форму держави.

По-перше, за «*формою державного устрою*», очевидний децентралізований, близький до федерації характер «союзу», де «правитель правителів» керує «шахами» та/або «сатрапами». В реальності, не відчувається існуючої в історіографічних екскурсах горезвісної «східної деспотичної централізації», переважно вигаданої Ш.-Л. де Монтеск'є й

іншими любителями різнопланових редукцій. Стверджуємо: назви «іранської державності» свідчать про опору «шахіншахів» на представників еліти, котрі, в свою чергу, мали достатньо самостійності та внутрішньополітичної свободи.

По-друге, за «*формою державного правління*», хоча й очевидна наявність монархічного принципу, але цей принцип серйозно обмежений обов'язком шахіншахів *прислухатися* до порад підлеглих шахів і сатрапів. *«Обмежена монархія» вже є антиномічним (взаємно опозиційним) поєднанням слів, оскільки персональне «єдиновладдя» в її структурі піддається прямому, юридично санкціонованому впливу інших політичних гравців*. Отже, говорити про повноцінність поняття «монархія» («єдиновладдя»), всупереч розповсюдженим кліше, не доводиться.

По-третє, за «*формою державного режиму*», в історичному Ірані спостерігалася автократія, вкрай редукована союзно-федеративними умовами розвитку, схильна до трансформації в *союз автократій* (кожен шах у своєму шахстві позиціонувався самостійним автократором). У той же час, порівняння історичних назв «іранських держав», не залишає можливостей називати Персію монократією. Де-юре, враховуючи рівень децентралізації, вживаючи сучасну правничу термінологію, Персію слід визначити *полікратичною федеративною монархією* (система не передбачала абсолютного єдиновладдя в прийнятті шахіншахами рішень союзного масштабу).

Висновки. Послідовно описавши трансформацію офіційних назв двох провідних «держав» Середземномор'я та Близького Сходу в період VI ст. до н. е. – VII ст. н. е., констатуємо: самоототожнення вказаних політичних утворень (політій) із месіанським «цивілізаціонізмом», тісно єднало політичну культуру і правосвідомість народів Риму й Персії. Спільноти, що не входили в орбіту римського чи перського політичного впливу, однаково позиціонувалися «варварськими» і навіть «нелюдськими». Показником приналежності людини до «цивілізації» найчастіше виявлялося *не право крові, а право самоідентифікації*, коли *людина*, акцептуючи владу конкретної «наддержави», ставала частиною єдиного культурного цілого (навіть якщо «*в минулому*» жила «*наче варвар*»). Конструктивістська парадигма ідентичності однозначна: *хто ким себе вважає, тим він і є*. Застосовуючи цю парадигму до юридичної історії античності чи середньовіччя, помічаємо: *вивчення офіційних назв* політичних утворень Риму й Персії, однаково претензійних щодо універсальної цивілізаційної зверхності, дозволяє встановити ряд принципових і незаперечних *юридичних істин*.

По-перше, «Римська імперія» користувалася в юридичній самоідентифікації трьома дефініціями, серед яких «Град Рим» і «Римська Республіка» переважали. При цьому, Римська імперія в технологіях управління послуговувалася демократичними процедурами прийняття важливих політичних рішень, навіть за «імператорських» режимів принципату чи домінату. Такий підхід успадкувала Візантія (Східна Римська імперія). Свій республіканський статус Давній Рим і спадкоємиця-Візантія ніколи не скасовували де-юре.

По-друге, Великий Іран змінив декілька дефініцій у власних нормативно-правових актах, характеризуючись династичною прив'язкою політійної титулатури. Від династії Ахеменідів до моменту встановлення диктату Сасанідів, Великий Іран пройшов декілька етапів автократизації монаршого правління, але наприкінці зосередився навколо першопочаткових принципів союзності, персоніфікованих титулом верховного правителя («шаха над шахами», «шахіншаха»).

До речі, *політична союзність*, експлікуючи багатокультурність спільнот Давнього Риму й Ірану, де-юре притаманна цим обом цивілізаційним утворенням. У Персії союзність знайшла відображення в титулатурі верховного правителя, тоді як Давній Рим оформив теорію та практику федеративного територіального устрою, застосовувану наразі більш ніж двадцятьма потужними федеративними державами.

Список використаної літератури:

1. Neff Stephen C. Justice Among Nations: A History of International Law. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014. 628 pp.

2. Di Stefano Giovanni. The Conceptualization (Construction) of Territorial Title in the Light of the International Court of Justice Case Law. Leiden Journal of International Law. 2006. Vol. 19. No 4. Pp. 1041-1075.
3. Мельник В. М. Культурна генеза міжнародного права в контексті дефініції суб'єктно-об'єктних відносин. Соціологія права. 2021. № 3-4. С. 31-41.
4. Кулеба Д. Міжнародна правосуб'єктність: теорія і її перспективи. Альманах міжнародного права. 2010. Випуск 2. С. 70-83.
5. Драгоманов М. П. Вопрос об историческом значении Римской империи и Тацит (Из «Университетских известий» 1869 года). К.: Университетская типография, 1869. VIII+417 с.
6. Мельник В. М. Методологічні підходи «де-юре» та «де-факто» в контексті пізньоантичної і ранньосередньовічної історії міжнародної правосуб'єктності. Юридичний вісник. Юридический вестник. Law Herald. 2021. №3. С. 24-32.
7. Словник іншомовних слів. За ред. акад. АН УРСР О. С. Мельничука. К.: УРЕ, 1985. 968 с.
8. Машкин Н. А. История Древнего Рима. М.: Госполитиздат, 1950. 736 с.
9. Ханиотис Ангелос. Эпоха завоеваний: Греческий мир от Александра до Адриана (336 г. до н. э. – 138 г. н. э.). М.: Альпина нон фикшн, 2020. 680 с.
10. Хачатурян Н. А. Суверенитет, закон и «вся община»: взаимодействие и дихотомия власти и общества. Власть, общество, индивид в средневековой Европе. Отв. ред. Н. А. Хачатурян. М.: Наука, 2008. С. 6-8.
11. Норкус Зенонас. Непроголошена імперія: Велике князівство Литовське з погляду порівняльно-історичної соціології імперій. К.: Критика, 2016. 440 с.
12. Соколов В. В. Средневековая философия. М.: Высшая школа, 1979. 448 с.
13. Латинско-русский словарь. Составили И. Х. Дворецкий и проф. Д. Н. Корольков. Под общ. ред. С. И. Соболевского. М., 1949. 952 с.
14. Дейвіс Норман. Європа: історія. К.: Основи, 2018. 1464 с.
15. Winkel Laurens. Roman Law and Its Intellectual Context. The Cambridge Companion to Roman Law. Edited by David Johnston. New York: Cambridge University Press, 2015. Pp. 9-24.
16. MacCormick Neil. Institutions of Law: An Essay in Legal Theory. Oxford-New York: Oxford University Press, 2008. 336 pp.
17. Курбатов Г. Л. Ранневизантийские портреты: К истории общественно-политической мысли. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1991. 272 с.
18. Осипов А. М. Глава IV: Падение рабовладельческого строя и возникновение феодальных отношений в Индии. Всемирная история в десяти томах. Том III. М.: Госполитиздат, 1957. С. 58-64.
19. Ельницкий Л. А. Древнейшие океанские плавания. М.: Географгиз, 1962. 88 с.
20. Kaiser Wolfgang. Justinian and the Corpus Iuris Civilis. The Cambridge Companion to Roman Law. Edited by David Johnston. New York: Cambridge University Press, 2015. Pp. 119-150.
21. Конгар Ив. Девять веков спустя. Заметки о Восточной схизме. К.: Дух і літера, 2011. 168 с.
22. Якубовский А. Ю. Глава VI: Раннефеодальное общество в Иране в V – первой половине VII в. Всемирная история в десяти томах. Том III. М.: Госполитиздат, 1957. С. 94-101.
23. Конрад Н. И. Глава I: Развитие феодальных отношений в Китае (III-VIII вв.). Всемирная история в десяти томах. Том III. М.: Госполитиздат, 1957. С. 25-43.
24. Семенов В. Ф. История Средних веков. М.: Просвещение, 1975. 590 с.
25. Гумилев Л. Н. Хунно-китайская война III-II вв. до н. э. Гумилев Л. Н. Три китайских царства. М.: Алгоритм, 2012. С. 50-64.
26. Гумилев Л. Н. В поисках вымышленного царства. СПб: Азбука, 2014. 480 с.
27. Авдиев В. И., Вигасин А. А., Дандамаев М. А. и др. История Древнего Востока. Под ред. В. И. Кузищина. М.: Высшая школа, 1979. 456 с.
28. Бойс Мэри. Зороастрийцы. Верования и обычаи. М.: Наука, 1987. 303 с.
29. Шоню Пьер. История Латинской Америки. М.: Астрель, 2008. 164 с.
30. Мельник В. М. У полоні інтерпретацій. Політична антропологія між Сходом і Заходом. Монографія. Вінниця: Нова книга, 2020. 280 с.
31. Орлова Т. В. Всесвітня історія. Історія цивілізацій. К.: Знання, 2012. 446 с.
32. Мельник В. М. Нариси з теорії соціокультурної антропології. Вінниця: Вінницька міська друкарня, 2015. 552 с.
33. Ahmad Aijaz. Between Orientalism and Historicism: Anthropological Knowledge of India. Studies in History. 1991. Vol. 7. No 1. Pp. 135-163.
34. The Persianate World: The Frontiers of a Eurasian Lingua Franca. Nile Green (ed.).

Oakland: University of California Press, 2019. XXII+340 pp.
35. Ahmed Shahab A. What Is Islam? The Importance of Being Islamic. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2015. 624 pp.
36. Shaapera Simon Aondohemba. Theories of the State: Perspectives on the Nigerian Variant. European Scientific Journal. 2012. September edition. Vol. 8. No 20. Pp. 11-27.
37. Vermani R. C. Political Theory: Liberal and Marxist. New Delhi: Gitanjali Publishing House, 1989. 540 pp.
38. Неру Джавахарлал. Открытие Индии. Книга вторая. М.: Политиздат, 1989. 508 с.
39. Smiley Will. Rebellion, Sovereignty, and Islamic Law in the Ottoman Age of Revolutions. Law and History Review. 2022. Vol. 40. Issue 2. Pp. 229-259.
40. Misra S. The Customs of Conquest: Legal Primitivism and British Paramountcy in Northeast India. Studies in History. 2021. Vol. 37. Issue 2. Pp. 168-190.
41. Mahalakshmi R. Civilization: Historicizing a Concept in the Indian Context. Studies in History. 2022. Vol. 38. Issue 1. Pp. 7-15.
42. Syros V. State Failure and Successful Leadership in Medieval India. Studies in History. 2021. Vol. 37. Issue 1. Pp. 7-25.
43. Giannakos S. Chinese Nationalism: Myths, Reality, and Security Implications. Nationalities Papers. 2019. Vol. 47. Issue 1. Pp. 149-161.
44. Мельник В. М. Политико-правовой статус императора Восточной Римской империи в VI веке: титул, юрисдикция и субъектность. Юридичний вісник. Юридический вестник. Law Herald. 2020. №3. С. 68-80.
45. Мельник В. М. К вопросу о культурно-юридическом взаимодействии Сасанидского Ирана и Восточной Римской империи. Этническая культура. 2020. № 4 (5). С. 33-38.
46. Петрушенко О. Ф., Мельник В. М. Психоісторична концепція Клода Леві-Стросса. Сучасна педагогіка та психологія: методологія, теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К.: ТНУ ім. В. І. Вернадського, 2020. С. 86-90.
47. Wimmer A., Feinstein Y. The Rise of the Nation-State across the World, 1816 to 2001. American Sociological Review. 2010. Vol. 75. Issue 5. Pp. 764-790.
48. The Oxford Handbook of the State in the Ancient Near East and Mediterranean. Bang Peter F., Scheidel Walter (eds.). Oxford, New York: Oxford University Press, 2013. XII+555 pp.
49. Institutions and Ideology in Republican Rome: Speech, Audience and Decision. Henriette Van Der Blom, Christa Gray and Catherine Steel (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. XIV+356 pp.
50. Cooley Alison E. From the Augustan Principate to the Invention of the Age of Augustus. Journal of Roman Studies. 2019. Vol. 109. Pp. 71-87.
51. Статакопулос Дионисий. Краткая история: Византийская империя. М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2020. 320 с.
52. Невлер В. Е. Революция 1859-1860 гг. Завершение объединения Италии (1870 г.). История Италии в трех томах. Том 2. Отв. ред. К. Ф. Мизиано. М.: Наука, 1970. С. 210-251.
53. Мельник В. М. Римське питання, Латеранська угода та міжнародно-правовий статус Ватикану. Український часопис міжнародного права. 2016. № 1. С. 63-69.
54. Мельник В. М. Еволюція міжнародно-правового статусу Ватикану: історія, сьогодення, українські акценти. Вінниця: ТОВ «Меркьюрі-Поділля», 2017. 192 с.
55. Ковальский Ян Веруш. Папы и папство. М.: Политиздат, 1991. 236 с.
56. Walters Brian. The Deaths of the Republic: Imagery of the Body Politic in Ciceronian Rome. Oxford and New York: Oxford University Press, 2020. XIV+158 pp.
57. Уколова В. И. Империя как «смысл» исторического пространства: попытка политологического анализа, обращенная к прошлому. Власть, общество, индивид в средневековой Европе. Отв. ред. Н. А. Хачатурян. М.: Наука, 2008. С. 20-33.
58. Люттвак Э. Н. Стратегия Византийской империи. М., 2016. 664 с.
59. Гаген-Торн Н. И. Ленинградская этнографическая школа в двадцатые годы (У истоков советской этнографии). Советская этнография. 1971. №2. С. 134-145.
60. Howard-Johnston James. The Last Great War of Antiquity. Oxford: Oxford University Press, 2021. XXXII+446 pp.
61. Sirotenko Anastasiia. Erinnern an Herakleios: Zur Darstellung des Kaisers Herakleios in mittelalterlichen Quellen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie der Ludwig-Maximilians-Universitat Munchen. Munchen, 2020. 372 s.
62. Viermann Nadine. Herakleios, der schwitzende Kaiser: Die oströmische

Monarchie in der ausgehenden Spätantike. Berlin und Boston: De Gruyter, 2021. X+382 s.
63. Атлас истории Средних веков. Под общей редакцией акад. Е. А. Косминского и доц. А. Г. Левандовского. М.: Главное управление геодезии и картографии при Совете Министров СССР, 1951. 65 с.
64. Фирдоуси. Шахнаме. Т. VI. (От начала царствования Йездгерда, сына Бахрама Гура до конца книги). Пер. с фарси Ц. Б. Бану-Лахути и В. Г. Берзнева. М., 1989. 655 с.
65. Мишин Д. Е. Хосров I Ануширван (531-579), его эпоха и его жизнеописание и поучение в истории Мискавейха. М.: Институт востоковедения РАН, 2014. 696 с.
66. Kent Roland G. Old Persian: Grammar, Texts, Lexicon. American oriental series. Vol. 33. New Haven: American Oriental Society, 1950. XIV+216 pp.
67. The Oxford Handbook of Iranian History. Touraj Daryaee (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2012. 432 pp.
68. Boiy Tom. The Reigns of the Seleucid Kings According to the Babylon King List. Journal of Near Eastern Studies. 2011. Vol. 70. Issue 1. Pp. 1-12.
69. Кримський А. Ю. Партія та Аршакіди, звідки їхня держава взялася. Кримський А. Ю. Вибрані сходознавчі праці в п'яти томах. Том IV: Іраністика. К.: Інститут сходознавства НАНУ, 2008. С. 93-236.
70. Hauser Stefan R. Chapter Fifty-Three: The Arsacid (Parthian) Empire. A Companion to the Archaeology of the Ancient Near East. Daniel T. Potts (Ed.). Oxford, New York: Wiley-Blackwell, 2012. Pp. 1001-1020.
71. Расторгуева В. С., Эдельман Д. И. Этимологический словарь иранских языков. Том 1 (a-ā). М.: Восточная литература РАН, 2000. 328 с.
72. Back Michael. Die Sassanidischen Staatsinschriften. Studien zur Orthographie und Phonologie des Mittelpersischen der Inschriften. Acta Iranica 18. Textes et Mémoires. Bd. VIII. Leiden, Tehran and Liège: Brill, 1978. 520 s.
73. Daryaee Touraj. Memory and History: The Construction of the Past in Late Antique Persia. Name-ye Iran-e Bastan: The International Journal of Ancient Iranian Studies. 2001. Vol. 1, No. 2. Pp. 1-14.
74. Daryaee Touraj. Šahrestānīhā ī Ērānšahr. A Middle Persian Text on Late Antique Geography, Epic and History. (Bibliotheca Iranica, Intellectual Tradition Series. No. 7). Costa Mesa, California: Mazda Publishers, 2002. XII+90 pp.
75. Zakrzewski Daniel. An Idea of Iran on Mongol Foundations: Territory, Dynasties and Tabriz as Royal City (Seventh/Thirteenth to Ninth/Fifteenth Century). The Timurid Century: The Idea of Iran Vol. 9. Charles Melville (Ed.). London: I.B. Tauris, 2020. Pp. 45-76.

Melnyk V. Official Titles of Roman-Byzantine and Persian Political Entities as an Information Source about the Form of the State and its International Legal Personality Discourse

The article review a fundamental question of the international legal personality history – regulation and status of the official titles of Ancient Rome and Ancient Persia "states". (Ancient Rome and Ancient Persia were historical neighbors and competitors for possession of all territories in the Middle East and Transcaucasia). Adhering to the constructivist methodology, we assert – the self-name of a political entity reflects its international legal positioning and the social & cultural worldview of the masses. For the international legal personality history, a consistent historical study of the official titles of states provide important data, as the entities names often contains information about the civilizational positioning of the country, about the elements of so-called "forms & types of the state". A formalized constitutional state title ("name") is always a brand, as well as a political & technological approach that allows us to substantiate territorial claims or cultural & political ambitions. Using last sentence as a basic methodological foundation, we postulate the fact of the legal absence of monocracies in Ancient Rome and Ancient Persia both in the historical period of the 6th century BCE – 7th century AD. All political entities (polities) created in the Mediterranean and Mesopotamian territories in Antiquity and Middle Ages were mainly positioned as polycratic federative organisms. At the same time, the Roman Empire de jure declared itself as a "republic". The rulers of Iran formally also had to share their power with satraps or "vassally" dependent shahs. All these facts we must multiplies by the absence of synonyms of modern term "state" ("Stato") in the periods of Antiquity and Middle Ages. As a legal self-name Ancient Rome used three equivalent synonyms – "Urbs Roma", "Res Publica Populi Romani", "Imperium Romanum". Byzantium also never used incorrect self-name

"Byzantine Empire", using just the official definition – "Imperium Romanum Pars Orientale". The parallel political entities of Ancient Persia similarly didn't use the Latin word "imperium", what is also distorts traditional historiographical ideas about so-called "Persian Achaemenid Empire", "Parthian Empire" or "Sassanian Empire". The rulers of Iran in ancient and early medieval times used the following official titles of their "states": Xšāça in the Achaemenid period, Βασιλεία τῶν Σελευκιδῶν in the Seleucid period, Aryānšaθr in the Parthian period, Ērānšahr in the Sassanian period.

Key words: *State=Stato, Official State Title, Legal Institute (Rechtsinstitut), Empire (Imperium), International Legal Personality, Form of Government, Form of Territorial Organization, Form of Regime, Legal Succession, Common Roman & Byzantine Heritage.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.3

Н. В. Федіна
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
теорії права, конституційного та приватного права
факультету № 1 Інституту підготовки фахівців для підрозділів поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ

А. Я. Пашко
здобувач ІІІ курсу факультету № 1
Інституту підготовки фахівців для підрозділів поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ ТА ПРАВОТВОРЕННІ

У статті розглянуто питання впливу інтеграційних та євроінтеграційних процесів на сучасне державотворення та правотворення. Вони відіграють у сучасному світовому розвитку держав важливу, а з деяких питань навіть провідну роль, а також мають вагомий вплив, як на політичну, так і економічну складову міжнародних відносин. Інтеграційні процеси сприяють ефективному розвитку співробітництва, а відповідно забезпечує безконфліктне співіснування держав.

Досліджено важливість того, що сучасні інтеграційні процеси не мають єдиної типології, є багатогранним і неоднозначним явищем, тому досить складно піддаються аналізу. Міжнародні відносини у різних сферах суспільного життя, першочергове місце серед яких займають політичні, економічні, культурні, є поєднанням відносно автономних видів. Тому питання дослідження інтеграції в сучасному світі невід'ємно пов'язане з інтеграційними процесами, що відбуваються між державами, спрямовані на узагальнення та виявлення закономірних тенденцій, спільних рис, причин та умов цього явища.

Звернено увагу на те, що інтеграційні та євроінтеграційні процеси повинні здійснюватися з урахуванням усіх особливостей перехідного етапу їх розвитку. Усе це вимагає досконалого вивчення та ретельного врахування впливу євроінтеграційних процесів на забезпечення національних політичних та економічних інтересів держави.

Також розглянуто важливість євроінтеграційного процесу для України, яка дасть можливість для держави вийти на світові ринки, насамперед на ринок Європейського Союзу, підвищення конкурентної спроможності товаровиробників, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, модернізація економіки, подолання технологічної відсталості, створення робочих місць, що в свою чергу сприятиме підвищення добробуту суспільства, що є важливим для нашої держави, враховуючи ті наслідки, що завдає війна з Росією.

Ключові слова: *Україна, інтеграційні та євроінтеграційні процеси, державотворення, правотворення, політичні та економічні інтереси.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день інтеграційні процеси в тій чи іншій формі відбуваються у більшості країн світу. Про досить високий рівень регіональної інтеграції свідчить постійне збільшення кількості інтеграційних об'єднань. Важливим є розуміння того, що інтеграційні процеси можуть відбуватися як у рамках уже створеної системи, що призведе до покращення рівня її організованості та цілісності, а також можуть виникати нові системи з раніше не пов'язаними елементами. При об'єднанні в єдине, все ж таки, окремі частини інтегрованого цілого можуть мати різний ступінь автономії, а також збільшується обсяг та інтенсивність

© Федіна Н. В., Пашко А. Я., 2022

взаємозв'язків між складовими цієї системи і відповідно створюються нові рівні управління, що забезпечать більш якісний процес взаємодії. Дослідження цих процесів насамперед є важливим для інтересів України, яка прагне стати повноправним членом світового співтовариства, активно долучається до інтеграційних процесів, основні з яких були закріплені в Конституції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання впливу інтеграційних та євроінтеграційних процесів на сучасне державотворення та правотворення займалися вітчизняні та зарубіжні науковці: Андрусевич Н.І., Артьомов І.В., Балян А.В., Баркалова І.М., Белих А. Г., Білецька Л. В., Білорус О.Г., Бондаренко В.Д., Будякова Т.О., Ващук Ф.Г., Вертелєва О.В., Вітер Д.В., Войтович Р.В., Врадій О.С., Гайдуков Л.Ф., Гідденс Е., Гнатовський М. М., Довгаль Е.А., Кіш Є.Б., Кваша О.С., Колесов В., Лепешков Ю.А., Лукьяненко Д.Г., Манжола В.А., Мариніна С.В., Микієвич М.М., Піляєв І.С., Поручник А.М., Риндзак О.Т., Синяков А.В., Сіренко К.Ю., Філіпенко А.І., Шубравська О.В., Яковюк І. В. та інші. У своїх наукових працях, зазначені науковці, висвітлили багато питань пов'язаниї з інтеграційними процесами. Однак питання впливу інтеграційних та євроінтеграційних процесів на сучасне державотворення та правотворення на сьогоднішній день все ж потребує комплексного наукового дослідження, тому є не тільки актуальним, але й своєчаснісним і доцільним проведення наукового доробку за обраною темою.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень інтеграційних та євроінтеграційних процесів виявити існуючі проблемні питання основних напрямків теоретично-правових аспектів інтеграції та євроінтеграційних процесів, що відбуваються у сучасному світі та зокрема в Україні, їх властивостей та особливостей, конституційно-правової характеристики євроінтеграційних процесів, а також запропонувати механізм впровадження цих процесів у правову систему держави, для більш ефективного забезпечення сучасного державотворення та правотворення.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі суспільного розвитку, у процесі формування інтеграційних систем задіяні не тільки розвинуті країни, а й країни, що розвиваються, це є свідченням того, що прихід епохи нового регіоналізму розповсюдився на усі континенти і ця тенденція зменшить розрив між державами світу, а також підвищить рівень соціально-економічного розвитку всіх країн загалом [1, с. 58].

Важливим є визначення концепції глобальної інтеграції, що веде до формування єдиного політичного, соціально-економічного та культурного простору, основою формування якого є спільні інтереси держав-учасниць. На думку Войтовича Р.В. трактування поняття глобальної інтеграції, це «засіб об'єднання держав на всіх рівнях суспільного розвитку, що забезпечує структурну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин, сприяє рівномірному розподілі соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між державами-учасницями в умовах спільного глобалізаційного напрямку розвитку» [2, с. 11].

Звернемо увагу на те, що початковою стадією інтеграційного процесу є лібералізація торговельних відносин між окремими країнами, тобто забираються обмеження на торгівлю певною групою товарів і послуг, полегшується доступ закордонних партнерів на внутрішній ринок, утворюються зони преференційної торгівлі, прикладом може бути наведена преференційна система Британського співтовариства, яке була засновано у 1932 році і об'єднало у своєму складі 48 держав. Важливо зазначити, що зона вільної торгівлі утворюється при підписані угоди між країнами про усунення тарифних і кількісних обмежень у взаємній торгівлі товарами та послугами. Підписання угоди не позбавляє права країн-учасниць на власне регулювання торгівельних відносин з третіми країнами, тому митниці усередині зони залишаються з метою запобігання нечесній торгівлі. Навіть на сьогоднішній день така форма інтеграції є досить дієвою і поширеною, прикладом може бути функціонування Північноамериканської зони вільної торгівлі НАФТА (угода між такими

державами як: США, Канада, Мексика укладена у 1994 році), також успішно функціонує Європейська асоціація вільної торгівлі – ЄАВТ (угода між Швейцарією, Ісландією, Норвегією та Ліхтенштейном укладена в 1960 році) [3, ст. 657].

Важливим є те, що Україна також задіяна у міжнародній економічній інтеграції, тобто є підписані угоди про зону вільної торгівлі з такими державами як: держави ЄАВТ (Швейцарією, Ісландією, Норвегією та Ліхтенштейном), (підписана у 2010 р.), СНД (2011 р.), Македонією (2001 р.), Чорногорією (2011 р.), ЄС (2014 р.), Канадою (2016 р.) [4].

Варто зазначити, що повна міжнародна економічна інтеграція передбачає створення єдиної економічної політики, при якій створюються органи національної адміністрації, рішення яких є обов'язковими для усіх держав-учасниць [5]. Європейський Союз, на сьогоднішній день, є фактично єдиним міжнародним інтеграційним угрупуванням, яке пройшло усі форми економічної інтеграції і продовжує своє формування.

Важливо звернути увагу на те, що завершальним етапом інтеграційних процесів є федерація. Вона створюється за умови, що кілька держав чи їх об'єднань, зберігаючи відносну самостійність, утворюють єдину союзну державу, в якій функціонує двопалатний парламент, дворівневий уряд, можливе подвійне громадянство, подвійне законодавство, які необхідні для правового регулювання життєдіяльності суспільства, як в межах федерації так і її суб'єктів. Прикладом може бути Австрійська республіка, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина [3, ст. 658].

Під впливом інтеграції відбуваються зміни загальної структури, загального управління, а отже нова інтеграційна структура має забезпечити і спрямувати розвиток людства в цілому, що закономірно визначить напрям розвитку сучасного світу [6].

Не варто акцентувати увагу на односторонньому підході до інтеграції, який базується виняткова на основі політичних, економічних та інших міркувань. Чинники розповсюдження регіональних інтеграційних об'єднань досить різноманітні і визначаються складним сплетінням мотивації правового, політичного, ідеологічного, економічного та культурного характеру. Усі ці умови впливають на рівень специфічності в розвитку кожного окремого регіону, що необхідно брати до уваги при спробі визначення загальних закономірностей розвитку регіональних інтеграційних процесів [7, с. 44].

Постійно прослідкується тенденція прискореного розповсюдження та збільшення загального числа регіональних угрупувань не тільки у найбільш розвинутих країнах, які досягли високого рівня розвитку внутрішнього ринку, що визначає оптимальність умови для процесу міжнародної інтеграції, але і в тих які розвиваються.

Важливою є думка науковців, які вбачають відмінність інтеграції від інших господарських процесів, що відбуваються між державами і вона здійснюється міждержавним регулюванням економічної взаємозалежності та господарським комплексом, який направлений на забезпечення потреб регіону в цілому, створюючи єдиний внутрішній ринок, при якому звільнюється від національних бар'єрів рух капіталів, товарів, послуг, робочої сили, відповідно це сприяє зростанню продуктивності праці та рівня життя суспільства, що має важливе значення для забезпечення основоположних прав людини та громадянина в країнах угрупувань [8, с. 58].

В XXI століття глобалізація та інтеграція світової економіки та життя суспільства в цілому сприяло тому, що європейське право стало одним із пріоритетних напрямків розвитку правових систем сучасності. Держави, народи та цілі континенти мають схожі проблеми, які вирішуються схожими правовими методами, одним з основних критеріїв яких повинен бути принцип ефективності.

Тому у світовій практиці спостерігається тенденція зближення національних правових систем, формується, так зване, глобальне право людства, яке стає засобом та методом правового регулювання в світовому співтоваристві.

Варто звернути увагу на те, що під терміном «європейське право» розуміють

сукупність правових норм, що регулюють взаємовідносини у межах Європейських Співтовариств та Європейського Союзу, що на сьогоднішній день є потужним об'єднанням держав-членів, немаючих аналогів у світі. Воно має особливі джерела права, процес правотворчості та правозастосування, тобто передбачає інституційний механізм і механізм контролю за дотриманням правових норм. Можна сказати, що це є особлива, самостійна система права, незважаючи на те, що до його складу входить як національне, міжнародне так і європейське право. Варто зауважити, що європейське право , як система, не є настільки всеохоплюючою, як національне право, хоч в цій системі є певні галузі, що співпадають з галузями національного права. Враховуючи те, що європейське право активно застосовується у світовому співтоваристві, у його межах можна виділити ряд галузей які активно розвиваються: інституційне право, податкове право, митне право, економічне і торгівельне право, соціальне право, інвестиційне право, право навколишнього середовища та інші [9, с. 8]

Правовий аспект інтеграційних процесів полягає в тому, що вони імплементують норми права Європейського співтовариства у національні правові системи всіх держав-учасниць, тобто стають інтегральною складовою цих систем, надаючи юридичної сили актам Європейського співтовариства на території держав-учасниць та робить обов'язковим їх застосування національними судами [9, с. 8-9].

Провівши дослідження історичних передумов інтеграційних процесів, що призвели до становлення Європейського співтовариства, в результаті об'єднання країн Західної Європи, що зайняли провідне місце у сфері міжнародних економічних відносинах, можна зробити ряд висновків, а саме:

а) Європейська інтеграція має не лише регіональне (континентальне), а й глобальне світове значення, яке знайшло і випробувало на практиці розв'язання найскладніших політико-правових, соціальних, економічних проблем, які постали перед людством після другої світової війни.

б) Сьогоднішнє провідне положення Європейського Союзу у сфері міжнародних економічних відносин, його роль у світовій політиці, значні соціально-економічні досягнення, є свідченням того, що обрані західними європейцями політична філософія, стратегія, механізм та методи інтеграції були ефективними.

в) Компроміс, який був закладений у форму інтеграції, тобто не вимагаючи створення федеративної структури, забезпечив більш масштабне співробітництво, ніж те, що можливе на конфедеративних засадах. Як зазначав Моне-Шуман, від держави не вимагається повністю відмовитися від суверенітету, а лише відкинути значення його неподільності, тобто відмовитися від певної його частки на користь наднаціонального співтовариства у визначених сферах, при цьому здійснюючи контроль за використанням переданих ними повноважень, приймаючи рішення про подальший розвиток інтеграції [10, с. 35].

Важливим моментом євроінтеграційних процесів є те, що повсякчасно узгоджуються інтереси держав-учасниць. При подоланні численних криз у діяльності Співтовариства, які супроводжувалися постійними ультимативними вимогами учасників інтеграційного процесу, було вироблено культуру компромісу і діалогу, що включають повагу й урахування інтересів усіх без виключення країн-партнерів.

Унікальність юридичного статусу європейської інтеграції полягає в тому, що по-першу Співтовариства держав створені і функціонують на основі міжнародно-правових норм, по-друге - в рамках Європейського Союзу сформувався власний специфічний автономний правопорядок, що має суттєві відмінності від національного правопорядку держав-членів.

При дослідженні правового підходу до євроінтеграції науковці акцентують увагу на юридичні перспективи Європейського Союзу, його місце в Європі та світі, яку роль і значення відіграють інститути ЄС у процесі євроінтеграції, специфіка автономного правопорядку ЄС, значення основних принципів права ЄС та роль Європейського Суду в їх розвитку і нормативному закріпленні, співвідношення права ЄС і національних правових систем,

його роль у відносинах між країнами. Важливо зауважити, що Європейський суд є одним із головних суб'єктів євроінтеграції, досягненням якого є створення такої системи, в центі якої є норма права, яка показує наскільки ефективною може бути діяльність міжнародного судового органу, що закріплює та реалізує на практиці правові норми, які регулюють відносини між суверенними державами [11, с. 7].

На думку Гнатовського М.М. правова інтеграція тотожне поняттю «правове співробітництво» і цим терміном позначаються «усі форми інтернаціоналізації національних правових систем» [12, с. 70], тобто це є спільна діяльність держав, міжнародних організацій, яка направлена на зближення національних правових систем на основі міжнародного права, їх інтернаціоналізація [13, с. 11-12].

На сьогоднішньому етапі розвитку Україна як правова, демократична держава прагне стати членом Європейського Союзу, що є логічним бажанням розбудови цивілізованого, демократичного суспільства. Як відомо, що один у полі не воїн, то задля досягнення високих показників та забезпечення спільних інтересів розвитку, в сучасному глобалізованому суспільстві, це краще зробити об'єднавшись. Тому для України перспективним вектором подальшого розвитку зовнішньоекономічної політики є саме Європейський Союз, що є історично близьким для нашої держави.

Варто звернути увагу на те, що за довгі роки свого існування Європейський Союз став могутнім та впливовим, він перетворився на рушійну силу, що відіграє провідну роль у світовій політиці, економіці та культурі. В європейському просторі, будь-то економічний, соціальний чи гуманітарний відмовилися від кордонів та зайвих перепон, що дало можливість вільно пересуватися людям, продуктам та капіталу, безмежний обмін інформацією, науковим та культурним надбанням [14, с. 65].

У своїх працях Шубровська О.В. зазначала, що євроінтеграційний процес в Україні дасть можливість впровадити в українське законодавство європейські норми, що дадуть можливість забезпечити соціальну захищеність громадян, підвищити рівень життя, якість харчових продуктів, чисте довкілля, унеможливити корупцію [14, с. 64].

Висновки і пропозиції.

В підсумку варто зазначити, що інтеграційні процеси які сприяють регіоналізації, тобто відбувається децентралізація світового простору, що підвищує життєдіяльність його складових: територіальних (політичних, економічних) утворень. Створення регіональних угрупувань супроводжується зникненням кордонів ведення бізнесу, що посилює економічну взаємозалежність держав, що в свою чергу має великий вплив на правотворчі процеси, для забезпечення законних правовідносин у всіх сферах суспільного життя.

Світова тенденція регіональних інтеграційних процесів зумовлюється не тільки внутрішньо-регіональними факторами, а й зростаючими під впливом інтеграції вимогами до внутрішнього та зовнішнього середовища та посилює міжнародну конкуренцію, яка змушує кожну окрему державу докласти максимум зусиль, щоб зайняти гідне місце у світовому співтоваристві.

Важливим етапом для будь-якої держави, що прагне міжнародного співтовариства, є насамперед правова інтеграція, яка має вагомий вплив на сучасне державотворення та правотворення. Для того аби євроінтеграційні процеси відбувалися на правових засадах, важливим аргументом правової інтеграції виступає гармонізація законодавства країн-членів Європейського Союзу, що вимагає приведення внутрішнього законодавства окремо взятої держави у відповідність до правових актів та директивних положень Європейського Союзу.

Важливо зазначити, що на сьогоднішній день, українське законодавство ще не зовсім підготовлене до європейських стандартів, що відповідно виступає вагомою проблемою інтеграції України до Європейського Союзу. Для забезпечення безболісного входження до європейської спільноти, на правових засадах, нашій державі необхідно здійснити адаптацію українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, це повинно відбутися за рахунок реформування правової системи у всіх сферах права, зокрема:

митного, фінансового, приватного, трудового, охорону праці, навколишнього середовища, законодавство про інтелектуальну власність, податкове законодавство, законодавство щодо життя та здоров'я тощо.

Список використаної літератури:

1. Д. Лукьяненко, А. Поручник, В. Колесов. Глобальное экономическое развитие: тенденции, асимметрии, регулирование : Монография. К., 2013. 466 с.
2. Войтович Р.В. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. К., 2010. № 2. С. 1-12 URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10vrvfsr.pdf
3. Риндзак О.Т. Міждержавна економічна інтеграція у системі чинників державної міграційної політики. *Глобальні та національні проблеми економіки.* Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського Випуск 3. 2015. С. 656-702
4. Інформація щодо укладення угод про вільну торгівлю з перспективними торговельно-економічними партнерами України. Офіційний сайт Міністерства закордонний справ України URL : http://mfa.gov.ua/ ua/about-ukraine/economic-cooperation/trade-agreements
5. Філософія інтеграції: Монографія. За заг. ред. В.Д .Бондаренка та Ф.Г. Ващука. Ужгород, 2011. 544 с.
6. Філіпенко А.І. Природа та особливості сучасного міжнародного інтеграційного процесу. *Економічний часопис – XXI.* Науковий журнал. 2003. № 4. URL: http://soskin.info/ea/2003/4/20030401.html
7. Мариніна С.В., Суть, проблеми та перспективи розвитку форм міжнародної економічної інтеграції. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія. Економічні науки.* Науковий журнал. №5. 2014. 342 с.
8. Білорус О.Г. Глобальні стратегії Євросоюзу: Монографія. Київ, 2009. 528 с.
9. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища: навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с.
10. Загальне поняття та значення європейської інтеграції. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec2.html
11. Лепешков Ю.А. Межгосударственная интеграция в рамках Европейского Союза: некоторые вопросы теории. *Журнал междунар. права и междунар. отношений.* 2001. № 1. С. 1–9.
12. Гнатовський М. М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми: Монографія. Київ, 2005. 224 с.
13. Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.11, К., 2002. 22 с.
14. Шубравська О.В., Прокопенко К.О. Інтеграційні перспективи України: переваги і ризики для аграрного сектору. *Економіка України*. 2014. №1 (626). С. 63-73.

Fedina N., Pashko A. Theoretical and legal aspects of integration and European integration processes in modern state-formation and law-making

The article considers the impact of integration and European integration processes on modern state-building and law-making. They play an important and in some respects even a leading role in the modern world development of states, and also have a significant impact on both the political and economic components of international relations. Integration processes contribute to the effective development of cooperation and, accordingly, ensures the conflict-free coexistence of states.

The importance of the fact that modern integration processes do not have a single typology, is a multifaceted and ambiguous phenomenon, therefore rather difficult to analyze, has been studied. International relations in various spheres of social life, political, economic, and cultural occupy the first place among them, are a combination of relatively autonomous types. Therefore, the issue of integration research in the modern world is inextricably linked to the integration processes taking place between states, aimed at generalizing and identifying regular trends, common features, causes and conditions of this phenomenon.

Attention was drawn to the fact that the integration and European integration processes should be carried out taking into account all the features of the transitional stage of their development. All this requires thorough study and careful consideration of the impact of European integration processes on ensuring the national political and economic interests of the state.

The importance of the European integration process for Ukraine, which will give the state an opportunity to enter world markets, primarily the European Union market, increase the competitiveness of product manufacturers, attract foreign investments and the latest technologies, modernize the economy, overcome technological backwardness, create jobs, which in its own first of all, it will contribute to the improvement of the welfare of society, which is important for our state, taking into account the consequences of the war with Russia.

Key words: *Ukraine, integration and European integration processes, state formation, law - making, political and economic interests.*

УДК 347.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.4

М. Ю. Череватий
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Інституту права, економіки та міжнародних відносин
Міжнародного гуманітарного університету

МІСЦЕ ПОНЯТТЯ «СУДІВНИЦТВО» У КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТТЄВОМУ АПАРАТІ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Проголошення незалежності України започаткувало глибокі перетворення усіх сфер державного і суспільного життя. Зокрема, якісні зміни спостерігаються в національній правовій системі. Своєю чергою, правові реформи відбуваються завдяки доктринальним розробкам вітчизняних науковців. Водночас реформуванню судової системи в Україні перешкоджають різні теоретичні та практичні проблеми, однією з яких автор вважає невпорядкованість юридичної термінології. Відзначено вагомий внесок наукової спільноти у розв'язання цих проблем, однак і нині вони не втрачають актуальності.

Проаналізовано найбільш поширені підходи до визначення основних понять, які стосуються судової влади. Інституційний підхід означає ототожнення судової влади із системою відповідних державних органів – судів. Функціональний підхід до розуміння судової влади акцентує на сукупності функцій суду. Третім підходом до тлумачення судової влади визнано інституційно-функціональний, що поєднує два попередні та дає змогу більш чітко виділяти її з-поміж інших видів державної влади.

Проаналізовано рішення Конституційного Суду України 2008 р. (у справі про завдання третейського суду), з якого випливає, що судова влада за змістом є значно ширшою, ніж правосуддя. Розглянуто питання про сумірність понять «судова система», «система судоустрою» («судоустрій»), «система правосуддя». Зосереджено увагу на терміні «судівництво», який вживається у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р. і визначається «як єдина система судового устрою та судочинства» Розглянуто дискусійні питання щодо змісту поняття «судівництво» та необхідності його використання у доктрині та практиці нормотворення. Доведено, що негативна оцінки терміна «судівництво» не є виправданою. Підтверджено, що поняття «судівництво» існує з часів Української революції 1917–1921 рр. Сучасні науковці так само доволі активно використовують цей термін. Автор наголошує, що поняття «судівництво» найбільш близьке до поняття «судова влада». У такому значенні його слід використовувати у категорійно-понятт'євому апараті загальнотеоретичної юриспруденції та в процесі нормотворення.

Ключові слова: *правосуддя, судова влада, судова система, система судоустрою, судівництво, судочинство.*

Постановка проблеми. Кардинальні, масштабні перетворення в усіх сферах суспільного життя в Україні, що тривають з моменту проголошення її незалежності, вочевидь потребують якісного оновлення всієї національної правової системи. Це зумовлює необхідність побудови міцного, цілісного доктринального фундаменту для ефективної реалізації правових реформ. Однак реформа судової системи в Україні стикається з багатьма проблемами теоретичного та прикладного характеру, однією із яких є невпорядкованість юридичної термінології у цій сфері державної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відзначити доволі вагомий внесок наукової спільноти у розв'язання проблем, пов'язаних із юридичним категорійно-понятт'євим апаратом, що стосується оновлення правової системи України загалом і судової сфери зокрема.

© Череватий М. Ю., 2022

Безперечно важливим завданням сучасної загальнотеоретичної юриспруденції є формування єдиного категорійно-поняттєвого апарату, котрий Л. Рябовол образно називає «універсальною юридичною мовою», наявність якої є необхідною передумовою розвитку як теоретичної, так і практичної юриспруденції» [1, с. 182].

Зі свого боку, О. З. Хотинська-Нор цілком слушно вважає, що успіх судової реформи визначається багатьма чинниками серед яких – «наукове визначення понятійно-категоріального апарату, яким оперує інститут судової влади, оскільки це є визначальним насамперед для практики законотворення як основи розвитку будь-якого інституту державної влади» [2, с. 6]. На відсутність єдиного трактування основних понять, як-от: «правосуддя», «судоустрій», «судочинство», «судівництво», «судова влада», «судова система», «система судів» тощо так само вказує В. Решота, наголошуючи на актуальності «узгодження основних понять у сфері правосуддя із виробленням спільного підходу для використання у всіх галузях вітчизняного права» [3, с. 119].

Мета статті – проаналізувати найбільш поширені підходи до визначення основних понять, які стосуються судової влади, та обґрунтувати доцільність і необхідність використання як у загальнотеоретичній юриспруденції, так і в галузевих юридичних науках та практиці нормотворення поняття «судівництво».

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи хід правових реформ в Україні, А. Ф. Крижановський вказує, що їх результати «не задовольняють свідому частину соціуму». Однією з причин, на думку вченого, є «відсутність концептуального бачення українським політикумом і владою сенсу, природи, глибин і значення правових реформ для розвою українського суспільства і розбудови держави на якісно нових засадах» [4, с. 5]. Продовжуючи цю думку, іншою причиною ми можемо назвати відсутність єдності в юридичній термінології. Так, у національному законодавстві, науковій та навчальній літературі використовуються різні термінопоняття, які стосуються судової влади: «судова влада», «судова система», «система судів», «судоустрій», «судівництво», «судочинство», «правосуддя». При цьому законодавчих дефініцій надзвичайно мало, а вітчизняні науковці обстоюють різні підходи до розуміння основних термінів.

Основою для формування судової влади в незалежній Україні стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., згідно з якою «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [5]. Концепція судово-правової реформи в Україні, схвалена Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., уперше закріпила тлумачення судової влади: «під судовою владою слід розуміти систему незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя. Суди мають владні повноваження для відновлення порушеного права і справедливості. Судова влада здійснюється тільки судом і на основі закону» [6]. Це тлумачення надалі стало орієнтиром для науковців, які здебільшого ототожнювали судову владу із системою відповідних державних органів – судів. Такий підхід можна назвати інституційним, оскільки він звертає увагу на місце такого інституту, як суд, у державному апараті, характеризує систему судів, принципи її організації тощо.

Принципову роль у конституюванні судової влади відіграло прийняття Конституції – Основного Закону України, яка у ст. 6 підтвердила, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [7]. Відповідно до ч. 3 ст. 37 Конституції України, «в органах судової влади не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій» [7]. Як бачимо, у вказаних конституційних нормах використані два терміни – «судова влада» та «органи судової влади», однак їх визначення Основний Закон не закріпив. А розділ VIII Конституції України, присвячений судовій владі, отримав назву «Правосуддя» [7]. У самому ж розділі (в

ред. від 28.06.1996 р.) використано також термін «судочинство», закріплено основні засади судочинства, принципи побудови системи судів загальної юрисдикції, принципи правового статусу суддів та інші важливі для функціонування судової влади положення.

Аналіз конституційних норм виявляє, що законодавець використовує терміни «судова влада», «правосуддя», «судочинство» як синонімічні. Натомість В. С. Бігун аргументовано доводить, що «правосуддя і судочинство – не тотожні поняття. […] Так, буквально термін правосуддя означає «суд за правом», а термін судочинство – «діяльність суду». Тому, припускаємо, перший термін акцентує на змісті (за правом), другий – на формі діяльності (діяльність суду) як специфічному смислі термінів» [8, с. 89]. Крім того, ототожнення понять «правосуддя» і «судова влада» цілком слушно вважають необґрунтованим І. С. Гриценко та М. А. Погорецький, оскільки «таке ототожнення негативно позначається на розумінні судової влади як однієї із гілок влади в Україні, на розробці теоретичних засад функціонування судової системи України, а також на практичній діяльності правозастосовних органів» [9, с. 23].

На нашу думку, такий підхід до розуміння судової влади є функціональним, бо вона визначається через сукупність функцій суду, тобто його повноважень щодо розгляду й вирішення у передбаченій законом процесуальній формі справ, які мають юридичні наслідки. Наприклад, В. Д. Бринцев визначає судову владу як «одну з головних, самостійних функцій державної влади, яка реалізується через діяльність створеної на основі конституції системи судів і органів організаційного (кадрового та допоміжного) забезпечення»[10, с. 50].

Третій підхід до тлумачення судової влади – це інституційно-функціональний, тобто поєднання двох попередніх. Зокрема, І. С. Гриценко та М. А. Погорецький, окресливши основні сутнісні ознаки судової влади, сформулювали її визначення як «самостійної гілки влади, що належить судам, які утворюють єдину судову систему, її єдність забезпечується єдиними засадами організації та діяльності судів» [9, с. 27]. На нашу думку, перевагою такого розуміння судової влади є характеристика її як самостійної «гілки» державної влади та вказівка на інституційні та функціональні особливості, що дають змогу виділяти її з-поміж інших видів державної влади.

Інституційно-функціональний підхід до розуміння судової влади поширений у вітчизняній юридичній науці, хоча єдине тлумачення поняття «судова влада» відсутнє. Водночас більшість науковців схиляється до думки, що ототожнювати судову владу з правосуддям чи судочинством, а тим паче – із судом, як державним органом, немає підстав. Така ж позиція сформована у рішенні Конституційного Суду України № 1-рп/2008 від 10 січня 2008 р. (у справі про завдання третейського суду), де визначено, що «правосуддя – це самостійна галузь державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях в особливій, встановленій законом процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ» [11]. Тобто судова влада за змістом є значно ширшою, ніж правосуддя; останнє можна вважати одним із її проявів, видом діяльності, яку здійснюють суди у формі судочинства. Аргументом такого твердження ми вважаємо норму Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка закріплює: «в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя» [12].

Ще одним дискусійним у сучасній юридичній науці питанням є сумірність понять «судова система», «система судоустрою» («судоустрій»), «система правосуддя». Як зауважує О.З. Хотинська-Нор, «судова система» може тлумачитися у вузькому та широкому розумінні. Водночас, на думку дослідниці, «різні тлумачення поняття судової системи не суперечать один одному, а лише розкривають його зміст на різних рівнях наукового пізнання» [2, с. 8]. Дійсно, у вузькому розумінні «судова система» визначається в організаційно-функціональному аспекті як система судів, що виконують передбачену

законом функцію правосуддя. Однак Л. М. Москвич вважає, що такий підхід «пов'язує з поняттям «судова система» лише ті утворення, які безпосередньо здійснюють судово-владну діяльність, залишаючи поза увагою саму діяльність, а також органи та осіб, які безпосередньо забезпечують виконання функцій системи – органи суддівського самоврядування, судового управління, суддівський корпус тощо» [13, с. 31]. Тобто дослідниця надає перевагу широкому розумінню поняття «судова система».

Зі свого боку, М. А. Фоміна вказує, що термін «судова система» у значенні ієрархічного механізму, частини великої державної машини, яка не дбає про захист прав та інтересів її народу, притаманний тоталітарній формі правління. Зважаючи на це, такий термін почав поступово замінятись іншим – ширшим за змістом – «судоустрій» [14, с. 68]. Вочевидь, такими ж були міркування законодавця під час внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, оскільки у тексті Основного Закону з'явилися терміни «судоустрій» і «система судоустрою», щоправда, тлумачень указаних термінів ані Конституція України, ані Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не дає. Як випливає зі змісту конституційних і законодавчих норм, обидва терміни вживаються як синоніми. Так, відповідно до Конституції України, «судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом», «Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України» (чч. 1, 3 ст. 125 Конституції України) [7]; ст. 3 Закон України «Про судоустрій і статус суддів» має назву «Система судоустрою України», а згідно з ч. 1 цієї статті, «суди України утворюють єдину систему» [12].

Зазвичай «система правосуддя» та «судова система» (у широкому розумінні) розуміються як синонімічні за змістом поняття, однак в сучасних умовах на законодавчому рівні закріплений термін «система правосуддя», тому й у науковому обороті дедалі рідше вживаним є термін «судова система». Варто додати, що в юридичній літературі та законодавстві України використовуються й інші терміни, подібні до термінів «судоустрій», «судочинство» і «правосуддя». Зокрема, це термін «судівництво», який у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленій Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361 (далі – Концепція вдосконалення судівництва) визначається «як єдина система судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд»[15].

Серед вітчизняних науковців триває доволі гостра дискусія щодо змісту поняття «судівництво» та необхідності його використання у доктрині та практиці нормотворення. Існує думка, що цей термін запроваджений зазначеною вище Концепцією і «взагалі ніяким нормативним актом, окрім неї, не регламентований та лише посилює термінологічну плутанину» [14, с. 67] та навіть пропонується «звести до мінімуму використання у науковому обігу таких необачно впроваджених термінів, як «судівництво» [14, с. 68]. Як вважає О. Ф. Скакун, «виклад змісту поняття «судівництво» викликає деякі сумніви, в тому числі й щодо узгодженості його складових елементів. По-перше, словосполученням «єдина система» (через яке визначається судівництво) об'єднуються взаємопов'язані, але різнорівневі явища – судовий устрій (організація судової системи) і судочинство (діяльність судів щодо розгляду і вирішення справ), а наведена далі фраза – «функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів...» – не може бути поширеною одночасно на судовий устрій і судочинство, оскільки, по суті, має відношення тільки до судочинства» [16, с. 17–19].

Щодо негативної оцінки терміна «судівництво», то вона, на нашу думку, пов'язана з тим, що Концепція вдосконалення судівництва була вельми суперечливим і водночас декларативним документом, який не закріплював чіткої програми ефективного реформування ані судового устрою, ані судочинства в Україні. Понад те, як указують Г. Боровська та

О. Величко, «Концепція вдосконалення судівництва, напрацьована Міністерством юстиції, окрім згадки у своїй назві, так і не виокремлювала чітких європейських стандартів у сфері правосуддя і основних проблем на шляху впровадження судової реформи» [17, с. 152]. З останнім зауваженням можна погодитися, бо Концепція вдосконалення судівництва, дійсно, не деталізувала, які саме європейські стандарти мають бути впроваджені у національну систему судового устрою і судочинства.

Щодо використання терміна «судівництво» у науковому обігу цілком слушним є твердження про те, що «поняття «судівництво» в українській правничій термінології існує щонайменше із часів Української революції 1917–1921 рр. Воно, зокрема, використовувалося в назві державного органу ЗУНР (Державне секретарство судівництва), в текстах наукових монографій М. Є. Слабченка і С. П. Наріжного, в назві структурного підрозділу Енциклопедії українознавства тощо» [18, с. 32]. Так, за Енциклопедією українознавства, «історія українського судівництва обіймає дві частини: історію українських судів і історію українського судочинства» [19, с. 665]. Відомий документ під назвою «Правильник судівництва ОУН», в якому йдеться про судівництво у теренах та в органах окремих ділянок, про судівництво в адміністративному порядку (САП), про тереновий організаційний суд ОУН [20].

І нині багато дослідників оперує терміном «судівництво», зокрема, О. М. Пасенюк розглядає можливості використання методологічних підходів правової теорії постмодерну при реформуванні вітчизняного судівництва [21], щоправда, не розкриваючи зміст останнього. У монографії В. С. Бігуна «судівництво» тлумачиться як термін, синонімічний терміну «судочинство», що «традиційно використовувався в Україні на початку ХХ ст. Використано в назві міністерства урядів України за часів Гетьманату, ЗУНР (1918). На сучасному етапі використовується зрідка» [8, с. 23]. Водночас сам дослідник цілком слушно зауважує, що «судівництво є поняттям ширшим за поняття судочинство, охоплює його» [8, с. 89].

Постійно вживається термін «судівництво» в монографії «Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку» [18, с. 32–34, 95–96, 104 та ін.]. «Судівництво» цілком вірно визнається інтегральним поняттям, «яке об'єднує судоустрій і судочинство» [18, с. 33] і використовується «для позначення юридичної іпостасі судової влади, яка виявляється у взаємопов'язаних інституційних її характеристиках (судоустрій) та правових формах реалізації судової влади (судочинство)» [18, с. 34].

Викладаючи концепцію реформування судової влади України, С. О. Короєд, І. О. Кресіна та С. В. Прилуцький належно оцінюють як істотні ті кроки, що були зроблені за роки незалежності у напрямі розбудови судової системи України і засад її функціонування. Водночас відзначається, що «жодна із спроб реформування судівництва за час існування незалежної Української держави не увінчалася успіхом» [22, с. 8], «і ситуація у сфері судоустрою і судочинства залишається достатньо складною» [22, с. 9] (*станом на 2015 р. – М. Ч.*). Тобто мова йде про реформування судівництва, що охоплює як судоустрій, так і судочинство.

Висновки і пропозиції. Як випливає з викладеного вище, між судоустроєм і судочинством існує органічний взаємозв'язок, і поняття «судівництво» відображає цей зв'язок, втілюючи у собі обидві форми існування судової влади – інституційну та функціональну. Ми вважаємо, що поняття «судівництво» за своїм змістом є найбільш близьким до поняття «судова влада» й саме у такому значенні його слід використовувати у категорійно-понятєвому апараті загальнотеоретичної юриспруденції. Понад те, і вітчизняний законодавець у процесі судово-правової реформи має послуговуватися цим поняттям більш активно, оскільки в судівництві повною мірою відображається сутність судової влади.

Список використаної літератури:

1. Рябовол Л. Передумови й чинники становлення вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 182–187.

2. Хотинська-Нор О. З. До питання тлумачення поняття «судова система». *Судова апеляція*. 2014. № 3(36). С. 6–11.
3. Решота В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 62. С. 119–127.
4. Крижановський А. Ф. Правові реформи і правовий порядок в Україні: чи буде використаний потенціал синергії? *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 4–7. https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.49.1
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 № 55-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text (дата звернення: 07.07.2022).
6. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text (дата звернення: 07.07.2022).
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 07.07.2022).
8. Бігун В. С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення : монографія. Київ, 2011. 303 с.
9. Гриценко І. С., Погорецький М. А. Судова влада в Україні: до визначення поняття. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 23–27.
10. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.
11. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2008 від 10 січня 2008 року (справа про завдання третейського суду). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-08#Text (дата звернення: 07.07.2022).
12. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення: 07.07.2022).
13. Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія. Харків : Видавництво «ФІНН», 2011. 376 с.
14. Фоміна М. А. До питання розмежування понять «судова система» та «судоустрій». *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 67–69.
15. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text (дата звернення: 07.07.2022).
16. Скакун О. Ф. Судова влада, судова система, судочинство, правосуддя: співвідношення понять. Судова влада в Україні і світі: історія, сучасність, перспективи розвитку: матер. XXV Міжнар. історико-правової конф., 16–18 вересня 2011 р., м. Саки / Редколегія: І. Б. Усенко (голова), Є. В. Ромінський (відп. секретар), І. В. Музика та ін. Київ; Сімферополь: СМД, 2011. С. 17–19.
17. Боровська Г., Величко О. Удосконалення системи національного судочинства відповідно до рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право». *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4(49). Ч. 1. С. 146–155.
18. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монографія / За ред. І. Б. Усенка. Київ : Наукова думка, 2014. 504 с.
19. Падох Я. Історія українського судівництва. Енциклопедія українознавства. Загальна частина. Мюнхен; Нью-Йорк, 1949. Т. 2. С. 665–670.
20. Правильник судівництва ОУН / ГДА СБУ. Ф. 13. Спр. 372. Т. 21. URL: http://avr.org.ua/viewDoc/13023?locale=ua (дата звернення: 07.07.2022).
21. Пасенюк О. М. Правова теорія постмодерну як методологічний підхід до реформування вітчизняного судівництва. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 22–29.
22. Короєд С. О., Кресіна І. О., Прилуцький С. В. Концепція реформування судової влади України. *Судова апеляція*. 2015. № 3(40). С. 6–34.

Cherevaty M. The place of the concept of "judicial proceedings " in the categorical conceptual apparatus of general theoretical jurisprudence

The declaration of Ukraine's independence initiated deep transformation in every sphere of political and social life. In particular, qualitative changes are observed in the national

legal system. In turn, legal reforms are taking place owing to the doctrinal development of national scientists. Meanwhile, the reform of Ukrainian judicial system is hindered by various theoretical and practical problems; irregularity of legal terminology is among them, according to the author. The significant contribution of the academic community to the solution of these problems has been noted, however, they still do not lose its relevance.

The most common approaches to defining the main concepts related to judicial power are analyzed. The institutional approach means identification of the judiciary with the system of relevant state bodies – courts. The functional approach to understanding the judicial power emphasizes the aggregate of the court's functions. The third approach to the interpretation of judicial power is recognized as institutional and functional, which combines the previous two approaches and enables delineation of the judiciary and other types of state power more clearly.

The author analyses the decision of Constitutional Court of Ukraine of 2008 (in the case about tasks of arbitration court), from which it follows that content of the judicial power is much wider than justice. The questions of proportionality of the notions "judicial system", "judiciary", "system of justice" are considered. The author focuses on the term "judicial proceedings" used in the Concept of improvement of judicial proceedings for approval of fair trial in Ukraine in accordance with the European standards (2006) and defines this notion "as the unified system of judicial system and legal proceedings". The author proves that the negative assessment of the term "judicial proceedings" is not justified. The term "judicial proceedings" has existed since the times of Ukrainian revolution of 1917-1921. Modern scholars also actively use this term. The author notes that the concept of "judicial proceedings" is the closest to the concept of "judicial power". In this sense it should be used in the categorical conceptual apparatus of general theoretical jurisprudence and in the process of rule-making.

Key words: *justice, judicial power, judicial system, system of justice, judicial proceedings, legal proceedings.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.7
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.5

Т. Ю. Тарасевич
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

РЕАЛІЗАЦІЯ СОМАТИЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ БІОТЕХНОЛОГІЙ

У статті досліджено реалізацію соматичних прав людини в умовах розвитку сучасних біотехнологій. Наголошено, що створення й використання нових технологій двояко впливають на права людини. Технічний та технологічний розвиток дає змогу збільшити продуктивність праці, що зумовлює зміцнення економіки, підвищення рівня життя. Окрім того, широке використання нових медичних та біотехнологій підвищує якість і тривалість життя. Розрив між появою й подальшим удосконаленням новітніх технологій та темпами соціальних змін і надалі поглиблюється, що є проблемою для знаходження консенсусних соціальних норм, оцінки їх суспільством та формулювання їх як норм законодавства. У цих умовах складно виробити ефективне правове регулювання виникаючих суспільних відносин. При цьому потрібно дотримуватися балансу між певною широтою меж регулювання для вільного розвитку технологій і наукових досліджень та нормативним закріпленням обмежень і заборон для запобігання ризикам і загрозам людської особистості, її гідності та правам. З огляду на це, система прав людини слугує таким правовим механізмом, оскільки вона має можливість запропонувати правові підходи для регулювання використання нових технологій з урахуванням традиційних цінностей визнання переваги людської особистості та її прав.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у зв'язку з особливостями реалізації та розвитку соматичних прав людини.

Методологічною основою виступають як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження. У статті були проаналізовані міжнародні акти та чинне законодавство, судова практика окремих держав, а також новітня медична практика у сфері сучасних біотехнологій. Дослідження є результатом узагальнення та систематизації тенденцій та перспектив реалізації конституційного принципу гідності особистості, а також певних загроз в умовах стрімкого розвитку біотехнологій та біоюриспруденції. За допомогою порівняльно правового та формально-юридичного методу встановлені межі реалізації гідності людини крізь призму реалізації соматичних прав.

Метою статті є аналіз правового регулювання соматичних прав, а також практики їх реалізації в умовах розвитку сучасних біотехнологій.

Зроблено висновок, що практика використання засобів захисту прав людини, що діють у сфері генетичних досліджень, особливості генетичної інформації (може належати не лише індивідові, але й спільноті, що не обмежується тільки медичною тематикою), можлива поява нових об'єктів захисту (наприклад, людський зародок) порушують питання про формулювання спеціальних прав, що є складовою частиною системи конституційних прав людини в Україні. Проте не всі вищезазначені права людини, які випливають із положень міжнародних правових актів, що регулюють геномні дослідження, сформульовані в переліку чинних прав людини в Україні.

Ключові слова: *права людини, соматичні права, біоюриспуденція, медичне право, біотехнології, верховенство права, правове регулювання.*

© Тарасевич Т. Ю., 2022

Вступ. Принциповий вплив на систему прав людини справляє розвиток та використання сучасних технологій. Нині істотні зміни в суспільні відносини вносять нові медичні технології, які знайшли застосування у всіх сферах людського життя і змінили всю соціальну сферу суспільства. З огляду на це, сфера сучасних біотехнологій стає реальністю сучасного суспільства, забезпечуючи підтримку високої якості життя у різних його проявах. Проте, новітні медичні розробки та відкриття не тільки приносять беззаперечну користь, але й несуть низку потенційних загроз. В останні десятиліття прискорився темп змін умов існування людини, оскільки змінюються відносини з природою, усередині суспільства, із державою. Усе це істотно впливає на право, наріжним каменем якого є, безумовно, система прав людини. З огляду на це, особливої ваги набуває наукове усвідомлення впливу новітніх біотехнологій на природу людини та виважена оцінка можливих наслідків їх широкого впровадження у повсякденне життя.

Відзначимо, що сьогодні розвиток робототехніки та створення штучного інтелекту, формалізація його взаємовідносин з людиною безпосередньо змінюють соціальну реальність. Технологічні зміни відбуваються так швидко і змінюють довкілля настільки кардинально, що стосовно аналізованих процесів навіть використовується термін «біотехнологічна революція». Створення й використання нових технологій двояко впливають на права людини. Технічний та технологічний розвиток дає змогу збільшити продуктивність праці, що зумовлює зміцнення економіки, підвищення рівня життя. Окрім того, широке використання нових медичних та біотехнологій підвищує якість і тривалість життя. Поява ж «розумних» речей звільняє час для відпочинку і творчості – усе це створює передумови для підвищення гарантій реалізації прав людини та розширення їхнього змісту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Гострота проблеми впливу нових технологій на права людини призвела до її широкого обговорення у правовій літературі. У цій царині варто назвати праці таких науковців, як: G. Sartor, E. Scotford, Дж. Сартор, K. Yeung, J. Coccoli, Kshitij Kumar Singh, Б. М. Кнопперс, К. Шваб. Але останнім часом посилився інтерес і до питань розвитку прав людини за умов широкого використання біомедичних технологій. Це наукові доробки вчених у різних галузях наукових знань: Е. Ж. Судо, Ді Бернардо Дж., Рамон Л. Лукас, Е. Згречча, С. Пустовіт, І. Бойко та ін. Безпосередньо правові проблеми соматичних прав людини розглядають у своїх працях С. Стеценко, І. Сенюта, Р. Гревцова, П. Тищенко, Г. Терешкевич, О. Кашинцева та ін. У зв'язку із цим важливо досліджувати регулятивний потенціал чинної системи прав людини та можливі правові форми і напрями її трансформації в сучасному суспільстві.

Матеріали та методи. Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у зв'язку з особливостями реалізації та розвитку соматичних прав людини.

Метою статті є аналіз правового регулювання соматичних прав, а також практики їх реалізації в умовах розвитку сучасних біотехнологій.

Методологічною основою виступають як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження. У статті були проаналізовані міжнародні акти та чинне законодавство, судова практика окремих держав, а також новітня медична практика у сфері сучасних біотехнологій. Дослідження є результатом узагальнення та систематизації тенденцій та перспектив реалізації конституційного принципу гідності особистості, а також певних загроз в умовах стрімкого розвитку біотехнологій та біоюриспруденції. За допомогою порівняльно правового та формально-юридичного методу встановлені межі реалізації гідності людини крізь призму реалізації соматичних прав.

Основні результати дослідження. Розвиток і впровадження новітніх технологій пов'язані з невизначеністю й означають, що ми поки що не маємо уявлення, як надалі розвиватимуться перетворення, зумовлені промисловою революцією. Сам факт їхньої складності та взаємозалежності у всіх секторах передбачає відповідальність всіх учасників глобальної спільноти – урядів, бізнесу, наукового світу та громадськості за роботу в тісній взаємо-

дії один з одним, необхідній для кращого усвідомлення тих новітніх тенденцій, які формуються сьогодні.

У науковій літературі з'явилося безліч робіт, у яких сформульовано перелік тих загроз, що стоять перед правами людини, які несе «біотехнологічна революція», про яку ми вище писали. Наприклад, розвиток інформаційних технологій може призвести до низки несприятливих наслідків. Автори наукових праць виділяють понад десяток основних загроз правам людини, які стали наслідком розвитку інформаційних технологій, серед яких: безробіття, відчуження людини від соціуму, соціальна ізоляція; нерівність, оскільки попит на високооплачувані робочі місця, що вимагають творчості та навичок, які не можуть бути замінені машинами, може задовольнятися лише висококласними спеціалістами; дискримінація, оскільки інформація, що зберігається в комп'ютерних системах, може використовуватися для розмежування між людьми шляхом класифікації їх на типи без урахування їхньої реальної ідентичності чи певних характеристик тощо [1, с. 18].

Загрози реалізації принципу гідності людини знайшли своє відображення в геноміці та базуються на втручанні та проникненні в соматичну (біологічну) природу людини та порушення балансу інтересів. Зокрема, сучасні технології, що допускають міжвидове змішання людини та об'єктів тваринного світу (пересадка шкіри свині людині 2019 р., створення химерних ембріонів, миші-химери та ін.), викликають жваві дискусії про видову недоторканність людини, її індивідуальну цілісність [2] і, як наслідок, про створення химер із невизначеним правовим статусом. У такому разі закономірним наслідком виступатиме окреслення меж людської гідності при отриманні нових біомедичних знань, а також переваги отриманої гібридної істоти, способів її реалізації з урахуванням принципів біобезпеки.

Наступною загрозою є відсутність єдиної практики застосування та оптимального поєднання балансу приватних та публічних інтересів у сфері геноміки, зокрема у питанні захисту геномної та генетичної інформації та обов'язкового ДНК-скринінгу (Burlington Nothern Santa Fe Railway Co; BNV Home Care Agency) при супутній загрозі комерціалізації геноміки (зокрема, у разі комерційної експлуатації отриманих геномних даних та інтересах окремих груп та компаній (Association for Molecular Pathology v. Myriad Genetics [2]), яка безпосередньо суперечить як принципу неприпустимості використання геному людини як джерела доходу, так і принципу неприпустимості применшення гідності особистості на основі генетичних характеристик, що відображено у ст. 2, 4 Загальної декларації про геном людини та права людини, 1997 р.).

Загалом цей список можна розширювати. Не менший список загроз правам людини складається і у випадку неконтрольованого використання біотехнологій. Висловлюються побоювання щодо можливості майбутнього соціального порядку, в якому до людей будуть ставитись залежно від їх готовності або здатності платити за поліпшення свого геному чи геному дітей, що призведе до порушення принципу дискримінації [3]. Зазначимо, що застосування технології геномного редагування щодо ембріона людини не має достатньої ефективності, щоб повністю гарантувати безпеку. Мутації, що виникають у нецільових локусах хромосом внаслідок введення конструкцій, що редагують, можуть впливати на організм дитини та передаватися від покоління до покоління, а їхні ефекти не завжди будуть доброякісними, передбачуваними чи оборотними. До кінця не вивчені можливі наслідки для людини та її потомства використання біоматеріалів, отриманих від гуманізованих моделей – трансгенних тварин, що містять функціонуючі гени, клітини, тканини або інші органоїди людського організму, від тривалого використання у їжі трансгенних рослин і тварин.

Революційний розвиток технологій має таку швидкість, що суспільство не встигає усвідомити ступінь та широту їхнього впливу на суспільні відносини. Це породжує безліч етичних, правових, соціальних та культурних проблем. Розрив між появою й подальшим удосконаленням новітніх технологій та темпами соціальних змін і надалі поглиблюється, що є проблемою для знаходження консенсусних соці-

альних норм, оцінки їх суспільством та формулювання їх як норм законодавства. У цих умовах складно виробити ефективне правове регулювання виникаючих суспільних відносин. При цьому потрібно дотримуватися балансу між певною широтою меж регулювання для вільного розвитку технологій і наукових досліджень та нормативним закріпленням обмежень і заборон для запобігання ризикам і загрозам людської особистості, її гідності та правам. З огляду на це, система прав людини слугує таким правовим механізмом, оскільки вона має можливість запропонувати правові підходи для регулювання використання нових технологій з урахуванням традиційних цінностей визнання переваги людської особистості та її прав.

Отож найважливішою властивістю системи соматичних прав людини є її динамізм. Життєздатність і неминуще значення традиції прав людини залежать від того, наскільки вона може відповідати новим потребам і задовольняти занепокоєння, що властиве більшості народів світу [4, p. 314]. Ця якість передбачає безперервний розвиток системи. Як правило, він відбувається в кількох формах: доповнення переліку прав людини, розширення змісту конкретного права людини, підвищення правових та матеріальних гарантій його реалізації. Але якщо проаналізувати швидкість та обсяг змін прав людини в більшості європейських конституцій, то можна зауважити, що перелік прав і свобод людини є традиційним, конституційне закріплення нових прав людини з'являється вкрай рідко. Це свідчить про консервативність системи прав людини.

Ще однією характерною особливістю соматичних прав людини є значний регуляторний потенціал, закладений у загальних формулах прав людини. Відносно широке формулювання прав людини не відкидає, а пояснює конкретну роль прав людини у правовому регулюванні нових біотехнологій: вони виступають як основа для регулювання, вказуючи мету, яка має бути досягнута, збитки, яким треба запобігти, і механізм, який може правомірно обмежити деякі права відповідно до певних правил обмежень прав, закріплених у міжнародно-правових актах та судовій практиці.

Права людини мають абстрактне формулювання, що дає змогу використовувати конструкцію «права людини» у двох аспектах: «Ці положення значущі у плані проблем індивідуальної правоздатності та правосуб'єктності, але як вихідні правові засади, принципи права мають і загальнорегулятивне значення, і виступають як загальнообов'язковий правовий стандарт та конституційна вимога до правової якості офіційних нормативних актів, до організації й діяльності всіх гілок державної влади та посадових осіб. З огляду на це, *права людини можна розглядати як норми-правила та норми-принципи*, на що у своїх працях звертає увагу Р. Алексі. Він, зокрема, зазначає: «Вирішальним моментом відхилення правил від принципів є те, що принципи – це норми, які вимагають, щоб щось було реалізовано максимально можливою мірою з урахуванням їхніх правових і фактичних можливостей». Також він наголошує, що «принципи – це розпорядження оптимізації (optimization requirement), що характеризуються тим, що вони можуть бути задоволені різною мірою і що відповідний ступінь задоволення залежить не тільки від того, що фактично можливо, але також від того, що юридично можливо» [5, p. 47–48]. Тобто правила – це норми права, які містять конкретні розпорядження, а принципи встановлюють найбільш загальні та фундаментальні основи, цінності і права, які «стримують» або «направляють» публічну владу.

Отже, система соматичних прав людини є основою для регулювання новітніх сфер діяльності людини.

Щодо формування новітніх прав (прав четвертого покоління) потрібно відзначити, що сучасна тенденція розвитку системи соматичних прав людини за останні десятиліття змінилася. Визначальним напрямом є не «екстенсивний розвиток», тобто перелік соматичних прав людини, а «інтенсивний розвиток» – трансформація системи соматичних прав людини, за допомогою якої розширюється сфера суспільних відносин, які захищаються чинними правами людини, що містяться в конституціях держав світу. Водночас очевидно, що деякі нові права формуються, уточнюються їхні майбутні правові

контури для міжнародного визнання та введення до національного законодавства.

Тож можна зробити проміжний висновок про настання нової ери прав четвертого / п'ятого поколінь, що охоплюють різні соматичні, генетичні, інформаційні, цифрові, віртуальні та інші права, пов'язані з розвитком сучасних технологій. Аналогічні процеси визнання нових прав людини можна спостерігати й у сфері геноміки та біотехнологій. На міжнародному рівні в зазначеній галузі було прийнято низку документів, які містять перелік соматичних прав людини. Серед основних таких прав можна вказати: рівність у доступності професійної медичної допомоги; рівність використання досягнень у сфері геноміки; свободу згоди на медичне втручання; свободу згоди на геномні дослідження або лікування; свободу вибору отримання інформації про своє здоров'я; свободу вибору отримання генетичної інформації; право на конфіденційність інформації про здоров'я; право на конфіденційність генетичної інформації; заборона генетичної дискримінації або утиску прав у зв'язку з генетичними характеристиками людини (генетична рівність); право на прогностичне генетичне тестування; право на втручання в геном людини тільки з лікувальною метою; заборона на вибір статі дитини (обмеження репродуктивних прав); право на унікальність людської особистості (ідентичність людини); заборона комерційної вигоди під час використання свого тіла чи його частин; право на відшкодування невиправданих збитків, спричинених геномними дослідженнями тощо.

Із наведеного переліку можна зробити висновок, що зміст перерахованих соматичних прав людини, які мають регулювати нову сферу діяльності, онтологічно пов'язаний з фундаментальними основами прав людини – свободою та рівністю. Це означає, що інтереси особистості, які захищаються новими правами, є конкретними проявами, органічною частиною вже сформованих базових конституційних цінностей. Зокрема, право на конфіденційність генетичної інформації є частиною права на конфіденційність інформації про здоров'я людини; генетичне втручання є одним із видів медичного втручання та може захищатися як декларація про свободу медичного втручання; свободу отримання генетичної інформації можна розглядати як частину свободи отримання інформації про здоров'я тощо.

Частина сформульованих соматичних прав випливає з прав людини, які вже закріплені в Конституції України [6]. Наприклад, конфіденційність генетичної інформації є вираженням права на приватне життя людини та одним із правомочностей зазначеного права, свободу вибору отримання генетичної інформації також можна розглядати як частину інформаційних прав людини. Отже, спеціальне закріплення на національному конституційному рівні соматичних прав та принципів їх існування й розвитку випливає з конституційних прав і свобод людини та загальних принципів права, таких як рівність, свобода, конфіденційність тощо. Проте в деяких конституціях соматичні права безпосередньо закріплені в тексті Основного закону.

Із найбільш характерних прикладів закріплення соматичних прав можна вказати Конституцію Швейцарії. Окрім загальних положень про право на життя, захист від катувань, право на захист приватного життя та інформаційних прав, право на здоров'я, у ст. 119, 120 та 121 Союзної конституції Швейцарської Конфедерації закріплено права у сфері репродуктивної медицини, генної інженерії людини та трансплантології. Право на захист своєї генетичної ідентичності закріплено в новій редакції ч. 5 ст. 5 Конституції Греції. У ч. 3 ст. 26 Конституції Португальської Республіки зазначено, що закон гарантує особисту гідність та генетичну ідентичність людської особистості, зокрема при створенні, розробці та використанні технологій та в наукових експериментах [7]. Як ілюстрацію об'єктивності такої характеристики конституційних положень можна навести приклад про арешт у США підозрюваного в серійних вбивствах колишнього поліцейського Дж. Дж. Деанджело. Його не могли зловити майже 40 років, але 2018 року це вдалося зробити завдяки ДНК, зданій його родичем із цікавості [8].

Водночас практика використання засобів

захисту прав людини, що діють у сфері генетичних досліджень, особливості генетичної інформації (може належати не лише індивідові, але й спільноті, що не обмежується тільки медичною тематикою), можлива поява нових об'єктів захисту (наприклад, людський зародок) порушують питання про формулювання спеціальних прав, що є складовою частиною системи конституційних прав людини в Україні. Проте не всі вищезазначені права людини, які випливають із положень міжнародних правових актів, що регулюють геномні дослідження, сформульовані в переліку чинних прав людини в Україні. Перелічені умови сприяють процесу формування нових прав людини.

Висновки. Дослідження питання про форми розвитку системи прав людини дає підстави для висновку, що використання сучасних біотехнологій безпосередньо впливає на права людини. Чинна система прав є гнучкою й адаптивною. Вона має значний потенціал для подальшого забезпечення основної функції – захисту гідності та прав особистості в нових умовах – через істотне розширення переліку прав людини, зокрема соматичних. Одночасно зростання сфер діяльності з використанням нових біотехнологій створює умови для формування нових прав людини, які поступово формуються та розвиваються. Таким чином, наведений огляд показав стрімкий попит науки та суспільства до активного застосування технологій біоудосконалення людини, що тягне за собою втручання у її соматичну та індивідуально-моральну природу, втілену у конституційному принципі гідності. У зв'язку з цим застосування інноваційних розробок геноміки має поєднуватися з глибоким аналізом перспектив та загроз реалізації конституційного принципу гідності людини як сучасного вектора розвитку нових біомедичних технологій.

Список використаної літератури:

1. Дереко В.Н. Теоретико-методологічні засади класифікації загроз об'єктам інформаційної безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави.* 2015. № 2 (18). С. 16–22.
2. Romanovskiy G. B., Romanovskaya O. V. HumanRights and Modern Biomedicine: Problems and Per spectives. *RUDN Journal of Law*. 2021. Vol. 25, No. 1. P. 14–31.
3. Dupras C., Song L., Saulnier K. M., Joly Y. Epigenetic Discrimination: Emerging Applications of Epigenetics Pointing to the Limitations of Policies Against Genetic Discrimination. URL: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fgene.2018.00202/full (дата звернення: 26.05.2022).
4. Alston Ph. A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law? *Netherlands International Law Review*. 1982. Vol. 29.
5. Alexy R. A. Theory of Constitutional Rights. Oxford, 2002. 463 p.
6. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 26.05.2022).
7. Конституція Португальської Республіки: сьома редакція, 2005. URL: https://web.archive.org/web/20141025184809/http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (дата звернення: 26.05.2022).
8. Деанджело Джозеф. *Вільна енциклопедія «Вікіпедія».* URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BB%D0%BE,_%D0%94%D0%B6%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D1%84 (дата звернення: 26.05.2022).

Tarasevych T. Realization of human somatic rights in the conditions of development of modern biotechnologies

The article examines the realization of human somatic rights in the conditions of the development of modern biotechnologies. It is emphasized that the creation and use of new technologies affect human rights in two ways. Technical and technological development makes it possible to increase labor productivity, which leads to strengthening of the economy and increase in the standard of living.

In addition, the widespread use of new medical and biotechnologies increases the quality and length of life. The gap between the emergence and further improvement of the latest technologies and the pace of social change continues to deepen, which is a problem for

finding consensus social norms, evaluating them by society and formulating them as legal norms. Under these conditions, it is difficult to develop an effective legal regulation of emerging social relations. At the same time, it is necessary to maintain a balance between a certain breadth of regulatory boundaries for the free development of technologies and scientific research and the normative consolidation of restrictions and prohibitions to prevent risks and threats to the human personality, its dignity and rights. In view of this, the human rights system serves as such a legal mechanism, as it has the opportunity to propose legal approaches to regulate the use of new technologies, taking into account the traditional values of recognizing the superiority of the human personality and his or her rights.

The object of research is legal relations arising in connection with the peculiarities of the implementation and development of somatic human rights.

Both general scientific and special research methods are the methodological basis. The article analyzed international acts and current legislation, judicial practice of individual states, as well as the latest medical practice in the field of modern biotechnologies. The study is the result of the generalization and systematization of trends and prospects for the implementation of the constitutional principle of the dignity of the individual, as well as certain threats in the conditions of the rapid development of biotechnology and biojurisprudence. With the help of the comparative legal and formal legal method, the limits of the realization of human dignity are established through the prism of the realization of somatic rights.

The purpose of the article is to analyze the legal regulation of somatic rights, as well as the practice of their implementation in the conditions of the development of modern biotechnologies.

It was concluded that the practice of using means of protection of human rights operating in the field of genetic research, the peculiarities of genetic information (may belong not only to an individual, but also to a community that is not limited to medical topics), the emergence of new objects of protection is possible (for example, human embryo) raise the question of the formulation of special rights, which is an integral part of the system of constitutional human rights in Ukraine. However, not all of the above-mentioned human rights, which derive from the provisions of international legal acts regulating genomic research, are formulated in the list of valid human rights in Ukraine.

Key words: *human rights, somatic rights, biojurisprudence, medical law, biotechnology, rule of law, legal regulation.*

УДК 341.231.14(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.6

В. В. Філатов
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

РОЛЬ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОСУДДЯ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

У статті здійснено комплексний аналіз ролі міжнародного кримінального права в формуванні концепції правосуддя перехідного періоду. Автор зазначає, що міжнародне кримінальне право представляє собою транснаціональний інструмент, який використовується для забезпечення принципу невідворотності покарання у тих випадках, коли сама держава не може забезпечити цей принцип в силу різних причин. Доведено, що означену галузь слід розглядати як комплексний засіб відновлення справедливості, який складається з міжнародного та національного компонентів. При цьому, предмет міжнародного кримінального права напряму пов'язаний з наслідками тих соціальних потрясінь, які є передумовами застосування моделі перехідного правосуддя (воєнні злочини, геноцид, злочини проти миру і міжнародної безпеки тощо). Встановлено, що основним завданням міжнародного кримінального права є притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вчинення міжнародних злочинів, а також попередження вчинення таких злочинів. Встановлено, що кримінальне переслідування в концепті перехідного правосуддя не є самостійним напрямком, тому не здатне формувати нормативи постконфліктного розвитку. Тому, через судові інститути міжнародного кримінального права жертви отримують сатисфакцію у вигляді покарання винних осіб, які, на їхню думку, спровокували конфлікт і відігравали в ньому ключову роль. Автор вважає, що міжнародне кримінальне право відіграє дуже важливу роль в концепції перехідного правосуддя. Його норми і принципи вкрай важливі для держав, які зіткнулися із соціальними потрясіннями та системними порушеннями прав людини, які їх супроводжують. Обгрунтовано, що міжнародне кримінальне право забезпечує пошук правди та справедливості, що активізує процес формування історичної пам'яті. Отже, застосування міжнародного кримінального права в рамках моделі перехідного правосуддя є обов'язковим елементом суспільного переходу та дозволяє вирішити низку специфічних проблем постконфліктної держави.

Ключові слова: *винні в конфлікті особи, жертви конфлікту, кримінальне переслідування, міжнародне кримінальне право, покарання, перехідне правосуддя, соціальні потрясіння.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Модель перехідного правосуддя поєднує окремі компоненти, кожен з яких має свою мету та функціональні завдання. Одним з таких компонентів є кримінальне переслідування винних в конфлікті осіб, яке грунтується на нормах міжнародного кримінального права. На сучасному етапі є нагальна необхідність належного наукового опрацювання питання ролі міжнародного кримінального права у формуванні концепції правосуддя перехідного періоду. Це дозволить узагальнити розуміння означеного вище компонента та окреслити сферу і принципи його застосування в постконфліктних державах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання реалізації механізмів кримінального переслідування в рамках перехідного правосуддя вивчали: Єнс Айверсон, М. В. Буроменський,

© Філатов В. В., 2022

В. А. Гринчак, Майя Давидович, В. О. Навроцький, Стефан Парментьє, Джеремі Саркін та інші вчені. Однак спеціальних досліджень ролі міжнародного кримінального права в формуванні концепції правосуддя перехідного періоду у вітчизняній науці досі не проводилося, що вказує на актуальність обраної теми дослідження.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз ролі міжнародного кримінального права в формуванні концепції правосуддя перехідного періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Визначення ролі міжнародного кримінального права в концепції перехідного правосуддя має важливе значення. Звернемо увагу на наступні доктринальні визначення означеної галузі міжнародно-правового регулювання:

– міжнародне кримінальне право – це процес взаємодії держав у сфері забезпечення переслідування та покарання злочинців, особливо тих категорій правопорушників, яким вдавалося уникати юрисдикції потерпілої від злочину держави. (В. А. Гринчак) [1, с. 5];

– міжнародне кримінальне право представляє собою комплексну галузь, яка включає інститути міжнародного та національного кримінального права (В. О. Навроцький) [2, с. 710];

– міжнародне кримінальне право – це система загальновизнаних міжнародно-правових принципів і норм, що регулюють співробітництво між суб'єктами міжнародного права з попередження та притягнення винних осіб за вчинення міжнародних злочинів і злочинів міжнародного характеру, а також надання судової допомоги, проведення розслідування, кримінального переслідування і судового розгляду, застосуванню і виконанню міри покарання, оскарженню і перегляду судових рішень, надання правової допомоги у кримінальних справах (Г. Лук'янова, І. Серкевич) [3, с. 198];

– міжнародне кримінальне право слід розглядати як сукупність міжнародно-правових норм, що встановлюють на даному етапі розвитку злочинність і каранність найсерйозніших посягань щодо миру та міжнародної безпеки (М. В. Буроменський) [4, с. 359].

Аналізуючи вищевказані визначення через призму напрямків перехідного правосуддя, можна навести декілька міркувань з приводу сутності міжнародного кримінального права: 1) це транснаціональний інструмент, який використовується для забезпечення принципу невідворотності покарання у тих випадках, коли сама держава не може забезпечити цей принцип в силу різних причин; 2) це комплексний засіб відновлення справедливості, який складається з міжнародного та національного компонентів; 3) предмет міжнародного кримінального права напряму пов'язаний з наслідками тих соціальних потрясінь, які є передумовами застосування моделі перехідного правосуддя (воєнні злочини, геноцид, злочини проти миру і міжнародної безпеки тощо); 4) основним завданням міжнародного кримінального права є притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вчинення міжнародних злочинів, а також попередження вчинення таких злочинів.

Враховуючи наявну роль міжнародного кримінального права в процесі реалізації напрямків перехідного правосуддя, пропонуємо сформувати авторське визначення останньої категорії, яке є достатньо важливим з огляду на формування понятійного апарату досліджуваної моделі. В Доповіді Верховного комісара з прав людини Генеральної асамблеї ООН від 06 серпня 2009 року «Аналітичне дослідження з прав людини та правосуддя перехідного періоду», зазначається, що правосуддя перехідного періоду складається з чотирьох ключових елементів: кримінального переслідування (criminal prosecutions), відшкодування шкоди або репарацій (reparations), пошуку правди (truth process або truth-seeking) та інституційних реформ (institutional reforms) [5].

Слід звернути увагу, що в міжнародно-правових документах використовується термін «елементи», а не «напрямки». В працях зарубіжних вчених правники використовують термін «компонент» [6, с. 9; 7, с. 46]. В Академічному тлумачному словнику сучасної української мови

терміни «елемент» та «компонент» тлумачаться як складова частина будь-якого процесу, явища або речі [8]. В англійській словниковій літературі ці терміни також є синонімами, і застосовуються для позначення частини чогось цілого, наприклад моделі перехідного правосуддя [9]. Отже, постає питання який саме термін слід використовувати «напрямки» або «елементи» («компоненти»). Відзначимо, що у словниковій літературі термін «напрям» розтлумачено наступним чином: шлях діяльності, спрямованість якихось дій [8].

На наш погляд термін «напрям» є більш коректним по відношенню до моделі перехідного правосуддя, що обумовлено наступними міркуваннями: 1) терміни «компонент» та «елемент» відображають статичні явища, тобто окрему відносно самостійну частину процесу або речі; 2) термін «напрям» передбачає не тільки динамічність, а й функціональність моделі перехідного правосуддя; 3) враховуючи, що в рамках перехідного правосуддя принципове значення має комплексність, застосування термінів «елемент» та «компонент» є неприпустимим, оскільки існують ризики зведення моделі перехідного правосуддя до одного інструмента, що у звісній мірі не можливо.

Майя Давидович наголошує, що в умовах перехідного періоду кримінальне правосуддя є там, де потрібно терміново відновити справедливість через нездатність національної системи захистити права постраждалих від конфлікту. Науковець акцентує увагу на тому, що міжнародне кримінальне право дозволяє уникнути потенційного продовження конфлікту за рахунок обмежень та можливості легітимізації позиції жертв конфлікту [10, с. 961]. Вбачається, що міжнародне кримінальне право в рамках перехідного правосуддя застосовується для маркування тих правопорушень, які виходять за межі національної кримінальної юстиції та вимагають наднаціональних механізмів встановлення правопорядку.

З приводу досліджуваного питання Кератин Брі Карлсон зазначає, що міжнародне кримінальне право починається з одного оманливо простого принципу: покарати винних які могли б через певні обставини, частково пов'язані з їх власним насильством і злочинністю, вийти на волю. При цьому, міжнародне кримінальне право за рахунок своєї легітимності дозволяє розглядати права через призму перспективного визнання, а не в ретроспективному утвердженні, що забезпечує ітерацію відновного правосуддя [11, с. 49]. Слід підтримати таку позицію, оскільки в рамках перехідного правосуддя дійсно пріоритетне значення мають не стільки ретроспективні аспекти, які відсилають до попередніх контекстів, скільки перспективні питання, тобто ті правопорушення, які відбуваються на даному етапі розвитку держави.

Стефан Парментьє звертає увагу на те, що всюди, де відбуваються масштабні порушення прав людини, політичні еліти змушені мати справу з деякими фундаментальними проблемами навколо кримінальної юстиції, які не дозволяють належним чином забезпечити кримінальне переслідування винних осіб. Саме тому на перехідних етапах використовуються норми міжнародного кримінального права [12, с. 97]. Вважаємо таку позицію не достатньо повною, адже вона зводиться виключно до передумов застосування міжнародного кримінального права, і жодним чином не розкриває питань функціоналу. На нашу думку, слід говорити не тільки про нездатність національної кримінальної юстиції, а й про необхідність використання на перехідному етапі таких інструментів, які будуть повністю виключати ризики залишення винних осіб без належного покарання.

Джая Рамджі-Ногалес вивчаючи модель перехідного правосуддя стверджує, що міжнародне кримінальне право дозволяє зміцнити легітимність норм, які протистоять ендогенному для постраждалого населення насильству. Воно також дає змогу уникнути маргіналізації судів, які можуть концентруватися виключно на злочинах, вчинених тією стороною, яка програла конфлікт. При чому міжнародне кримінальне право не може задовільнити усі потреби перехідного правосуддя, тому його варто розглядати у якості окремого компонента, який має довгостроковий характер [13, с. 117]. Можна зазначити,

що міжнародне кримінальне право є дієвим інструментом протидії насильству, який використовується на постконфліктному етапі для розбудови справедливості, заснованої на таких правових нормах, які не допускають викривлення у бік однієї зі сторін.

У своїй науковій праці П'єр Азан доходить висновку, що кримінальне переслідування є необхідним засобом перехідного правосуддя, адже воно дозволяє покарати винних осіб, що сприяє примиренню. Однак тільки відновне правосуддя (пошук правди та інституційні реформи) може розглядатися як фундаментальна засада розбудови миру і безпеки. З риторики автора зрозуміло, що він розглядає міжнародне кримінальне право як політичний інструмент вибіркової дії, наділений певною комплементарністю [14, с. 22]. Слід звернути увагу на те, що науковець достатньо справедливо окреслює роль кримінального переслідування в рамках перехідного правосуддя, яка характеризується комплементарністю.

Йована Давидович достатньо у своїй науковій праці систематизує недоліки використання міжнародного кримінального права у перехідних контекстах. До їхнього числа наукове відносить: а) існування ризиків відновлення конфлікту за рахунок застосування змагального процесу; б) покарання може призвести до озлоблення, адже тільки пробачення сприяє примиренню; в) нездатність кримінального переслідування забезпечувати усеосяжність покарання; г) судове переслідування не зачіпає потерпілих, тому жертви не отримують правосуддя; д) кримінальне переслідування не дозволяє сформувати необхідні і корисні норативи на постконфліктному етапі розвитку держави [15, с. 63].

На нашу думку, варто лише частково погодитися з такими недоліками, які правильніше назвати ризиками, оскільки: 1) кримінальне переслідування в концепті перехідного правосуддя не є самостійним напрямком, тому не здатне формувати норативи постконфліктного розвитку; 2) через судові інститути міжнародного кримінального права жертви отримують сатисфакцію у вигляді покарання винних осіб, які, на їхню думку, спровокували конфлікт і відігравали в ньому ключову роль; 3) дійсно перехідне правосуддя грунтується на примиренні, але покарання винних осіб є компонентом такого примирення.

На окремому недоліку, який визначила Йована Давидович необхідно зупинитися більш детально. Мова йде про кримінальні процеси, які засновані на принципі змагальності. З приводу цього Роман Давид зазначає, що кримінальні процеси можуть означати задоволення помсти, відродження болісних спогадів, обмін правдою та соціальні підтвердження. Вони можуть викликати невизначеність, яка супроводжує можливість відновлення конфлікту [16, с. 164]. Насправді, на перехідному етапі розвитку держави кримінальне переслідування винних в конфлікті є об'єктивною необхідністю, адже воно одночасно позиціонується у двох вимірах: як засіб протидії безкарності та як запобіжник виникнення конфлікту у майбутньому.

Єнс Айверсон наголошує, що правосуддя перехідного періоду на практиці здебільшого починається після змін у політичному режимі, однак предмет цієї практики переважно зосереджений на реагуванні на протиправні дії, вчинені за попереднього режиму. Матеріальний зміст сучасного міжнародного кримінального права заснований на чотирьох категоріях злочинів: геноцид, злочини проти людства, воєнні злочини та агресія. Саме ці злочини супроводжують соціальні потрясіння та після зміни політичного режиму стають предметом розслідування [17, с. 23]. Вбачається, що науковець доволі чітко окреслює сферу застосування норм міжнародного кримінального права в рамках перехідного періоду, акцентуючи увагу на більш поширених порушеннях прав жертв конфлікту.

Щодо цього питання Стефан Мубіру зазначає, що особливість застосування міжнародного кримінального права в рамках перехідного періоду полягає в ресурсній обмеженості національних контекстів, яка заважає досягти ефективності у здійсненні кримінального правосуддя шляхом гарантування відповідальності за злочини в цій системі. Тобто, в рамках перехід-

ного правосуддя пріоритетне значення має встановлення істини, примирення та зближення, які компроментують відповідальність і відплату. В своїй дисертації автор висловлює дуже цікаву пропозицію: запровадження в системі міжнародного кримінального правосуддя формалізованого та структурованого процесу угоди про визнання винуватості [18, с. 103].

Слід висловити декілька міркувань з приводу означеної тези: 1) у даному випадку, ресурсна обмеженість полягає у відсутності в постконфліктних і поставторитарних державах ефективних інструментів розслідування міжнародних кримінальних злочинів (недостатній рівень імплементації норм міжнародного права, відмова від ратифікації важливих міжнародно-правових документів тощо); 2) проблемою застосування міжнародного кримінального права на перехідних етапах розвитку полягає в необхідності перенести акценти з помсти і відплати на встановлення істини; 3) пропозиція щодо угоди про визнання винуватості є дуже перспективною з огляду на необхідність порушу справедливості.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Підводячи підсумки слід зазначити, що міжнародне кримінальне право відіграє дуже важливу роль в концепції перехідного правосуддя. Його норми і принципи вкрай важливі для держав, які зіткнулися із соціальними потрясіннями та системними порушеннями прав людини, які їх супроводжують. В основною мова йде про функціональні здібності кримінального переслідування винних осіб та формування стандартів розвитку національної судової системи, яка у майбутньому візьме на себе функції покарання винних у насильстві осіб. В рамках суспільного переходу, міжнародне кримінальне право забезпечує пошук правди та справедливості, що активізує процес формування історичної пам'яті. Не дивлячись на численні застереження, які ми проаналізували, застосування міжнародного кримінального права в рамках моделі перехідного правосуддя є обов'язковим елементом суспільного переходу та дозволяє вирішити низку специфічних проблем постконфліктної держави. Перспективним напрямком наукового пошуку залишається питання визначення статусу інституцій, які здійснюють кримінальне переслідування в рамках перехідного правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Міжнародне кримінальне право (співробітництво держав у протидії злочинності): підручник / В. А. Гринчак, І. В. Земан, І. І. Когутич, О. К. Марін. Харків: Право. 2019. 440 с.
2. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина: курс лекцій. Київ: Знання. 2000. 771 с.
3. Лук'янова Г., Серкевич І. Принципи міжнародного кримінального права. *Вісник нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. 2020. № 1. С. 197–203.
4. Бурменський М. В. Деякі судження про поняття міжнародного кримінального права. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 2 (33). С. 352–361.
5. Аналітичне дослідження з прав людини та правосуддя перехідного періоду: Доповідь Верховного комісара з прав людини Генеральної асамблеї ООН від 06 серпня 2009 року. URL: https://digitallibrary.un.org/record/662694 (дата звернення: 25.07.2022).
6. Pablo de Greiff Transitional justice, Security, and Development. World Development Report 2011. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_de%20greiff_04dbd.pdf?keepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=800 (access date: 25.07.2022).
7. Jeremy Sarkin Why the Theory and Practice of Transitional Justice Needs to be Better Integrated in all Places around the World. *AlMuntaqa.* 2021. Vol. 4. Number 1. Pp. 39–55.
8. Академічний тлумачний словник української мови. URL: http://sum.in.ua/ (дата звернення: 30.06.2022).
9. Cambridge English Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/ (access date: 26.07.2022).
10. Maja Davidović Reconciling Complexities of Time in Criminal Justice and Transitional Justice. *International Criminal Law Review.* Vol. 21. 2021. Pp. 935 –961.
11. Kerstin Bree Carlson International Criminal Law and Its Paradoxes *Journal of Law and Courts*. 2017. Pp. 33–53.

12. Stephan Parmentier International Crimes and Transitional Justice: where does organised crime fit? *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza* Vol. 3. 2010. Pp. 86–100.
13. Jaya Ramji-Nogales Bespoke transitional justice at the International Criminal Court. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 4. 2010. Pp. 107–121.
14. Pierre Hazan Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluating transitional justice. *International Review of the Red Cross*. 2006. Vol. 88. Pp. 19–47.
15. Jovana Davidovic Finding Space for Criminal Prosecutions Post-Conflict. *Journal of Applied Philosophy.* 2016. Vol. 33, № 1. Pp. 53–68.
16. Roman David What We Know About Transitional Justice: Survey and Experimental Evidence: What We Know About Transitional Justice. *Advances in Political Psychology*. 2017. Vol. 38. № 1. Pp. 151–177.
17. Jens Iverson Transitional Justice, Jus Post Bellum and International Criminal Law: Differentiating the Usages, History and Dynamics. *The International Journal of Transitional Justice.* 2013. Vol. 21. Pp. 21–48.
18. Stephen Mubiru Plea Bargaining Within the Context of Transitional Justice: Exploring its Potential for Promoting Peace and Accountability in the Wake of International Crime in Uganda: dissertation. Utrecht. 2011. 112 p.

Filatov V. The role of international criminal law in the concept of transitional justice

The article provides a comprehensive analysis of the role of international criminal law in the formation of the concept of justice in the transitional period. The author notes that international criminal law is a transnational tool that is used to ensure the principle of inevitability of punishment in cases where the state itself cannot ensure this principle due to various reasons. It has been proven that this industry should be considered as a comprehensive means of restoring justice, which consists of international and national components. At the same time, the subject of international criminal law is directly related to the consequences of those social upheavals that are prerequisites for the application of the transitional justice model (war crimes, genocide, crimes against peace and international security, etc.). It has been established that the main task of international criminal law is to bring guilty persons to criminal responsibility for committing international crimes, as well as to prevent the commission of such crimes. It has been established that criminal prosecution in the concept of transitional justice is not an independent direction, therefore it is not able to shape the narratives of post-conflict development. Therefore, through the judicial institutions of international criminal law, victims receive satisfaction in the form of punishment of guilty persons who, in their opinion, provoked the conflict and played a key role in it. The author believes that international criminal law plays a very important role in the concept of transitional justice. Its norms and principles are extremely important for states faced with social upheavals and the systemic human rights violations that accompany them. It is substantiated that international criminal law ensures the search for truth and justice, which activates the process of forming historical memory. Therefore, the application of international criminal law within the framework of the transitional justice model is a mandatory element of social transition and allows solving a number of specific problems of the post-conflict state.

Key words: *persons guilty of the conflict, victims of the conflict, criminal prosecution, international criminal law, punishment, transitional justice, social upheavals.*

УДК 342.45
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.7

Л. С. Шачковська
кандидат політичних наук, професор,
завідувач кафедри соціальних і правових дисциплін
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

В. О. Цимбал
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціальних і правових дисциплін
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано конституціоналізм як політико правову систему, а також проблеми становлення українського конституціоналізму на сучасному етапі розвитку держави.

Встановлено, що український конституціоналізм на сучасному етапі характеризується частковим запозиченням ідеалів ліберального конституціоналізму, рецепцією його основних тез, зокрема: обмеження державної влади та максимально можлива в організованому соціумі свобода людини, яка є найвищою цінністю і, як наслідок, має широкі права і свободи, що гарантуються, забезпечуються і охороняються публічно-владними структурами.

Світова спільнота має досить багатий досвід формування системи конституціоналізму. В свою чергу, історія українського конституціоналізму має глибоке історичне коріння та протяжність у часі. Український конституціоналізм має й власні особливості. Найголовніші з них – демократизм, повага до суспільних та особистих прав та свобод. Ці засади формувалися протягом століть у відповідності до національного характеру українців, способу життя, цінностей і суспільних відносин.

Обґрунтовано необхідність глибокого усвідомлення й поваги до людини і громадянина, свободи творчості й свободи приватної ініціативи, розуміння індивідуалізму як передумови необхідної варіативності в накопиченні й витрачанні ресурсів. За умов такого ставлення до реалій Україна може сподіватися на прискорення й ефективне спрощення основних державотворчих процесів.

Стратегічним напрямком формування сучасного конституціоналізму є реалізація Конституції як Основного Закону шляхом дотримання, використання та виконання конституційних норм. На якість реалізації конституційних норм впливають політичні, соціально-економічні, нормативні чинники, рівень правової культури населення та посадових осіб держави, історичні умови розвитку суспільства та інші об'єктивні і суб'єктивні обставини. За допомогою громадянського суспільства держава повинна забезпечити такі умови, які б сприяли формуванню сучасного європейського конституціоналізму в Україні.

Водночас багатовекторність думок науковців щодо питання розвитку конституціоналізму в Україні засвідчує необхідність розвідок у такому напрямі, зокрема вимагає глибокого усвідомлення й поваги до людини і громадянина, свободи творчості й свободи приватної ініціативи, розуміння індивідуалізму як передумови необхідної варіативності в накопиченні й витрачанні ресурсів.

Ключові слова: *конституціоналізм, політико-правова система, Конституція, демократичне суспільство, конституційне законодавство.*

Постановка проблеми. Перебудова сучасної конституційної дійсності в Україні виводить на передній план проблематику вітчизняного конституціоналізму як рушійну силу сучасного конституційного права, основної парадигми конституційної практики, критерію конституційності діяльності суб'єктів права.

© Шачковська Л. С., Цимбал В. О., 2022

Враховуючи те, що в сучасних умовах становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зростає значення цієї галузі права, а також науки конституційного права, яка у свою чергу також розвивається, збагачуючись новими категоріями, одним з центральних понять у категоріальному апараті сучасної науки конституційного права є «конституціоналізм» [1].

Світова спільнота має досить багатий досвід формування системи конституціоналізму. В свою чергу, історія українського конституціоналізму має глибоке історичне коріння та протяжність у часі. Український конституціоналізм має й власні особливості. Найголовніші з них – демократизм, повага до суспільних та особистих прав та свобод. Ці засади формувалися протягом століть у відповідності до національного характеру українців, способу життя, цінностей і суспільних відносин.

Однак як не дивно, доктрина і практика конституціоналізму в сучасній вітчизняній науці конституційного права стали предметом дослідження порівняно нещодавно. Тоді як у зарубіжній юридичній літературі цей феномен досліджується активно при певному варіюванні його характеристик, відтак належить якнайшвидше виправляти ситуацію, адже конституційне право є первинною, фундаментальною галуззю права, відіграє системоутворюючу роль в правовій системі України, тому від системності конституційного законодавства безпосередньо залежить якість всіх інших галузей законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми розвитку конституціоналізму в Україні розглядаються у працях Козаченка А. [2, 3], Федоренко В. [4], Крусян А. [5, 6, 7], Шаповала В. [8], Терлюка І. [9], Андрусяка Т. [10]. Водночас багатовекторність думок науковців щодо питання розвитку конституціоналізму в Україні засвідчує необхідність розвідок у такому напрямі, зокрема вимагає глибокого усвідомлення й поваги до людини і громадянина, свободи творчості й свободи приватної ініціативи, розуміння індивідуалізму як передумови необхідної варіативності в накопиченні й витрачанні ресурсів.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних та галузевих досліджень проаналізувати конституціоналізм як політико правову систему, а також проблеми становлення українського конституціоналізму на сучасному етапі розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Переважна більшість фахівців у галузі конституційного права України наголошують, що прийняття Конституції України 1996 р. лише поклало початок етапу формування сучасного конституціоналізму. Однак, покладення цього початку аж ніяк не можна назвати легким процесом.

Так, у червні 1991 р. концепцію нової Конституції було затверджено, і розпочалася робота над її проектом. Укладачі вивчали й використовували конституціоналістику багатьох держав, міжнародні джерела, історичний досвід самої України. У проекті закріплювалися положення, що містилися в Загальній декларації прав людини, пактах ООН про економічні, соціальні і культурні права, Європейській конвенції з прав людини тощо. Ці норми не викликали жодних дискусій на всіх етапах конституційного марафону та увійшли в остаточний текст Конституції.

Проблеми почали виникати через суперечливі позиції Президента України Леоніда Кравчука і Верховної Ради щодо поділу влади. Більшість депутатів вимагала зберегти положення чинної Конституції 1978 р. і відкидала норми про посилення виконавчої влади. Полеміка відбувалася в основному між прихильниками і противниками збереження радянської системи. Розходилися й погляди на форму правління в Україні – президентська чи парламентська республіка [11].

Враховуючи це, у 1993 році конституційний процес зайшов у глухий кут. Чинною залишалася Конституція УРСР 1978 р., до якої було внесено понад дві сотні змін та доповнень.

Наступний етап стартував після виборів Президента та оновлення складу Верховної Ради. У вересні 1994 р. створюється нова конституційна комісія за принципом представництва двох гілок влади. Співголовами комісії були затверджені Президент України Леонід Кучма і Голова Вер-

ховної Ради Олександр Мороз. Однак, протидія цих суб'єктів законодавчого процесу не дозволила виправити ситуацію.

Ситуацію погіршував конституційний конфлікт між Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Особливо гострим стало «кримське питання» в 1994 році. Тоді була відновлена сила Конституції Криму 1992 року, прийнята на наступний день після проголошення незалежності Республіки Крим, указами Президента Криму припинялася діяльність Верховної Ради Криму, місцевих рад. Президія Верховної Ради України прямо назвала в своїй «Заяві про ситуацію в Криму» зазначені події «конфліктом» і кваліфікував дії «президента Криму» як спробу узурпації влади.

З рештою, у червні 1995 р. політичну кризу припинила Конституційна угода (або – Конституційний договір). Угода була укладена строком на один рік між Леонідом Кучмою і Олександром Морозом відповідно, вона тимчасово призупиняла дію низки норм Конституції 1978 р., які їй суперечили. Обумовлювалося, що впродовж річного терміну гілки влади (перш за все в особі Л. Кучми та О. Мороза) дійдуть згоди у конституційному питанні. На умовний річний період обмежувалися повноваження ВР і місцевих рад, розширювалися нормотворчі та адміністративні функції виконавчої влади.

Це був рішучий крок, що дозволив, хоча й в такий нестандартний спосіб, зберегти керованість, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу поділу влади, стимулювати, власне, конституційний процес.

Конституційна комісія передала проект Конституції на розгляд парламенту разом із зауваженнями своїх членів у лютому 1995 року. Після чого відбулися три офіційні читання. Знову таки, найбільшу полеміку серед депутатів викликали норми про розмежування повноважень між гілками влади, проблема власності, державні символи, статус російської мови і статус Республіки Крим.

Відповідно, не знаходячи спільних рішень, вкотре конституційний процес було заблоковано. Однак, політичні діячі України спромоглися знайти вихід із цієї ситуації. У ВР утворилась неофіційна депутатська узгоджувальна комісія, яку очолив народний депутат Михайло Сирота. На початку травня 1996 р. вона була затверджена Верховною Радою як тимчасова спеціальна депутатська комісія. Докладаючи титанічних зусиль, Комісія узгоджувала бачення різних партій, фракцій, течій у кожній спірній статті Конституції. У ніч проти 28 червня, після тривалих дебатів, Основний Закон нашої держави був ухвалений Верховною Радою України. Самі ці події багато в чому сприяли вивченню поняття конфліктності в конституційно-правових відносинах, проблем конфронтаційних відносин публічно-владних структур.

Для України Конституція від 28 червня 1996р. стала символом консолідації українського народу в розбудові країни як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, попри те що прийняття Основного Закону в Україні відбулося найпізніше з усіх пострадянських конституцій після розпаду колишнього СРСР. При цьому Конституція України є найголовнішою категорією національного конституційного права, його ядром, і всі результати змін національного державотворення та правотворення в Україні, включно з революціями 2004 і 2014, років, отримували своє відображення в Основному Законі [4].

Однак, нажаль навіть у майбутньому, після прийняття Конституції, спостерігаємо невтішну картину – зміст усіх зареєстрованих у Верховній Раді України проектів змін до Конституції України, в основному, зводиться до питання про розподіл – перерозподіл владних повноважень, компетенції між гілками влади, Президентом, прокуратурою і пов'язаним з цим порядком формування (вибори, призначення) конституційних органів державної влади України. Рефлексією на цю ситуацію стала зафіксована Інститутом політики громадська думка про необхідність зменшити повноваження Президента, Верховної Ради, Уряду.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що Конституція України є результатом і водночас визначальним складником національного конституціоналізму, під яким

слід розуміти упорядковану сукупність (систему) історично сформованих ідеологічно-правових світоглядних поглядів на способи й методи ефективного регулювання конституційних правовідносин, об'єктивно сформовану систему конституційного права, систему конституційного законодавства, стрижнем якої виступає Основний Закон, систему конституційно-правової науки й освіти, а також усталену конституційну правотворчу та правозастосовну практику. При цьому дихотомічний взаємозв'язок Конституції України й конституціоналізму є не лише закономірним, а й бажаним для розвитку конституційної правової держави [4].

Український конституціоналізм на сучасному етапі характеризується частковим запозиченням ідеалів ліберального конституціоналізму, рецепцією його основних тез, зокрема: обмеження державної влади та максимально можлива в організованому соціумі свобода людини, яка є найвищою цінністю і, як наслідок, має широкі права і свободи, що гарантуються, забезпечуються і охороняються публічно-владними структурами [5].

Серед обов'язкових соціально-правових передумов конституціоналізму пріоритетне значення має визнання і забезпечення прав і свобод людини і громадянина – умова, ймовірно, головна, без якої неможливий сучасний конституціоналізм. Саме тому в умовах формування українського конституціоналізму головна увага має бути приділена не характеристикам ідеології лібералізму, а особливостями впровадження змісту ліберальних ідей в процеси правового та державного будівництва в Україні, подолання сталої незадовільної правозахисної ситуації, що визнається у вітчизняній політичній та юридичній літературі, порушень елементарних громадянських прав, явно недостатньою політичною волею української державної влади до рішучих дій в сфері захисту прав людини, і особливо відсутності ефективних механізмів охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина навіть на сучасному етапі.

Конституціоналізм у сучасний період знаменує динаміку до демократичного суспільства, в якому забезпечується реалізація та захист закріплених у Конституції і конституційному законодавстві принципів конституціоналізму: верховенства права; верховенства Конституції і (правових) законів; пріоритету прав людини; конституційної законності та конституційного демократизму.

Що стосується процесів обмеження влади в умовах дії принципу поділу влади (тобто єдності, поділу та субсидіарності влади), то тут, нажаль ще й досі переважає боротьба за розподіл влади із загостренням протистоянням між виконавчою і законодавчою гілками влади, деструктивними діями опозиційних сил. Внаслідок чого інституціональні складові системи конституціоналізму (державна і публічно-самоврядна влада) функціонують у режимі їх обмеження (самообмеження). Носієм обмеження влади держави є Конституція, яка повинна встановлювати юридичні рубежі втручання держави у сферу політичної, економічної і соціальної свободи індивіда. Саме тому як не дивно, мають бути також механізми захисту самої Конституції від посягань з боку влади [12].

Світовий конституційний досвід представляє велику палітру пошуку правових інститутів захисту Конституції, які найчастіше отримують загальне найменування конституційного контролю (нагляду). Пошук і визначення шляхів, методів, засобів захисту Конституції особливо важливі для країн, що орієнтуються на створення демократичної правової держави з безумовним визнанням верховенства права та найвищої юридичної сили Конституції.

Враховуючи це, нормативна основа конституціоналізму потребує модернізації системи конституційного законодавства. Передусім, необхідне введення інституту конституційних законів (внесення відповідних змін до Конституції України, інших нормативно-правових актів та прийняття Закону України «Про конституційні закони України»); систематизація конституційного законодавства; формування перспективної програми розвитку конституційного законодавства; усунення конституційно-правових колізій та прогалин у конституційному законодавстві [6].

Так, аналіз діючих в Україні нормативно-правових актів, що містять

конституційно-правові норми, дозволяє зробити висновок про недостатню ефективність існуючого конституційного законодавства в Україні. Найголовнішими причинами подібного стану системи конституційного законодавства є: колізії нормактів конституційного законодавства, неузгодженість положень, що регулюють однорідні суспільні відносини; відсутність офіційної видової класифікації законів в залежності від предмета правового регулювання (зокрема, невиділення, тобто офіційна відсутність такого виду законів як конституційні закони в системі конституційного законодавства); відсутність єдиної наукової концепції конституційного законодавства та відсутність стійкої правової культури законотворчості і недотримання ієрархії нормативно-правових актів в системі конституційного законодавства.

Відповіддю має стати перш за все систематизація законодавства. З усіх видів систематизації для конституційного законодавства найбільш оптимальною є інкорпорація. Вона є дієвим засобом збільшення регулятивної ефективності конституційного права. Крім того, в ході проведення інкорпорації у законодавця з'явиться можливість виявити і усунути законодавчі прогалини, повтори і колізії, які призводять до порушення єдності та системності конституційного законодавства. Тому, на нашу думку, інкорпорації слід приділити особливу увагу [6].

Історія конституціоналізму не знає ідеальних конституцій. Це стосується і Конституції України, в якій є і дефекти, і положення, що вимагають своєї конкретизації в чинному законодавстві. Більше того, конституція повинна вдосконалюватися і змінюватися відповідно до змін, що відбуваються в зв'язку з розвитком конкретного суспільства і держави, згідно еволюційному розвитку системи конституціоналізму.

Основний Закон держави і суспільства не може залишатися незмінним, оскільки зміни соціуму незворотні. Цим змінам повинна кореспондувати конституція. Більш того, по можливості конституція повинна їх визначати, перебуваючи на крок попереду існуючих конституційних реалій, відображаючи майбутні прогресивні перетворення в державі та суспільстві, тобто закріплюючи певні завдання і програмні розпорядження, виходячи з цілей і принципів конституціоналізму [7].

Тоді, принцип верховенства права з урахуванням співвідношення права і закону, представлятиметься як принцип верховенства правового закону перед іншими нормативно-правовими та правозастосовними актами держави. Вища юридична сила Конституції України практично означатиме: визнання Конституції Основним Законом, ставлення держави і суспільства до конституційних принципів, положень і норм як до соціально-правових стандартів та політичної константи (постійного і незмінного чинника діяльності), відповідність Конституції всіх законів, інших нормативних і правозастосовних актів.

Висновки і пропозиції. Сучасний конституціоналізм XXI ст. вимагає глибокого усвідомлення й поваги до людини і громадянина, свободи творчості й свободи приватної ініціативи, розуміння індивідуалізму як передумови необхідної варіативності в накопиченні й витрачанні ресурсів. За умов такого ставлення до реалій Україна може сподіватися на прискорення й ефективне спрощення основних державотворчих процесів [13].

Резюмуючи історичний розвиток науково-практичної парадигми вітчизняного конституціоналізму, який має концептуальне значення для теорії та практики сучасного конституціоналізму, можна констатувати, що конституціоналізм – це поступальний процес і одночасно мета розвитку будь-якого суспільства та держави, у тому числі й України, що прагне торжества демократії у всіх її проявах [5].

Український конституціоналізм, зародження якого відноситься до другої половини XVI – середини XVII ст., пройшов тривалий і складний шлях розвитку. Процес формування вітчизняного конституціоналізму відбувався, спираючись на два фактори: досягнення європейської конституційної теорії і практики та на власний національний конституційний досвід [2].

Конституціоналізм має свої принципи, витоками яких є загальнолюдські, політико-правові цінності та ідеали, здобуті людством у процесі свого розвитку

і які, завдяки науковим розробкам, виражено в конкретних науково-евристичних постулатах. Як наукова теорія, яка постійно модернізується, доповнюючись новими рисами, що кореспондують розвитку суспільства та державно-правової практики, але при цьому вона, завдяки статичності своєї сутності та принципів, випереджає практику настільки, щоб залишатися метою, ідеалом, до якого прагне світове співтовариство та кожен народ [5].

Основною подією формування сучасного українського конституціоналізму стало прийняття Верховною Радою Конституції України 1996 р., яка проголосила людину найвищою соціальною цінністю в Україні, а утвердження і забезпечення прав людини – головним обов'язком держави [2].

Таким чином, Конституція України 1996 р знаменувала перехід до нової української конституційно-правової практики, оскільки в її основу були закладені кращі загальнолюдські традиції, політико-правові принципи і цінності. Саме це дозволяє визначати Конституцію як ядро сучасного конституціоналізму, що обумовлено, перш за все, тим, що на підставі таких принципів і цінностей вона стає носієм трьох ідеалів:

- обмеження влади держави, її органів і посадових осіб;
- запровадження механізмів і процедур здійснення владних функцій на основі демократичних принципів публічного управління і визнання людини і її основних природних прав найвищою соціальною цінністю;
- встановлення юридичних меж втручання органів публічної влади в сфери індивідуальної свободи людини.

Стратегічним напрямком формування сучасного конституціоналізму є реалізація Конституції як Основного Закону шляхом дотримання, використання та виконання конституційних норм. На якість реалізації конституційних норм впливають політичні, соціально-економічні, нормативні чинники, рівень правової культури населення та посадових осіб держави, історичні умови розвитку суспільства та інші об'єктивні і суб'єктивні обставини. За допомогою громадянського суспільства держава повинна забезпечити такі умови, які б сприяли формуванню сучасного європейського конституціоналізму в Україні [2].

Список використаної літератури:

1. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики : матеріали наукового семінару (19 червня 2020 р.) / упоряд. Н. Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС. 2020. 397 с. URL : https://ccu.gov.ua/library/suchasnyy-konstytucionalizm-problemy-teoriyi-ta-praktyky-2020
2. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Навч. посібник. Полтава: «Астрая», 2020. 217 с. URL : http://pli.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/03/Козаченко-А.І.-Історія-розвиткуконституціоналізму-в-Україні1.pdf
3. Козаченко А. І. Наукові погляди на проблему історії виникнення вітчизняного конституціоналізму // Теорія і практика правознавства: електр. наук. фах. вид. НЮУ ім. Я. Мудрого. 2016. № 1(9). URL : http://nauka.jrakademy. kharkov.ua
4. Федоренко В.Л. Конституція та конституціоналізм: сутність, сенси і взаємозумовленість. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2019. Вип.2(86) с.78–92. URL : https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/186/179
5. Крусян А. Р. Український конституціоналізм: до постановки питання про зміст та поняття. Актуальні проблеми держави і права. 2004. Вип. 22. С. 191–195. URL : http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/932/Krusian%20Ukr%20konst.pdf?sequence=1
6. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: Монографія. Київ: Юрінком Інтер. 2010. 560 с. URL : file:///C:/Users/KP/Downloads/Krusyan%20Suchasnyi%20ukr%20constitutionalism.pdf
7. Крусян А. Р. Науково-практична парадигма конституційних перетворень в україні. Актуальні проблеми держави і права. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://core.ac.uk/download/pdf/50593881.pdf
8. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / В. М. Шаповал. К : Салком ; Юрінком Інтер. 2005. 560 с.
9. Терлюк І. Конституціоналізм і українська модель конституціоналізму: до проблеми формування національної державно-пра-

вової традиції. URL : https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13295/8.pdf
10. Андрусяк Т. Здобутки українського конституціоналізму та сучасний конституційний розвиток України / Т. Андрусяк // Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід: матеріали учасників третьої науково-практичної конференції (м. Львів, 19 травня 2017 р.). Львів: ІНПП НУ «Львівська політехніка». 2017. С. 51–56.
11. Jurisprudence.Club URL : https://jurisprudence.club/istoriya-prava-uchebnik/materiali-dlya-vivchennya-65938.html
12. Кафарський В. І. Мораль і моральність в теорії і практиці українського конституціоналізму. Моральні основи права: матеріали Між нар. наук.практ. конф. (Івано-Франківськ, 16 грудня 2010 р.). Івано-Франківськ: ПЮІ ЛьвДУВС. 2010. 700 с. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/nauk_konf/mop_if2010_mmnpk.pdf
13. Речицький В. Про новітній український конституціоналізм. Опубліковано у часописі «Критика». URL : https://krytyka.com/ua/articles/pro-novitniy-ukrayinskyy-konstytutsionalizm

Shachkovska L., Tsymbal V. Issues of Ukrainian constitutionalism at the current stage of state development

The paper is devoted to analysis of constitutionalism as a political and legal system, and the challenges of formation of Ukrainian constitutionalism at the current stage of state development.

Within the research it is defined that Ukrainian constitutionalism at the present stage is characterized by partial borrowing of the ideals of liberal constitutionalism, reception of its main theses, in particular: limitation of state power and maximization of personal freedom which should be ensured, provided and protected by public authorities.

Within the global perspective there's huge experience gained in domain of maintaining the system of constitutionalism. In its' turn, the history of Ukrainian constitutionalism has deep historical roots and a long history. Ukrainian constitutionalism also has its own peculiarities. The most important of them are democracy, respect for public and private rights and freedoms. These principles have been nurtured throughout the centuries in accordance with the national character of Ukrainians, their lifestyle, values and social relations.

Necessity of deep awareness and respect to individuals, freedom of creativity and freedom of private initiative, understanding of individualism as a prerequisite for the necessary variability in the accumulation and expenditure of resources are substantiated. Given this attitude to reality, Ukraine can hope to enhance and optimize the main state-building processes.

The strategic direction for the formation of modern constitutionalism for Ukraine is implementation of the Constitution as the fundamental law through the wide implementation of constitutional norms. The quality of implementation of constitutional norms is influenced by political, socio-economic, regulatory factors, the level of legal culture of the citizens and government officials, historical peculiarities of society and other objective and subjective circumstances. With the help of civil society, the state must provide such conditions that would contribute to the formation of modern European constitutionalism in Ukraine.

At the same time, the multi-vector views of scholars towards development of constitutionalism in Ukraine indicate the need for further research in this area, including deep awareness and respect for civil rights, freedom of private initiative, understanding of individualism as a prerequisite for variability in resource accumulation and expenditure.

Key words: *constitutionalism, political system, legal system, Constitution, democracy, constitutional legislation.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.91+347.61/.64
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.8

Р. О. Гаврік
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

ВЧИНЕННЯ ОКРЕМИХ ЮРИДИЧНИХ ДІЙ НОТАРІУСОМ В СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ

У науковій статті автор провів наукове дослідження змісту окремих способів захисту сімейних прав та інтересів нотаріусами. Автор зазначає, що в сімейному законодавстві вичерпний список способів захисту сімейних прав та інтересів нотаріусом прямо не визначений, однак можна чітко визначити ряд інших дій правового характеру, спрямовані на захист сімейних прав, які вчиняються нотаріусами, такі як нотаріальне посвідчення договорів та накладення заборони відчуження майна дитини. Автор визначив, що в науковій літературі пропонується визнавати як способи захисту сімейних прав та інтересів нотаріусами лише вчинення виконавчого напису нотаріусом, або усі нотаріальні дії, що впливають на права учасників сімейних відносин. На підставі проведеного дослідження, автор дійшов висновку, що основними способами захисту сімейних прав та інтересів нотаріусом є вчинення виконавчого напису на сімейних договорах, передусім які містять зобов'язання сторін щодо надання утримання у сімейному праві; засвідчення згоди учасника сімейних відносин на вчинення іншим певних дій правового характеру (наприклад, згода на усиновлення дитини іншим з подружжя; аналогічна згода на усиновлення, що дається батьками дитини; згода одного з батьків на укладення іншим правочинів щодо транспортних засобів та нерухомого майна малолітньої дитини) чи засвідчує участь у сімейних відносинах від імені іншого учасника (наприклад, засвідчення заяви одного з подружжя про розірвання шлюбу від імені іншого подружжя, який з поважних причин не може подати заяву до органу державної реєстрації актів цивільного стану); накладення заборони відчуження батьками майна дитини за зверненням органу опіки та піклування з підстав, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України, а після прийняття законопроекту № 5644 – також здійснення розірвання шлюбу у випадках, коли розірвання шлюбу за рішенням суду не є обов'язковим. Зазначені нотаріальні дії напряму випливають із положень сімейного законодавства, однак лише вчинення виконавчого напису спрямоване на припинення порушення сімейного права, інші способи, які застосовуються нотаріусами спрямовані на попередження порушення прав учасників сімейних відносин з боку інших учасників, які в силу свого становища мають відповідні можливості.

Ключові слова: *захист сімейних прав та інтересів, вчинення виконавчого напису, нотаріальне посвідчення договору, нотаріус, учасники сімейних відносин.*

© Гаврік Р. О., 2022

Постановка проблеми. У ст. 18 Сімейного кодексу України (надалі по тексту – СК України) визначений перелік способів захисту сімейних прав та інтересів, які застосовуються судом та іншими юрисдикційними органами, а також самими учасниками сімейних відносин у порядку самозахисту, такі як: встановлення правовідношення; примусове виконання добровільно невиконаного обов'язку; припинення правовідношення, а також його анулювання; припинення дій, які порушують сімейні права; відновлення правовідношення, яке існувало до порушення права; відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якщо це передбачено СК України або договором. зміна правовідношення; визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Вказаний перелік способів захисту сімейних прав не є вичерпним, тому можливим є застосування й інших способів захисту сімейних прав та інтересів, про що прямо зазначається у ч. 2 ст. 18 СК України: «суд застосовує способи захисту, які встановлені законом або домовленістю (договором) сторін». Одним із органів, який здійснює захист сімейних прав та інтересів, однак не є органом державної влади, хоч і визнається суб'єктом, який має публічно-правовий характер є нотаріус. Він прямо не визначений серед суб'єктів захисту, хоча окремими статтями визначені можливості стягнення аліментів на утримання за виконавчим написом нотаріуса (відповідно до ст. ст. 78, 99, 109, 189 СК України) або можливості накладення заборони відчуження майна дитини за наявності підстав, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України [1]. Крім того, нотаріус визначений ст. 18 Цивільного кодексу України як такий, що здійснює захист цивільних прав шляхом вчинення виконавчого напису на борговому документі у випадках і в порядку, встановлених законом, а тому виходячи із положень ст. 8 СК України та аналогії закону може бути визнаний органом захисту не тільки цивільних, а й сімейних прав. В той же час, в сімейному законодавстві не визначено переліку способів захисту сімейних прав та інтересів, які можуть бути застосовані саме нотаріусом (крім вчинення виконавчого напису), а тому питання вчинення окремих юридичних дій нотаріусом в системі способів захисту сімейних прав та інтересів є важливим і потребує окремого наукового дослідження, в тому числі в межах даної наукової статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика нотаріальної форми захисту сімейних прав та інтересів досліджувалася рядом науковців, таких як І. В. Апопій, М. С. Долинська, М. М. Дякович, І. В. Жилінкова, Л. В. Красицька, І. В. Куценко, Х. В. Майкут, В. М. Марченко, В. П. Мироненко, З. В. Ромовська, А. Г. Серветник, однак вони лише частково торкалися питання застосування нотаріусами способів захисту сімейних прав, розглядаючи серед таких лише вчинення виконавчого напису.

Метою статті є дослідження змісту окремих способів захисту сімейних прав та інтересів нотаріусами.

Виклад основного матеріалу. Як правильно зазначає С. Я. Фурса, нотаріус вправі вчиняти виконавчий напис на договорах, що регулюють сімейні відносини, тобто здійснювати правозахисну діяльність. Аналогічною функцією наділений суд, який також встановлює прав та обов'язки суб'єктів сімейних відносин, але у тих випадках, коли такі права та обов'язки не мають безспірного характеру. СК України рекомендує звертатися до нотаріусів за вчиненням виконавчих написів у таких випадках: укладення договору подружжя про надання утримання одному з них (ст. 78 СК України), при застосуванні аліментних зобов'язань у шлюбному договорі (ст. 99 СК України), у договорах між подружжям або батьками про розмір аліментів на дитину (ст. ст. 109, 189 СК України). На думку науковця, виконавчий напис вчиняється лише щодо нотаріально посвідчених договорів, вчиняється у разі невиконання одним із подружжя свого обов'язку за договором, яке є підтвердженим, а отже має безспірний характер [2, с. 79-80]. Як орган захисту сімейних прав (саме в аспекті вчинення виконавчого напису) розглядають нотаріуса

і З. В. Ромовська [3, с. 60; 4, с. 41], І. В. Апопій [5, с. 34], В. П. Мироненко [6, с. 93-94], І. В. Жилінкова [7, с. 66-67], Л. В. Красицька [8] та М. С. Долинська [9, с. 165]. В той же час, не зазначають нотаріусів серед органів захисту сімейних прав та інтересів С. О. Муратова [10, с. 62], О. О. Рузакова [11, с. 38-42], Л. М. Пчелінцева [12, с. 70]. Нотаріус розглядається як орган захисту сімейних прав, однак в контексті вчинення ним нотаріальних дій зокрема і Ю. Ф. Беспаловим [13, с. 91-92], однак науковець не уточнює, які способи захисту при цьому застосовують нотаріуси. Як вказує А. Г. Серветник, вчинення виконавчого напису є основним і єдиним способом захисту сімейних прав та інтересів. Науковець зазначає, що інші нотаріальні дії, що так чи інакше спрямовані на захист прав осіб, зокрема, накладення нотаріусами заборони щодо відчуження нерухомого майна (майнових прав на нерухоме майно) і транспортних засобів, що підлягають державній реєстрації; прийняття нотаріусами на зберігання документів; посвідчення фактів, що фізична чи юридична особа є виконавцем заповіту, та фактів, що фізична особа є живою, перебування фізичної особи в певному місці, часу пред'явлення документів; прийняття нотаріусами в депозит грошових сум і цінних паперів; вжиття нотаріусами заходів щодо охорони спадкового майна, все ж не є способами захисту. Вчена обґрунтовує свою думку тим, що вище перелічені способи захисту мають передусім превентивний характер (на попередження його порушення) і не спрямовані на відновлення порушеного права [14, с. 32]. В той же час, не можемо погодитися із тим, що захисна діяльність нотаріуса обмежується лише вчиненням виконавчого напису, оскільки накладення заборони відчуження майна дитини за наявності підстав, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України нотаріусом як мінімум є способом захисту сімейного права дитини, яке хоч і не порушене, але потенційно може бути порушене, існує загроза такого порушення. Тим більше, у науковій літературі, зокрема Л. В. Красицькою, при визначенні видів способів захисту прав батьків і дітей залежно від результату, на який розраховано застосування способів захисту, або від правових наслідків їх застосування виділяється така група способів, як способи захисту, які спрямовані на присікання порушень сімейних прав батьків і дітей або запобігання їм (визначення способів участі у вихованні дитини, визначення місця проживання малолітньої дитини, визначення імені дитини) [8, с. 324].

В сімейно-правовій доктрині виникає питання чи виконавчий напис нотаріуса на сімейному договорі є самостійним способом захисту сімейних прав та інтересів. Як зазначають Л. Є. Гузь та А. В. Гузь, стягнення аліментів по нотаріальному напису відноситься до такого способу захисту сімейних прав та інтересів як примусове виконання добровільно невиконуваного обов'язку [15, с. 69]. Як зазначають В. І. Борисова та І. В. Жилінкова, нотаріус робить на борговому документі виконавчий напис, який є підставою для примусового стягнення заборгованості [16, с. 67]. М. М. Дякович серед способів охорони і захисту сімейних прав та інтересів у процесі вчинення нотаріусом нотаріальних дій, виділяє зокрема й підтвердження боржником у нотаріально посвідченому документі обов'язку виконати зобов'язання в натурі (яке вказується у договорі, на який проставляється виконавчий напис нотаріуса) [17, с. 92], тобто виконавчий напис розглядається як прояв такого способу захисту сімейних прав та інтересів як підтвердження боржником обов'язку виконати зобов'язання. З іншого боку, А. Г. Серветник розглядає виконавчий напис нотаріуса як самостійний спосіб захисту. На її думку, виконавчий напис нотаріуса – це нотаріальний акт, що містить розпорядження нотаріуса про стягнення з боржника грошової заборгованості або витребування від нього майна, вчинений в межах окремого нотаріального провадження, на підставі підтвердження безспірності вимог кредитора та який володіє силою виконавчого документа. Як правова категорія виконавчий напис може постати: як спосіб захисту порушеного цивільного права нотаріусом; як розпорядження нотаріуса про стягнення заборгованості чи витребування майна; як нотаріальний акт-документ, що

має виконавчу силу, та як окрема нотаріальна дія [14, с. 91]. Можемо погодитися із науковцем, що здійснення виконавчого напису є самостійним способом захисту сімейних прав та інтересів.

15 лютого 2022 року Верховною Радою України прийнято за основу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності» (№ 5644 від 10.06.2021 р.), яким передбачається наділення правом здійснювати вчинення реєстрації такого акту цивільного стану, як розірвання шлюбу поряд із органами державної реєстрації актів цивільного стану також нотаріусів (зважаючи на повномасштабне збройне вторгнення російської федерації, яке розпочалося 9 днів потому, Верховна Рада України ще не повернулася до розгляду даного проекту Закону України через наявність інших термінових проектів, пов'язаних із реакцією на війну). Даним законопроектом запропоновано надати нотаріусам право здійснювати відповідні реєстраційні дії не тільки щодо подружжя, яке не має дітей, а й щодо подружжя, яке має дітей, за відсутності спору щодо умов здійснення виховання дитини (таким чином суд здійснюватиме розірвання шлюбу лише у випадку, якщо з ініціативою розірвання шлюбу звертатиметься лише один із подружжя). Зазначено, що шлюб між подружжям, яке має дітей, розривається органом державної реєстрації актів цивільного стану, нотаріусом виключно за наявності нотаріально посвідченого договору про визначення місця проживання дітей, участі у забезпеченні створення умов для їх життя, яку братиме той з батьків, хто буде проживати окремо, умов здійснення ним права на особисте виховання, утримання дітей, розмір аліментів та додаткових витрат на дитину [18].

В цілому дана ідея є достатньо «модною» тенденцією нашого часу, оскільки в багатьох європейських державах в останні роки також відповідні функції передаються від судових та муніципальних органів нотаріусам. Зокрема, з 2015 року нотаріуси Іспанії мають право здійснювати розірвання шлюбу за заявою обох з подружжя, за відсутності між ними спорів щодо умов розірвання шлюбу, а також за відсутності неповнолітніх дітей та дітей, які знаходяться на утриманні (а також право здійснювати реєстрацію укладення шлюб); у Франції таке право нотаріуси отримали 2017 року навіть щодо подружжя, які мають дітей (судовий порядок розірвання шлюбу за французьким законодавством залишається обов'язковим лише у разі наявності спору між подружжям; бажання неповнолітньої дитини висловити свою думку щодо розірвання шлюбу її батьків у суді; розірвання шлюбу за участю іноземних громадян) [19, с. 86]. Відповідно до Цивільного закону Латвійської республіки з 2010 року шлюб може бути розірвано судом або нотаріусом, причому нотаріус може розірвати шлюб, якщо обидва з подружжя погоджуються розірвати шлюб і подали відповідну заяву; ст. 77 Цивільного закону передбачає обов'язкове подання угоди подружжя про виховання спільної неповнолітньої дитини, реалізацію права на спілкування з дитиною, її утримання та про розподіл подружнього майна [20]. Аналогічні положення містяться й в естонському законодавстві з 2014 року, однак подружжя, яке має дітей має право укласти угоду щодо здійснення батьківських прав щодо дитини, однак не зобов'язана це зробити [21]. Із суміжних з Україною європейських держав реєстрацію розірвання шлюбу нотаріусом запровадила Молдова, яка хоча і не є членом Європейського Союзу, однак все ж передбачила відповідний порядок у ст. 35 свого Сімейного кодексу [22] та ст. 41 Закону «Про нотаріальну процедуру» [23]. У останньому зазначено, що заяву про розірвання шлюбу за згодою подружжя може бути передана будь-якому нотаріусу на підставі згоди подружжя та у присутності подружжя або в присутності одного з подружжя. Заява подружжя повинна містити положення про спосіб участі батьків в вихованні дитини, утримання неповнолітніх дітей, встановлення їхнього місця проживання, оплату утримання чоловіка чи спільне використання спільного майна, набутого в період шлюбу [23].

У науковій літературі розірвання шлюбу часто визнається способом захисту прав подружжя [24, с. 130; 25, с. 185;

26, с. 123]. А отже, за умов прийняття законопроекту № 5644, можемо говорити про отримання нотаріусом можливості застосовувати такий спосіб захисту прав подружжя як розірвання шлюбу (а зважаючи на те, що прийняттю відповідного рішення передує укладення договору про визначення місця проживання дітей, участі у забезпеченні створення умов для їх життя, яку братиме той з батьків, хто буде проживати окремо, умов здійснення ним права на особисте виховання, утримання дітей, розмір аліментів та додаткових витрат на дитину, то і захисту прав спільної дитини подружжя).

Що стосується віднесення до способів захисту сімейних прав та інтересів також нотаріальне посвідчення сімейних договорів, то як вірно зазначає М. М. Дякович, діяльність нотаріуса у сфері захисту прав та законних інтересів осіб, які звертаються за посвідченням різного роду правочинів, реалізується через створення такого правочину (договору), який би передбачав механізм правових гарантій; передбачений механізм правових гарантій виключає можливість різного роду порушень прав осіб, які укладають такий правочин, третіх осіб та не допускає порушень з їх сторони [27, с. 103]. А тому посвідчення договорів, що укладаються учасниками сімейних відносин, в тому числі шлюбного договору, є способом захисту сімейних прав та інтересів подружжя, що має превентивну мету.

Взагалі, як зазначають В. М. Марчкенко, Н. В. Саутенко, М. С. Долинська та Н. Паламарчук, способами захисту нотаріусом прав фізичних та юридичних осіб є вчинення таких нотаріальних дій: накладення нотаріусами заборони щодо відчуження нерухомого майна (майнових прав на нерухоме майно) та транспортних засобів, що підлягають державній реєстрації; прийняття на зберігання документів; посвідчення фактів, що фізична чи юридична особа с виконавцем заповіту, та фактів, що особа є живою, перебування фізичної особи в певному місці, часу пред'явлення документів; прийняття нотаріусами на депозит грошових сум та цінних паперів; вжиття нотаріусами заходів щодо охорони спадкового майна, що по суті сприяють захисту нотаріусами цивільних прав громадян та юридичних осіб; опис майна фізичної особи, яка визнана безвісно відсутньою або місцеперебування якої невідоме; засвідчення правильності копій (фотокопій) документів і виписок із них; засвідчення справжності підпису на документах; засвідчення правильності перекладу документів з однієї мови іншою [9, с. 165; 28, с. 193-194; 29, с. 116-117]. Таким чином, робиться в певній частині вірний висновок, що вчинення всіх видів нотаріальних дій, передбачених ст. 34 Закону України «Про нотаріат», варто віднести до нотаріальних способів захисту цивільних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, для яких вчиняться такі нотаріальні дії. В той же час, якщо говорити про захист сімейних прав та інтересів, то такими способами мають бути ті нотаріальні дії, якими здійснюється якщо не захист порушеного, визнання оспорюваного права, то як мінімум попередження можливого виникнення права учасника сімейних відносин. Такими нотаріальними діями, крім посвідчення сімейних договорів, є також засвідчення згоди учасника сімейних відносин на вчинення іншим певних дій правового характеру (наприклад, згода на усиновлення дитини іншим з подружжя; аналогічна згода на усиновлення, що дається батьками дитини; укладення одним із подружжя договорів щодо нерухомого або цінного майна або про поділ чи виділ нерухомого майна; згода батьків на укладення неповнолітньою дитиною шлюбного договору; згода одного з батьків на укладення іншим правочинів щодо транспортних засобів та нерухомого майна малолітньої дитини) чи засвідчує участь у сімейних відносинах від імені іншого учасника (наприклад, засвідчення заяви одного з подружжя про розірвання шлюбу від імені іншого подружжя, який з поважних причин не може подати заяву до органу державної реєстрації актів цивільного стану; аналогічно – подача заяви про реєстрацію шлюбу або про визнання батьківства представником); накладення заборони відчуження батьками майна дитини за зверненням органу опіки та піклування з підстав, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України. Зазначені нотаріальні дії напряму випливають із положень сімейного зако-

нодавства і спрямовані на попередження порушення прав учасників сімейних відносин з боку інших учасників, які в силу свого становища мають відповідні можливості.

Висновки і пропозиції. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що основними способами захисту сімейних прав та інтересів нотаріусом є вчинення виконавчого напису на сімейних договорах, передусім які містять зобов'язання сторін щодо надання утримання у сімейному праві; засвідчення згоди учасника сімейних відносин на вчинення іншим певних дій правового характеру чи засвідчує участь у сімейних відносинах від імені іншого учасника; накладення заборони відчуження батьками майна дитини за зверненням органу опіки та піклування з підстав, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України, а після прийняття законопроекту № 5644 – також здійснення розірвання шлюбу у випадках, коли розірвання шлюбу за рішенням суду не є обов'язковим. Зазначені нотаріальні дії напряму випливають із положень сімейного законодавства, однак лише вчинення виконавчого напису спрямоване на припинення порушення сімейного права, інші способи, які застосовуються нотаріусами спрямовані на попередження порушення прав учасників сімейних відносин з боку інших учасників, які в силу свого становища мають відповідні можливості.

Список використаних джерел:

1. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14.
2. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар. За заг. ред. С. Я. Фурси. К.: Видавець Фурса С. Я.; КНТ, 2008. 1248 с.
3. Ромовська З. В. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 532 с.
4. Ромовська З. В. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар. К.: Правова єдність, 2006. 432 с.
5. Апопій І. В. Сімейне право: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2011. 360 с.
6. Мироненко В. П., Пилипенко С. А. Сімейне право України: підручник. За заг. ред. В. П. Мироненко. К.: Правова єдність, 2008. 477 с.
7. Сімейне право України: підручник / Л. М. Баранова, В. І. Борисова, І. В. Жилінкова та ін. ; за заг. ред. В. І. Борисової та І. В. Жилінкової. К.: Юрінком Інтер, 2009. 288 с.
8. Красицька Л. В. Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей. Дис. … докт.юр.наук. Спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Вінниця, 2015. 496 с.
9. Долинська М. С. Деякі аспекти охорони та захисту нотаріусом цивільних прав та законних інтересів учасників нотаріального процесу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 163-166. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/714114.pdf.
10. Муратова С. А. Семейное право: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2009. 367 с.
11. Рузакова О. А. Семейное право: учебник. М.: Эксмо, 2010. 208 с.
12. Пчелинцева Л. М. Семейное право России: учебник. М.: Норма, 2009. 720 с.
13. Семейное право: учебник. Под ред. Ю. Ф. Беспалова, О. А. Егоровой, О. Ю. Ильиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. 367 с.
14. Серветник А. Г. Виконавчий напис нотаріуса як спосіб реалізації нотаріальної форми захисту цивільних прав. Дис. … докт.філ. спец. 081 Право. К., 2020. 242 с.
15. Гузь Л. Є., Гузь А. В. Судово-практичний коментар до Сімейного кодексу України. Х.: Фактор, 2011. 576 с.
16. Сімейне право України: підручник. Л. М. Баранова, В. І. Борисова, І. В. Жилінкова та ін.; за заг. ред. В. І. Борисової та І. В. Жилінкової. К.: Юрінком Інтер, 2011. 264 с.
17. Дякович М. М. Охорона і захист сімейних прав та інтересів нотаріусом: цивільно-правовий аспект. Дис. … докт. юр.наук. спец. 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Львів, 2015. 458 с.
18. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності (№ 5644 від 10.06.2021 р.). *Законопроекти*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72191.

19. Рыжковец А. В. расторжение брака через нотариуса: зарубежный опыт и перспективы в Республике Беларусь. *Репозиторий БарГУ.* URL: http://rep.barsu.by/bitstream/handle/data/5663/Rastorzhenie%20braka%20cherez%20notariusa%20zarubezhnyj%20opyt%20i%20perspektivy%20v%20Respublike%20Belarus.pdf?sequence=1.
20. Гражданский закон Латвийской Республики от 28.01.1937 (ред. от 19.11.2015). *Консультант-Плюс.* URL: https://www.inlatplus.lv/wp-content/uploads/2019/11/Гражданский-закон.pdf.
21. Закон о семье: принят 18.11.2009. URL: https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/ЗАКОН%20О%20СЕМЬЕ%2008.05.2022.pdf.
22. Семейный кодекс Республики Молдова от 26 октября 2000 года № 1316-XIV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.). URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30398164.
23. LEGE Nr. 246 din 15-11-2018 privind procedura notarial. *Ministerul Justiției*. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131007&lang=ro#.
24. Дякович М. Припинення шлюбу внаслідок його розірвання за Сімейним кодексом України. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 125-131.
25. Грицишина Л. В. Правові наслідки припинення шлюбу за законодавством України. *Південноукраїнський правничий часопис*. Проблеми цивільного та господарського права. 4, 2020. С. 183-187.
26. Скіченко А. Особливості регламентації Сімейним кодексом України способів захисту особистих немайнових прав подружжя. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5 (33). vol. 4. С. 121-125.
27. Дякович М. М. Посвідчення правочинів нотаріусом: цивільно-правові аспекти. *Наукові праці ЧДУ імені Петра Могили. Економіка. Правознавство*. 2011. Випуск 149. Том 161. С. 100-103.
28. Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Т.1: Загальні положення. За ред. проф. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Серія «Коментарі та аналітика». Х.: ФО-П Колісник А. А., 2010. 320 с.
29. Паламарчук Н. Форма і способи захисту цивільних прав нотаріусом. *Молодий вчений*. 2014. № 6 (2). С. 114-118.

Havrik R. Executing of some legal actions by the notary in the system of methods of protecting family rights and interests

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the content of individual methods of protection of family rights and interests by notaries. The author notes that in family legislation, an exhaustive list of ways to protect family rights and interests by a notary is not directly defined, but a number of other legal actions can be clearly defined, aimed at the protection of family rights, which are performed by notaries, such as the notarization of contracts and the imposition of a ban on the alienation of a child's property. The author determined that in the scientific literature it is proposed to recognize as methods of protection of family rights and interests by notaries only the execution of an executive inscription by a notary, or all notarial actions, affecting the rights of family members. On the basis of the conducted research, the author came to the conclusion that the main ways of protecting family rights and interests by a notary are the execution of an executive inscription on family contracts, which primarily contain obligations of the parties to provide maintenance in family law; certification of the consent of a participant in family relations to commit certain legal actions to others (for example, consent to the adoption of a child by another spouse; similar consent to adoption given by the child's parents; the consent of one of the parents to the conclusion of other transactions regarding vehicles and real estate of a minor child) or certifies participation in family relations on behalf of the other participant (for example, certification of the application of one of the spouses on the dissolution of marriage on behalf of the other spouse, who, for valid reasons, cannot submit an application to the state registration body of acts of civil status); imposition of a ban on the alienation of the child's property by the parents at the request of the body of guardianship and guardianship on the grounds provided for in Part 5 of Art. 177 of the Civil Code of Ukraine, and after the adoption of the draft law No. 5644 - also the dissolution of marriage in cases, when divorce by court decision is not mandatory. The specified notarial actions directly follow from the

provisions of family legislation, however, only the execution of an executive writ is aimed at stopping the violation of family law, other methods, which are applied by notaries are aimed at preventing the violation of the rights of participants in family relations by other participants who, by virtue of their position, have the appropriate opportunities.

Key words: *protection of family rights and interests, execution of an executive inscription, notarial certificate of the contract, notary, members of family relationships.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК [346.544.6:355.41]:351.74(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.9

Л. В. Гурак
кандидат юридичних наук, асистент кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ПРИКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ В ПЕРІОД ДІЇ В УКРАЇНІ ВОЄННОГО СТАНУ

Здійснено аналіз стану забезпечення територіальної оборони як суб'єкта невід'ємної складової оборони держави та національної безпеки України. Проаналізовано стан реалізації закупівель товарів, робіт та послуг для національної безпеки і оборони України, а саме територіальної оборони, в контексті сучасних подій в державі.

Збройна агресія Російської Федерації має прямий та опосередкований влив на соціально-економічне становище України, оскільки з одного боку дії Російської Федерації спричиняють руйнування, в тому числі об'єктів промисловості, що негативно вливає на економіку України, а з іншого боку в України виникають нові потреби, що необхідно забезпечувати, зокрема у сфері безпеки і оборони, а саме, які гарантують спроможність держави протистояти збройній агресії, захищати свою країну, людей та території, тобто повноцінно реалізовувати оборонну здатність. Завдяки цій здатності країна може бути впевнена, що навіть попри зовнішню агресію вона зможе себе захистити.

Наразі, Україна знаходиться в умовах, коли рівень її обороноздатності напряму впливає на життя та здоров'я її громадян, на цілісність інфраструктури та загалом на збереження України як незалежної та суверенної держави. На сьогодні можна виокремити три шляхи забезпечення обороноздатності України: оборонні закупівлі; міжнародна військова допомога; волонтерська, благодійна допомога.

В даній статті пропонуємо розглянути забезпечення національної безпеки і оборони України саме шляхом здійснення закупівель на прикладі матеріального забезпечення територіальної оборони як відносно нового інституту у сфері оборони України.

Для написання цієї статті були поставлені такі завдання: дослідити стан функціонування територіальної оборони в умовах дії воєнного стану в Україні, забезпечення потреб територіальної оборони органами місцевого самоврядування та можливості здійснення оборонних закупівель товарів, робіт чи послуг в сучасних умовах, а саме збройної агресії Російської Федерації та введенням внаслідок цього воєнного стану на території України.

Ключові слова: *територіальна оборона, обороноздатність, закупівля, оборонна закупівлі, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. В будь-який момент існування держави, її обороноздатність є одним з найголовніших аспектів, що зумовлюють функціонування держави, цілісності її території, суверенітету, населення. Однак обороноздатність це не благо, яке просто існує та є невразливим явищем, оскільки на обороноздатність впливає дуже багато факторів:

- Державна економічна політика країни. Тобто наскільки підвищення безпеки держави є пріоритетним в парадигмі інших

© Гурак Л. В., 2022

потреб держави, чи розроблені цільові програми, інструменти та інші засоби державного впливу, які спрямовані на її посилення.

• Державний бюджет країни. Тобто загальний обсяг державних асигнувань, які держава виділяє на реалізацію завдань з підтримання належного рівня обороноздатності, чи достатньо виділених коштів для потреб національної безпеки і оборони.

• Розвиненість промисловості країни. Якщо країна має власний військово-промисловий комплекс, що забезпечує військові потреби держави, шляхом виробництва озброєння та деталей до нього, то це значно полегшує забезпечення національної безпеки і оборони.

• Зовнішньополітична стратегія держави та потенційна загроза збройних конфліктів. Тобто врахування рівня дипломатичних стосунків, що вибудувані державою, існування спірних питань з іншими країнами, в тому числі сусідніми, тощо, оскільки якщо брати до уваги всі ці чинники, то можна спрогнозувати ймовірність можливого нападу на державу чи окремі її території, та оцінити чи має держава потенційно вразливу або слабку обороноздатність.

Обороноздатність держави – це здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вона складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації [1].

Мета. Метою даної статті є висвітлення стану матеріального забезпечення потреб територіальної оборони в умовах воєнного стану в Україні, механізмів здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, в тому числі оборонного призначення, для забезпечення потреб сектору оборони, на прикладі територіальної оборони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням визначення ролі територіальної оборони у сфери обороноздатності держави займалися Ліпкан В.А., Говоруха В.В., Косевцов В.О. Однак стан забезпечення територіальної оборони все ще залишається не розглянутим комплексно і деякі його елементи залишаються поза увагою науковців.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до визначення А. В. Ліпкана, національна безпека – це сукупність офіційно прийнятих поглядів на цілі і державну стратегію в області забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового, техногенного, екологічного, інформаційного та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [2, ст. 5]. Обороноздатність є одним з елементів національної безпеки держави, оскільки задовольняє потреби нації, необхідні для її самозбереження, а також в захисті від загроз військового характеру.

Загалом підтримання достатнього рівня забезпеченості потреб сектору безпеки і оборони держави країни належить до державних функцій, що реалізується через низку спеціальних суб'єктів. Такими суб'єктами є, зокрема: Кабінет Міністрів України (його повноваження у сфері оборонних закупівель визначені в статті 4 Закону України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 № 808-IX (далі за текстом – Закон України «Про оборонні закупівлі») [3], відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Питання оборонних закупівель» від 03.03.2021 р. № 363 Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості визначено головним органом у сфері планування оборонних закупівель, Міністерство оборони визначено головним органом у сфері здійснення оборонних закупівель, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство юстиції, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки, Службу зовнішньої розвідки, Державне космічне агентство, Адміністрацію Державної прикордонної служби, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро, Національну гвардію, Національну поліцію, Державну спеціальну службу

транспорту, Державне бюро розслідувань, Державну судову адміністрацію визначено державними замовниками у сфері оборони [4] та інші органи, військові формування, утворені відповідно до законів України.

Система державних оборонних закупівель щорічно формується як пакет документів, що узгоджується з Міністерством фінансів України і Міністерством юстиції України, схвалюється Радою національної безпеки і оборони та затверджується Кабінетом Міністрів України після погодження Комітетом з питань національної безпеки, оборони та розвідки Верховної Ради України вже після затвердження Державного бюджету України. Слід підкреслити, що оборонне планування в Україні проводиться циклічно за програмно-цільовим методом і процедурно здійснюється методом паралельності у роботі суб'єктів планування, воно поділяється на довго-, середньо– та короткострокове, на що вже зверталась увага. Під час планування та фінансування процесів розвитку ЗСУ функціонують паралельно дві системи: оборонне планування та бюджетування або фінансово-економічне забезпечення Збройних Сил України [5].

На сьогодні, коли оборона держави є першочерговим та пріоритетним завданням, закупівлі товарів, робіт та послуг для сфери оборони можуть здійснювати й інші суб'єкти державного та недержавного сектору економіки, в тому числі бюджетні установи, що забезпечують потреби держави чи органів місцевого самоврядування.

Збройна агресія Російської Федерації зумовила виникнення потреби в створенні додаткових механізмів захисту держави, одним із таких засобів є територіальна оборона – система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [6].

Реалізацію функцій територіальної оборони можна поділити на 2 види:

– територіальна оборона Збройних Сил України (далі за текстом – ТрО ЗСУ), добровольці якої на законних підставах впродовж останніх п'яти років та на добровільній основі зараховані до проходження служби у складі добровольчого формування Сил територіальної оборони Збройних Сил України;

– добровольче формування територіальної громади (далі – за текстом ДФТГ), добровольці якого складають воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони [6].

Внаслідок постійних, послідовних та масштабних збройних атак Російської Федерації виникла нагальна потреба у створенні таких формувань по всім областям України. На думку О. В. Нестеренка територіальна оборона є одним із найбільш важливих в контексті забезпечення національної безпеки України, адже в рамках саме цієї сфери передбачено виявлення, запобігання та протидія специфічним за своєю суттю загрозам, наприклад, розвідувально-підривній діяльності диверсійних підрозділів, порушенням правового режиму захисту державного кордону та іншим, обумовлених сучасним вектором територіальної оборони [7].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX, військові частини ТрО ЗСУ утворюються та функціонують: 1) у кожній зоні територіальної оборони та додатково в кожному місті, чисельність населення якого перевищує 900 тисяч мешканців, як бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України; 2) у кожному районі територіальної оборони та додатково в кожному адміністративному центрі області як батальйони Сил територіальної оборони Збройних Сил України. У зонах територіальної оборони, чисельність населення яких перевищує 2400000 мешканців, можуть утворюватися та функціонувати додаткові військові частини (підрозділи) Сил територіальної оборони Збройних Сил України. Етапи і порядок створення та розвитку Сил територіальної оборони Збройних Сил України визначаються Головнокомандувачем

Збройних Сил України. ДФТГ утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад. Загальна кількість та місця розташування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних Сил України за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил України. Порядок утворення, комплектування, функціонування, підстави та порядок розформування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Положенням про добровольчі формування територіальних громад, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Діяльність добровольчих формувань територіальних громад здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України за територіальним принципом [6].

Що стосується матеріального забезпечення, то відповідно до ст. 23 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX, фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел. Видатки на здійснення та забезпечення заходів з організації, підготовки, підтримання та ведення руху опору належать до таємних видатків Державного бюджету України, які виділяються Міністерству оборони України окремим напрямом на утримання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. Забезпечення добровольчих формувань територіальних громад індивідуальною штатною зброєю та боєприпасами до неї здійснюється в загальній системі забезпечення Збройних Сил України. Забезпечення добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України іншими видами озброєння і боєприпасами до них здійснюється за рішенням Головнокомандувача Збройних Сил України. Закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб руху опору становлять державну таємницю і здійснюються за процедурами, встановленими законом для оборонних закупівель [6].

Згідно пункту 21 частини 1 статті 1 Закону України «Про оборонні закупівлі» оборонні закупівлі – це здійснення державним замовником закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони [1].

Умовно потреби для сектору оборони, в тому числі для потреб територіальної оборони, можна поділити на 2 види:

1) потреба у товарах, роботах та послугах, які безпосередньо впливають на обороноздатність (наприклад, закупівля озброєння, боєприпасів, ремонт оборонної критичної інфраструктури);

2) потреба у товарах, роботах та послугах, які опосередковано є потребами оборони (наприклад, закупівля форми, пального, господарчих товарів).

Забезпечення першої потреби територіальної оборони реалізує Міністерство оборони України. На сьогодні, в період дії військового стану, оборонні закупівлі є державною таємницею, тому відкриті дані, що могли б висвітлити питання здійснення таких закупівель для забезпечення зазначеної першої потреби відсутні. Що ж стосується забезпечення другої потреби територіальної оборони, то вона найчастіше здійснюється органами місцевого самоврядування відповідних територіальних одиниць, в яких створені ТрО ЗСУ та ДФТГ. Саме ці органи покликані проводити закупівлі для задоволення потреб, що виникають під час діяльності ТрО ЗСУ та ДФТГ. З метою чіткого розмежування видатків та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету, Міністерством фінансів України наказом від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету» затверджено Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевого бюджету. Коди програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів конкретизують напрями використання коштів відповідно

до функцій, з виконанням яких пов'язані видатки бюджету. Для відображення видатків на реалізацію програм і заходів із організації та діяльності територіальної оборони передбачено код 8240 «Заходи та роботи з територіальної оборони» [8].

Загалом, повномасштабне вторгнення Російської Федерації внесло свої корективи і в систему публічних закупівель, оскільки наразі всі замовники, що передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII (далі за текстом – Закон України «Про публічні закупівлі»), до яких відносяться органи місцевого самоврядування (відповідно до пункту 1 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»), опинилися в умовах, коли на проведення закупівель, дотримання строків немає ані часу, ані можливості, тому з урахуванням проблем у здійсненні закупівель, 28.02.2022 р. Кабінетом Міністрів України було винесено Постанову «Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» № 169 (далі за текстом – Постанова № 169), що дозволяє замовникам, визначеним частиною дев'ятою статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі»/державним замовникам у сфері оборони здійснювати публічні/оборонні закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», а іншим замовникам, що визначені Законом України «Про публічні закупівлі» – із використанням електронного каталогу та/або порядку проведення спрощених закупівель [9]. Тобто органи місцевого самоврядування у разі придбання товарів, робіт чи послуг для забезпечення територіальної оборони, на суму що дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень можуть:

– здійснювати закупівлі згідно положень Закону України «Про публічні закупівлі» шляхом проведення спрощених закупівель та процедур закупівель, або

– проводити спрощені закупівлі або використовувати електронний каталог, без урахування вартісних обмежень, що встановлені в статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі».

Крім того, абзац третій підпункту 1 пункту 1 Постанови № 169 передбачає винятки, коли придбання товарів, робіт і послуг, вартість яких становить або перевищує 50 тисяч гривень, може здійснюватися без застосування порядку проведення спрощених закупівель та/або електронного каталогу, серед цих винятків можна виокремити такі, що найбільш часто можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування для здійснення закупівель для потреб територіальної оборони, а саме:

– інформація, що повинна бути оприлюднена в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, належить до інформації з обмеженим доступом або її розголошення під час дії правового режиму воєнного стану може нести загрозу національній безпеці та/або громадській безпеці і порядку;

– замовник перебуває в районі проведення воєнних (бойових) дій на момент прийняття рішення про здійснення закупівлі або її здійснення;

– відсутня технічна можливість використання електронної системи закупівель, яка повинна бути документально підтверджена замовником;

– існує нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку із виникненням об'єктивних обставин, що унеможливлюють дотримання замовником строків для проведення спрощеної закупівлі або використання електронного каталогу [9].

Що стосується придбання товарів, робіт та послуг вартістю до 50 тисяч гривень, то замовники можуть здійснювати їх відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», або відповідно до Постанови № 169, а саме: без використання електронної системи закупівель, з обов'язковим дотриманням принципів здійснення публічних закупівель, не внесенням інформації про таку закупівлю до річного плану та не оприлюднення в електронній системі закупівель звіту про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Наразі обрання механізму здійснення закупівель залежить від рішення замовника та обставин, в яких він перебуває, як-от, місцезнаходження, наявність територіальної оборони у відповідному регіоні,

Рис. 1. Закупівлі для потреб територіальної оборони

наближеність до місця проведення бойових дій, тощо. Станом на 24.04.2022 р. в електронній системі публічних закупівель Prozorro за ключовою фразою ***«для потреб територіальної оборони»*** знаходиться 173 закупівлі: Вінницька – 8; Волинська – 12; Дніпропетровська – 1; Донецька – 6; Житомирська – 2; Закарпатська – 3; Запорізька – 0; Івано-Франківська – 10; Київська – 47; Кіровоградська – 0, Луганська – 0; Львівська – 6; Миколаївська – 0; Одеська – 4; Полтавська – 36; Рівненська – 5; Сумська – 1; Тернопільська – 0; Харківська – 0; Херсонська – 0; Хмельницька – 1; Черкаська – 1; Чернівецька – 30; Чернігівська – 0; Автономна Республіка Крим – 0.

Потреби територіальної оборони, які забезпечують органи місцевого самоврядування різняться, однак їх можна поділити на декілька категорій, відтак найпоширенішими є закупівлі господарських товарів та різного роду обладнання (наприклад, кріпильні деталі для облаштування бліндажів та фортифікаційних споруд, ліхтарі, акумулятори), а також паливно-мастильних матеріалів (бензин, дизельне паливо, олива). Також варто зазначити, що такі закупівлі найчастіше здійснюються без застосування електронної системи закупівель задля їх проведення в найкоротші строки, адже наразі пріоритетним є не забезпечення прозорості укладання договорів, а як найшвидше та найбільш цілісне задоволення потреб територіальної оборони України.

Висновки. Отже, вагомим компонентом забезпечення обороноздатності України є здійснення оборонних закупівель для забезпечення потреб територіальної оборони як відносно нового інституту в сфері оборони України. Такі оборонні закупівлі є врегульованими чинним законодавством України та мають свій спеціальний механізм, специфіку та певні особливості реалізації, однак в умовах сьогодення такі закупівлі не забезпечують прозорість їх здійснення та дотримання принципів закупівель.

Список використаної літератури:

1. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text (дата звернення 24.05.2022 р.).
2. Ліпкан В. А., Ліпкан О. С., Яковенко О. О. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. Київ, 2006. 256 с.
3. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17. 07. 2020 р. № 808-IX. *Офіційний вісник України.* 2020. № 67. С. 223. Стаття 2147. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text (дата звернення 24.05.2022 р.).
4. Питання оборонних закупівель: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 363. *Офіційний вісник України.* 2021. № 33. С. 37. Стаття 1916. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text (дата звернення 24.05.2022 р.).
5. Голота О. П. Нормативно-правове забезпечення як підсистема організаційно-економічного механізму функціонування

системи державних оборонних закупівель. *Ефективна економіка.* 2020. № 5. 28.05.2020 р.
6. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2021. № 41. С. 2. Стаття 339. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text (дата звернення 25.05.2022 р.).
7. Нестеренко О. В. Поняття та рівні територіальної оборони України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття: тези доп. учасників III Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 19 черв. 2020 р.).* С. 103-105. URL: https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20200619/article/view/nesterenko (дата звернення 29.06.2022 р.).
8. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: https://decentralization.gov.ua/news/14654 (дата звернення 25.05.2022 р.).
9. Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 169. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text (дата звернення 25.05.2022 р.).

Hurak L. The system for ensuring national security and defense of Ukraine through procurement on the example of territorial defense in the period of marital state in Ukraine

An analysis of the state of ensuring territorial defense as a subject of an integral component of the state defense and national security of Ukraine was carried out. The state of procurement of goods, works and services for the national security and defense of Ukraine, namely territorial defense, in the context of current events in the country, is analyzed.

The armed aggression of the Russian Federation has a direct and indirect effect on the socio-economic situation of Ukraine, because on one side, the actions of the Russian Federation cause destruction, including industrial facilities, which negatively affects the economy of Ukraine, and on the other side, new needs arise in Ukraine , which must be ensured, in particular in the field of security and defense, namely, which guarantee the state's ability to resist armed aggression, to protect its country, people and territories, that is, to fully implement its defense capability. Thanks to this ability, the country can be sure that it will be able to defend itself even in the face of external aggression.

Currently, Ukraine is in conditions where the level of its defense capability directly affects the life and health of its citizens, the integrity of the infrastructure and, in general, the preservation of Ukraine as an independent and sovereign state. Today, three ways of ensuring Ukraine's defense capability can be singled out: defense procurement; international military aid; voluntary, charitable assistance.

In this article, we propose to consider the provision of national security and defense of Ukraine through procurement, using the example of material provision of territorial defense as a relatively new institution in the sphere of defense of Ukraine.

To write this article, the following tasks were set: to investigate the functioning of territorial defense under the conditions of martial law in Ukraine, provision of territorial defense needs by local self-government bodies and the possibility of defense procurement of goods, works or services in modern conditions, namely armed aggression of the Russian Federation and introduction as a result of this state of war on the territory of Ukraine.

Key words: *territorial defense, defense capability, procurement, defense procurement, local government.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.10

Е. Ю. Кривенко
аспірант кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МОТИВАЦІЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості мотивації трудової діяльності персоналу у зарубіжних країнах та можливості впровадження сучасних форм мотивації і стимулювання праці, які нині використовують іноземні компанії, в Україні. Проблематику мотивації трудової діяльності персоналу вважають актуальною, її систематично вивчають та досліджують. У більшості країн Західної Європи, США та Японії мотиваційні системи управління персоналом набули великого значення, демонструють не лише економічний ефект від застосування прогресивних методик у механізмі мотивації праці, а й зростання рівня соціального розвитку суспільства, та працівників зокрема, і тому можуть успішно застосовуватися українськими підприємствами. Оскільки, нині вітчизняні державні та приватні підприємства на практиці відчули, що розвиток і успіх ринкових відносин неможливий без пошуку нових сучасних форм мотивації і стимулювання праці, які нині використовують іноземні компанії. Зроблено висновок, що обґрунтована імплементація дієвих інструментів мотивації праці, розроблених успішними підприємствами, призведе до досягнення високопродуктивної трудової діяльності працівників на підприємствах та зростання ефективності використання людських ресурсів; вирішить проблему залучення висококваліфікованих фахівців, здатних забезпечити прийняття та реалізацію вірних ринкових рішень; сприятиме зниженню плинності кадрів та формуванню позитивного морально-психологічного клімату, коли кожен працівник відчуває себе невід'ємною і важливою частиною всього колективу. Вважаємо зарубіжний досвід повинен стати не лише основою для побудови власних високоефективних систем мотивації персоналу, а й прикладом для наслідування та орієнтиром у динаміці розвитку. Адже мотивація праці є основним елементом механізму використання персоналу на підприємстві та чинником формування соціального клімату країни, від ефективності мотивації праці залежить не тільки результати праці працівників, а й досягнення цілей підприємства в цілому. Використання ж ефективної мотиваційної моделі на підприємстві забезпечить зацікавленість працівників у підвищенні продуктивності праці, повній реалізації свого творчого потенціалу.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, працівник, роботодавець, держава, мотивація, трудова діяльність, імплементація.*

Постановка проблема. В умовах сьогодення на стан вітчизняних підприємств значно впливають чинники, які ускладнюють процес отримання стійких конкурентних переваг на ринку або закріплення існуючих позицій. До таких чинників насамперед належать складна ситуація в країні внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України, нестабільність національної валюти, які завдають нищівного впливу динаміці розвитку національної економіки. Все це зумовлює необхідність застосування вітчизняними підприємствами всіх можливих методів та способів стабілізації діяльності з метою утримання своїх позицій на ринку та виживання в умовах сьогодення. Мотивація є одним із таких механізмів,

© Кривенко Е. Ю., 2022

правильне застосування інструментарію якого сприяє підвищенню продуктивності трудової діяльності персоналу, що, своєю чергою, примножує загальну результативність діяльності підприємства та є головним елементом в активізації людського фактору, який не тільки створює матеріальні передумови виробництва, а й забезпечує їх ефективне функціонування.

Наразі державні та приватні підприємства на практиці відчули, що розвиток і успіх ринкових відносин неможливий без пошуку нових сучасних форм мотивації і стимулювання праці, які нині використовують іноземні компанії. Оскільки світовий досвід демонструє не лише економічний ефект від застосування прогресивних методик у механізмі мотивації праці, а й зростання рівня соціального розвитку суспільства та працівників зокрема. Тому обґрунтована імплементація дієвих інструментів мотивації праці, розроблених успішними підприємствами, призведе до досягнення високопродуктивної трудової діяльності працівників на підприємствах та зростання ефективності використання людських ресурсів [1, с. 72].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим проблемам правового стимулювання присвятили роботи такі вчені, як С. В. Венедіктов, Т. О. Гуменюк, М. О. Дей, С. І. Кожушко Т. В. Колєсник, І. М. Луценко, О. В. Малько, С. В. Мирошник та ін.

Метою статті є дослідження особливостей мотивації трудової діяльності персоналу у зарубіжних країнах та можливості впровадження сучасних форм мотивації і стимулювання праці, які нині використовують іноземні компанії, в Україні.

Виклад основного матеріалу. У формуванні ставлення до праці роль трудового права проявляється: 1) в регулюванні зовнішніх матеріальних, соціальних і психологічних умов життєдіяльності в процесі праці, а значною мірою – і умов життєдіяльності поза працею; 2) в наданні людині можливості вибору варіантів поведінки, що значною мірою відповідають меті формування ставлення до праці, а також у зобов'язанні до такої поведінки й стимулюванні її [2, с. 218]. Тому виявлення мотивів поведінки працівника є найважливішим завданням юридичної науки. Правове стимулювання повинне відповідати потребам, інтересам і мотивам працівників, інакше воно не цікавитиме їх і не стане засобом, за допомогою якого можна спонукати особу до певного правомірного діяння. Ціль же правових стимулів полягає в тому, щоб визначити мотивацію (сукупність мотивів, сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, стан особи, сукупність рушійних сил, процес спонукання, функцію менеджменту [3, с. 117]), спрямовану на соціально-активну поведінку, на високий результат дій, на забезпечення самостійності, свободи особи, на проявлення ініціативи, творчості, заповзятливості [4, с. 10]. У свою чергу мотивація персоналу виступає вагомим структурним елементом управління підприємством, покликаного стимулювати працівників до трудової діяльності задля досягнення високих результатів [5, с. 12]. Тобто, на поведінку учасників трудових правовідносин усе більший вплив справляє мотивація, яка породжується під час виконання працівником його трудової функції, тобто в залежності від її змісту, умов, організації трудового процесу, режиму праці тощо. У наукових джерелах з трудового права виокремлюють такі види мотивації учасників трудових правовідносин, як матеріальна, нематеріальна, моральна й організаційна [6, с. 35; 7, с. 5].

Проблематику мотивації трудової діяльності працівників вважають актуальною, її систематично вивчають та досліджують. Зокрема, мотивація праці належить до проблем, вирішенню яких у світовій практиці завжди приділялася велика увага. У більшості країн Західної Європи, США та Японії мотиваційні системи управління персоналом набули великого значення, і вони можуть успішно застосовуватися українськими підприємствами [8, с. 137]. Тому при формуванні систем мотивації праці на підприємствах доцільно використовувати вже накопичений світовою практикою досвід. Водночас зарубіжний досвід, на нашу думку, повинен стати не лише основою для побудови власних високоефективних систем мотивації персоналу, а й прикладом для наслідування та орієнтиром у динаміці розвитку. Саме

впровадження зарубіжних високоефективних моделей мотивації праці дозволить вітчизняним підприємствам створити високопродуктивний кадровий потенціал, який буде працювати на благо компанії. Оскільки, українська теорія і практика мотивації, як правило, завжди зводиться до оплати праці: підвищення рівня заробітної плати, премії, доплати, пільги тощо. У більшості випадків такі методи є малоефективними. Тому при формуванні систем мотивації праці на підприємствах, особливо великих, доцільно використовувати досвід зарубіжних компаній.

Проаналізуємо коротко досвід деяких зарубіжних країн. Так, в основі системи мотивації праці у США лежить оплата праці. Найбільшого поширення набули різні модифікації погодинної оплати з нормованими завданнями, доповнені різноманітними формами преміювання. Нині однією з найпоширеніших у США форм оплати праці як для основних, так і для допоміжних робітників є оплата, що поєднує елементи відрядної й погодинної систем. У цьому разі денний заробіток працівника визначається як годинна тарифна ставка, помножена на кількість годин роботи. При невиконанні працівником денної норми в натуральному вираженні роботу продовжують до виконання норми. Ця система оплати праці не передбачає виплату премій, тому що, за твердженням американських економістів, ці суми вже закладено у високій тарифній ставці робітника й окладі службовця. Відмітною рисою розглянутої системи є простота нарахування заробітку й планування витрат на заробітну плату. Однак більшість фірм як у США, так і в інших країнах схиляються до застосування систем, що поєднують оплату праці з преміюванням. У США широко застосовуються колективні системи преміювання. Так, при системі «Скенлон» між адміністрацією й працівниками заздалегідь визначається норматив частки заробітної плати в загальній вартості умовно чистої продукції. У разі прибуткової роботи підприємства й утворення економії заробітної плати, за рахунок досягнутої економії створюється преміальний фонд, який розподіляється таким чином: 25 % спрямовується в резервний фонд для покриття можливої перевитрати фонду заробітної плати. Із суми, що залишилась, 25 % йде на преміювання адміністрації підприємства, 75 % – на преміювання робітників. Премії виплачуються щомісяця за результатами минулого місяця пропорційно трудовій участі працівника на базі основної заробітної плати. Наприкінці року резервний фонд повністю розподіляється між працівниками підприємства. Використання цієї системи компанією «Мідленд-Росс» дало змогу на тому ж устаткуванні підвищити продуктивність праці на 16 %, скоротити плинність кадрів з 36 до 2,6 %, удвічі знизити кількість порушників трудової дисципліни. При застосуванні системи «Раккера» премії нараховуються незалежно від одержання прибутку за минулий період. Преміальні встановлюються в певному розмірі від умовно чистої продукції: при цьому 25 % фонду резервується, а частина, що залишилась, розподіляється між робітниками й адміністрацією. На відміну від «Скенлона», ця система не передбачає колективного обговорення розподілу премії. Гнучкості системі оплати праці надають періодичні атестації співробітників, на основі яких установлюється рівень оплати праці працівників на наступний період. Зарплата переглядається, як правило, у перший рік роботи кожні три місяці, після року роботи – раз на півроку або рік. На деяких американських підприємствах застосовується нова система оплати праці, при якій підвищення оплати залежить не стільки від виробітку, скільки від росту кваліфікації й числа освоєних професій. Після завершення навчання за однією спеціальністю робітникові нараховується певна кількість балів. Він може одержати збільшення до зарплати, набравши відповідну суму балів. При встановленні розміру заробітної плати визначальними факторами є кількість освоєних «одиниць кваліфікації», рівень майстерності у кожній з них, кваліфікація за освоєними спеціальностями [9].

Аналізуючи систему мотивації праці Японії, вчені визначають, що порівняно з іншими промислово розвиненими країнами система стимулювання праці в Японії досить гнучка. Традиційно вона будується

на врахуванні трьох факторів: професійної майстерності, віку й стажу роботи. Оклад робітника, інженера, керівника нижчої та середньої ланок залежно від цих факторів установлюється за тарифною сіткою, за допомогою якої визначається умовно-постійна частина заробітної плати працівника як сума виплат по трьох розділах: за вік, за стаж роботи, за кваліфікацію й майстерність, що характеризуються категорією й розрядом. Більшість японських компаній у політиці матеріального стимулювання використовують синтезовані системи, що поєднують елементи традиційної (вікової і нової) трудової тарифікації працівників. У синтезованій системі розмір заробітної плати визначається за чотирма показниками – вік, стаж, професійний розряд і результативність праці. Вік і стаж служать базою для традиційної особистої ставки, а професійний розряд і результативність праці є основою для визначення величини трудової тарифної ставки, яку називають «ставкою за кваліфікацію» [9]. Така модель мотивації праці дозволяє враховувати можливість автоматичного збільшення розміру заробітної плати без її зв'язку із підвищенням кваліфікації чи трудовими внесками працівника, цим самим посилює мотивацію конкретного працівника до результатів робота та збільшення його продуктивності праці.

Щодо країн Західної Європи, то для англійської моделі мотивації характерними є дві форми оплати праці: грошова та акціонерна, тобто у вигляді акцій. Працівник може також вкласти свої власні кошти в акції, облігації чи інші цінні папери компанії і щомісячно окрім заробітної плати отримувати дивіденди чи відсотки. Ця система є досить ефективною, так як робітники краще працюють для отримання власних більших прибутків, а отже, прибутки фірми також зростають. На деяких підприємствах відсутня фіксована ставка заробітної плати, вона повністю залежить від доходів підприємства, що також гарно мотивує працівників якнайкраще виконувати свою роботу. Для французької – досить велике різноманіття економічних інструментів та методів. Заробітна плата нараховується за двома принципами: індивідуалізації (мають місце кваліфікація, якість виконання роботи, мобільність тощо) та індексації (враховується вартість життя). Застосовують три підходи до оплати праці: для кожного робочого місця встановлюється мінімальна заробітна плата з «вилкою» окладів. Тобто заробітна плата двох однакових працівників може бути різною, залежно від виконаної кожним з них роботи, але в разі їх пасивності буде мінімальною; за високу якість роботи працівникам окрім основної заробітної плати виплачують премії; працівникам надають змогу брати участь в прибутках компанії, також можлива купівля акцій фірми. Для шведської – солідарна заробітна плата. Задля скорочення розриву між мінімальною та максимальною заробітною платою, плата за однакові види роботи є рівною. Тобто, на будь-якому підприємстві, незалежно від результатів його діяльності, працівники однакової кваліфікації, що виконують аналогічну роботу, отримують однакову заробітну плату. Це виключає можливість малоприбутковим підприємствам знижувати працівникам заробітну плату, що сприяє збільшенню їх рентабельності. Німецька ж модель характеризується соціальною справедливістю і солідарністю. Держава створює рівні умови для всіх громадян, захищає безробітних, інвалідів, пенсіонерів тощо. На підприємствах поєднуються стимулювання праці з соціальними гарантіями [10]. Також слід звернути увагу на досвід Нідерландів у розробленні своєї унікальної моделі мотивування праці. Основні способи мотивації, як матеріальної, так і нематеріальної, відображені у відповідних нормативно-правових актах та положеннях (про відпустку, про заробітну плату, соціальне страхування, умови праці тощо). Положення, що сприяють мотивуванню праці, самостійно розробляються Радою голів підрозділів (у разі їх наявності) і профспілками. У разі якщо будуть надані докази ефективності рекомендованих їм заходів, пропозиції затверджуються і мають бути реалізовані на практиці [11].

Аналізуючи ці моделі, Кифяк В. І. й Тодоріко І. М. роблять висновок, що спільними рисами їх є соціальна спрямованість праці через соціальний діалог профспілок,

працівників і роботодавців та залежність від результатів роботи. Їх ефективність обумовлена унікальними особливостями національної автентичності та структури суспільства. Тож повна імплементація моделі у вітчизняну практику господарювання неможлива через інституційні відмінності та особливості економічних систем. Тому для підприємств України важливим є застосування ключових моментів моделей мотивації з подальшим детальним її підлаштуванням до сучасного стану розвитку економіки та адаптація до інституційних особливостей національної економіки. Упровадження нової моделі мотивації праці також передбачає наявність відповідного бажання керівництва та залежить від середовища здійснення діяльності та особливостей діяльності конкретного підприємства [1, с. 74-75].

Як зазначає Климчук А. О, аналіз зарубіжних моделей мотивації та стимулювання персоналу дає підстави стверджувати щодо доцільності їх використання у практичну діяльність промислових підприємств України. Застосування певної моделі мотивації та стимулювання персоналу конкретної країни для вітчизняних підприємств не є виходом із скрутної ситуації. Тому, безумовно, для кожного конкретного працівника має бути побудована окрема система його стимулювання та мотивування до трудової діяльності з врахуванням особистих якостей, наявності тих чи інших ресурсів на підприємстві, стилю керівництва на підприємстві чи в його підрозділі. Незважаючи на те, що дієвість методів та моделей мотивації та стимулювання персоналу може бути оцінена лише з часом, за допомогою використання зарубіжного досвіду стимулювання та мотивації працівників у вітчизняних підприємств є усі шанси бути конкурентоспроможними та прогресивними у своєму розвитку [12, с. 60].

Висновки. Підводячи підсумок викладеному слід констатувати, що мотиваційна політика держави стосовно персоналу є вагомим чинником у підвищенні ефективності діяльності підприємств, установ, організацій, однією зі складових якої є матеріальне стимулювання. Зазначено, що мотивація трудової діяльності працівників належить до проблем, вирішенню яких у світовій практиці завжди приділялася велика увага. У більшості країн Західної Європи, США та Японії мотиваційні системи управління персоналом набули великого значення, і вони можуть успішно застосовуватися українськими підприємствами. Тому при формуванні систем мотивації праці на підприємствах доцільно використовувати вже накопичений світовою практикою досвід. Водночас зарубіжний досвід, на нашу думку, повинен стати не лише основою для побудови власних високоефективних систем мотивації персоналу, а й прикладом для наслідування та орієнтиром у динаміці розвитку. На нашу думку, обґрунтована імплементація дієвих інструментів мотивації праці, розроблених успішними підприємствами, призведе до досягнення високопродуктивної трудової діяльності працівників на підприємствах та зростання ефективності використання людських ресурсів; вирішить проблему залучення висококваліфікованих фахівців, здатних забезпечити прийняття та реалізацію вірних ринкових рішень; сприятиме зниженню плинності кадрів та формуванню позитивного морально-психологічного клімату, коли кожен працівник відчуває себе невід'ємною і важливою частиною всього колективу. Адже мотивація праці є основним елементом механізму використання персоналу на підприємстві та чинником формування соціального клімату країни, від ефективності мотивації праці залежить не тільки результати праці працівників, а й досягнення цілей підприємства в цілому. Використання ж ефективної мотиваційної моделі на підприємстві забезпечує зацікавленість працівників у підвищенні продуктивності праці та в повній реалізації свого творчого потенціалу.

Список використаної літератури:

1. Кифяк В. І., Тодоріко І. М. Імплементація зарубіжного досвіду мотивації праці у діяльність українських підприємств. *Проблеми економіки*. 2021. № 1(47). С. 72-77.
2. Гуменюк Т.А. Стимулирование правомерного поведения в условиях развитого социализма : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 1983. 17 с.
3. Колєснік Т. В Сучасні підходи до застосування мотивації і стимулювання

працівників. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 114–120.
4. Мороз В. М. Ефективність функціонування механізму стимулювання трудової активності населення. *Економіка та держава*. 2011. №4. С. 96-99.
5. Андрійчук Ю. А. Зарубіжний досвід мотивації персоналу в розрізі японської моделі. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4204/andriychuky.pdf
6. Кузнецов А. А. Світовий досвід мотивації працівників та можливості його адаптації до умов підприємств України. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Економіка*. 2012. № 1(59). С. 136-139.
7. Венедіктов С. В. Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України (теоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Нац. Ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 186 с.
8. Дей М. О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: теоретичний аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 212 с
9. Козаченко Г. Зарубіжний досвід мотивації праці. URL: http://milkua.info/uk/post/zarubiznij-dosvid-motivacii-praci
10. Мельник Г. Застосування світового досвіду мотивації праці на вітчизняних підприємствах. URL: http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1466
11. Провідний зарубіжний досвід інноваційних форм стимулювання праці персоналу підприємств. URL: http://www.rusnauka.com/34_ NIEK_2013/Economics/10_150973.doc.htm
12. Климчук А. О. Особливості використання зарубіжних моделей мотивації та стимулювання персоналу на промислових підприємствах. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2016. № 4. Том 1. С. 57-60.

Krivenko E. Motivation of personnel in foreign countries: experience for Ukraine

The article examines the peculiarities of the motivation of personnel in foreign countries and the possibility of introducing modern forms of motivation and labor stimulation, which are currently used by foreign companies, in Ukraine. The problem of motivation of personnel's labor activity is considered relevant, it is systematically studied and researched. In most countries of Western Europe, the USA and Japan, motivational systems of personnel management have gained great importance, they demonstrate not only the economic effect of the use of progressive methods in the mechanism of labor motivation, but also the increase in the level of social development of society, and employees in particular, and therefore can be successfully applied by Ukrainian enterprises . Since, nowadays, domestic state and private enterprises have realized in practice that the development and success of market relations is impossible without finding new modern forms of motivation and labor stimulation, which are currently used by foreign companies. It was concluded that the well-founded implementation of effective labor motivation tools developed by successful enterprises will lead to the achievement of highly productive labor activity of employees at enterprises and the increase in the efficiency of the use of human resources; will solve the problem of attracting highly qualified specialists capable of ensuring the adoption and implementation of correct market decisions; will contribute to the reduction of personnel turnover and the formation of a positive moral and psychological climate, when each employee feels that he is an integral and important part of the entire team. We believe that foreign experience should become not only the basis for building our own highly effective personnel motivation systems, but also an example for imitation and a reference point in the dynamics of development. After all, work motivation is the main element of the mechanism of the use of personnel at the enterprise and a factor in the formation of the social climate of the country, the effectiveness of work motivation depends not only on the results of the work of employees, but also on the achievement of the goals of the enterprise as a whole. The use of an effective motivational model at the enterprise will ensure the interest of employees in increasing labor productivity and the full realization of their creative potential.

Key words: *foreign experience, employee, employer, state, motivation, labor activity, implementation.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951: 347.22: 34.096
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.11

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

ПЕРСПЕКТИВИ ОПОДАТКУВАННЯ ОПЕРАЦІЙ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ-ПІДПРИЄМЦІВ З ВІРТУАЛЬНИМИ АКТИВАМИ В УКРАЇНІ

У статті проводиться дослідження податкових аспектів пов'язаних з перспективою застосуванням механізмів оподаткуванні операцій фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців з віртуальними активами в Україні, що передбачений у Законопроекті 7150, і які мають правову визначеність згідно Закону України «Про віртуальні активи». Стрімкий розвиток передових цифрових фінансових технологій зобов'язує уряди держав не відставати у законотворчий роботі з цього напрямку від таких прогресивних поглядів нової цифрової ери у фінансовому секторі економіці, що може надати їх країнам додаткові стимули для зростання внутрішнього валового продукту. Цілком очевидно, що учасники ринку криптовалют, без належної нормативно-правової бази в Україні не мають можливості отримувати правовий захист від держави, а відповідно держава, у свою чергу, не отримує майже ніяких податкових надходжень від функціонування відповідної галузі економіки у «тіньовій» її стороні. Парламент України прийняв 17.02.2022 року Закон України «Про віртуальні активи» № 2074-IX (надалі – Закон 2074). Який був 15.03.2022 року підписаний Президентом України, після врахованих змін, згідно його раніше поданих пропозицій. Згідно п.1 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 2074, сам закон набере чинності, зокрема і серед іншого, з дня набрання чинності закону України про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами. Реалізація положень законопроекту не потребує додаткових фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів України, надаючи при цьому нескінченний потенціал зростання податкових надходжень від розвитку суцільно-нової галузі економіки, яка до цього часу взагалі ніяким чином не оподатковувалась. Мета статті полягає у проведенні дослідження податкових аспектів пов'язаних з перспективою застосуванням механізмів оподаткуванні операцій фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців з віртуальними активами в Україні, що передбачений у Законопроекті 7150, і які мають правову визначеність згідно Закону України «Про віртуальні активи». За результатами проведеного дослідження можна зробити ряд висновків, які в цілому мають напрямок думки, щодо необхідності доопрацювання запропонованого у Законопроекту 7150 механізму оподаткування доходу від операцій з віртуальними активами.

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

© Грицай С. О., 2022

Постановка проблеми (вступ). Стрімкий розвиток передових цифрових фінансових технологій зобов'язує уряди держав не відставати у законотворчий роботі з цього напрямку від таких прогресивних поглядів нової цифрової ери у фінансовому секторі економіці, що може надати їх країнам додаткові стимули для зростання внутрішнього валового продукту.

Цілком очевидно, що учасники ринку криптовалют, без належної нормативно-правової бази в Україні не мають можливості отримувати правовий захист від держави, а відповідно держава, у свою чергу, не отримує майже ніяких податкових надходжень від функціонування відповідної галузі економіки у «тіньовій» її стороні.

У розділі фінансово-економічного обґрунтування пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування обороту віртуальних активів в Україні», зазначено наступне: реалізація положень законопроекту не потребує додаткових фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів України, надаючи при цьому нескінченний потенціал зростання податкових надходжень від розвитку суцільно-нової галузі економіки, яка до цього часу взагалі ніяким чином не оподатковувалась. Окрім цього, при регульованому обороті віртуальних активів суттєво зросте ефективність заходів, спрямованих на боротьбу з легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та розповсюдження зброї масового знищення що, відповідно, дозволить належним чином та вчасно виконати міжнародні зобов'язання у цій галузі, взяті на себе Україною. Законопроект спрямований на надання податкових стимулів індустрії, пов'язаної з оборотом віртуальних активів, її учасникам та професійним постачальникам послуг для учасників, та разом із проектом Закону України «Про віртуальні активи» передбачає комплексну систему заходів, необхідну для ефективного запуску суцільно нової галузі цифрової економіки в Україні. [3]

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Верховна Рада України прийняла 17.02.2022 року Закон України «Про віртуальні активи» № 2074-IX (надалі – Закон 2074) [5]. Який був 15.03.2022 року підписаний Президентом України, після врахованих змін, згідно його раніше поданих пропозицій [9]. Згідно п.1 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 2074, сам закон набере чинності: а). з дня набрання чинності закону України про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами; б). впровадження Державного реєстру постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, про що додатково зазначено у п.2 Розділу VI Прикінцеві та перехідні положення, як обмеження в можливості застосування санкцій передбачених статтею 23 Закону 2074. Для виконання приписів п. 1 Розділу VI Закону 2074 та з метою введення його в дію [2], Верховна Рада України 13.03.2022 року зареєструвала законопроект № 7150 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами» (надалі – Законопроект 7150) [8].

Мета статті. Провести дослідження податкових аспектів пов'язаних з перспективою застосуванням механізмів оподаткуванні операцій фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців з віртуальними активами в Україні, що передбачений у Законопроекті 7150, і які мають правову визначеність згідно Закону України «Про віртуальні активи». Крім осіб, що обрали спрощену систему оподаткування (ст. 177 ПК), яку ми не розглядаємо у даній темі, тому що щодо неї не планується вносити ні які зміни у контексті оподаткування віртуальних активів.

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

Виклад основного результату. Законопроекту 7150 закликаний сформувати в правовому полі України легальну подат-

кову платформу для криптовалюти, щодо яких у Законі 2074 прийнято узагальнюючу назву – віртуальні активи. Загалом це повинно привести до відчутного зростання у найближчому часі внутрішнього валового продукту України. Це може буте забезпечено, тим що Законопроект 7150 передбачає надання податкових стимулів при оподаткуванні операцій пов'язаних з віртуальними активами, що ймовірно дасть змогу для розквіту нової цифрової економіки, як легальної галузі, що сплачує податки до бюджету України.

1. Визначення та правове врегулювання віртуальних активів. Державне регулювання ринку віртуальних активів – здійснення державою в особі Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР) [1] та Національного банку України (надалі – НБУ) [6] комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком віртуальних активів, регулювання правил функціонування постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також заходів щодо запобігання і протидії зловживанням і порушенням на ринку віртуальних активів (п. 1 ст. 16 Закон 2074).

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

Державне регулювання у сфері обороту віртуальних активів, крім ЗВА(ВЦ), зокрема і щодо забезпечених віртуальних активів, що забезпечені цінним папером або деривативним фінансовим інструментом (ЗВА(ФІ)), у межах своїх компетенцій, здійснює – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР).

Закону 2074 формує власний поділ віртуальних активів, який не схожий з загальноприйнятим у спільноті що має відношення до криптоіндустрії:

• *віртуальний актив* – нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав (п.п. 1 п. 1 ст. 1 Закону 2074); Віртуальні активи є нематеріальними благами, особливості обороту яких визначаються Цивільним кодексом України та цим Законом. Віртуальні активи можуть бути незабезпеченими або забезпеченими. (п. 1 ст. 4 Закону 2074);

• *забезпечений віртуальний актив* – віртуальний актив, що посвідчує майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав (п.п. 3 п. 1 ст. 1 Закону 2074); Забезпечені віртуальні активи посвідчують майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав (п.3 ст.4 Закону 2074);

• *незабезпечений віртуальний актив* – віртуальний актив, що не посвідчує жодних майнових або немайнових прав (п.п. 6 п. 1 ст. 1 Закону 2074); Незабезпечені віртуальні активи майнових прав не посвідчують. (п. 2 ст. 4 Закону 2074);

У свою чергу, забезпечений віртуальний актив, як вже фінансовий віртуальний актив, формує два окремих напрямку вже свого внутрішнього розподілу, на: забезпечений валютними цінностями та забезпечений цінними паперами або деривативним фінансовим інструментом (п. 6 ст. 4 Закону 2074):

• емітований резидентом України забезпечений віртуальний актив, що забезпечений валютними цінностями (далі – ЗВА(ВЦ);

• емітований резидентом України забезпечений віртуальний актив, що забезпечений цінним папером або деривативним фінансовим інструментом (далі – ЗВА(ФІ).

2. Постачальники послуг з обороту віртуальних активів. Суб'єкти господарювання усіх форм власності мають право провадити діяльність постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, за умови виконання вимог, визначених Законом 2074 (п. 1 ст. 18 Закону 2074).

Діяльність постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, допускається виключно за умови отримання дозволу на надання послуг,

пов'язаних з оборотом віртуальних активів відповідного виду, визначеного Законом 2074 (п. 2 ст. 18 Закону 2074).

Суб'єктам господарювання дозволяється провадити більше одного виду діяльності постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, за умови отримання дозволу на надання кожного відповідного виду послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів (п. 3 ст. 18 Закону 2074).

Постачальники послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, – виключно суб'єкти господарювання – юридичні особи, які провадять в інтересах третіх осіб один або декілька з таких видів діяльності: 1). зберігання або адміністрування віртуальних активів чи ключів віртуальних активів; 2). обмін віртуальних активів; 3). переказ віртуальних активів; надання посередницьких послуг, пов'язаних з віртуальними активами (п.п. 8 п. 1 ст. 1 Закону 2074);

Постачальником послуг може бути іноземна юридична особа, яка є учасником ринку віртуальних активів, за правом іноземної держави провадить діяльність як постачальник послуг у порядку та на умовах, визначених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку з урахуванням вимог та обмежень, визначених цим Законом (п. 6 ст. 9 Закону 2074).

У деяких випадках не є обов'язковим отримувати дозвіл на провадження діяльності з обороту віртуальних активів, а у деяких, потрібно додатково мати відповідну ліцензію:

• *видача дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів ЗВА(ФІ) – у* встановлених НКЦПФР випадках та порядку, професійні учасники ринків капіталу мають право на провадження відповідного виду діяльності постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, без отримання дозволів, передбачених Законом 2074 (п. 17 ст. 19 Закону 2074);

• *видачі дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів ЗВА(ВЦ)* – а). *п*остачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, який є банком, має право надавати послуги, пов'язані з оборотом ЗВА(ВЦ), на підставі банківської ліцензії та дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів; б). постачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, який є небанківською фінансовою установою, має право надавати послуги, пов'язані з оборотом ЗВА(ВЦ), на підставі ліцензії НБУ на здійснення валютних операцій та дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів (п. 16 ст. 19 Закону 2074).

Нагляд за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є банками, філіями іноземних банків, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» [4]. Нагляд за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є небанківськими фінансовими установами, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [7] (п. 2 ст. 17 Закону 2074).

Постачальником послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), може бути лише фінансова установа (п.7 ст.9 розділу III Закону 2074).

Послугами з обміну віртуальних активів є діяльність, пов'язана з обміном віртуальних активів на інші віртуальні активи та валютні цінності, що здійснюється для третіх осіб та/або за дорученням та в інтересах третіх осіб.

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

Таким чином реалізація віртуальних активів у правовому полі України можлива виключно через посередника, а саме постачальника послуг з обігу віртуальних активів: а). при процедурі прямого продажу, – що має дозвіл на надання посередницьких послуг, пов'язаних з віртуальними активами; б). при процедурі обміну, – що має дозвіл на надання операцій з обміну віртуальних активів на інші віртуальні активи та валютні цінності.

3. Зміни до Податкового кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про віртуальні активи».

Відповідно до Проекту 7150 змін у Податковому кодексі України (надалі – ПК) будуть введені нові поняття у статті 14 розділу І «Загальні положення» зокрема: *віртуальний актив* (ст. 14 п. 14.1.33 ПК), *забезпечений віртуальний актив* (ст.14 п. 14.1.61 ПК), *незабезпечений віртуальний актив* (ст. 14 п. 14.1.62 ПК), *постачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів* (ст. 14 п. 14.1.192 ПК), *послуги, пов'язані з оборотом віртуальних активів* (ст. 14 п. 14.1.184 ПК), *постачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів* (ст. 14 п. 14.1.192 ПК) – вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про віртуальні активи».

Окрім цього мають місце і нові визначення які відносяться виключно до специфіки нормування податкових відносин в Україні і притаманні Податковому кодексу України:

прибуток від операцій з віртуальними активами для цілей розділу IV цього Кодексу – дохід у вигляді позитивної різниці між доходом, отриманим платником податку від проведення операцій з віртуальними активами та витратами на їх придбання (ст. 14 п. 14.1.196-1 ПК);

використання забезпеченого віртуального активу – припинення права власності на забезпечений віртуальний актив передачею власнику забезпеченого віртуального активу майнового права, що було ним забезпечено (ст. 14 п. 14.1.25 ПК);

товари – матеріальні та нематеріальні активи, у тому числі земельні ділянки, земельні частки (паї), а також цінні папери та деривативи, що використовуються у будь-яких операціях, крім операцій з їх випуску (емісії) та погашення, *та віртуальні активи, що використовуються у будь-яких операціях, крім операцій з їх випуску (емісії) та використання* (ст. 14 п. 14.1.244 ПК);

4. Механізм оподаткування доходів фізичних осіб від операцій з віртуальними активами, що закладений у Законопроекті 1591, крім осіб, що обрали спрощену систему оподаткування (ст. 177 ПК), яку ми не розглядаємо у даній темі, тому що щодо неї не планується вносити ні які зміни у контексті оподаткування віртуальних активів. Розділ IV Податкового кодексу України присвячений оподаткування доходів фізичних осіб. Зокрема, до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включається (п.164.2 ПК) і прибуток від операцій з віртуальними активами (п. 164.2.19 ПК). Ставка податку на доходи фізичних осіб визначена у ст.167 ПК і складає 5 відсотків – для доходів у вигляді дивідендів по акціях та корпоративних правах, нарахованих резидентами – платниками податку на прибуток підприємств (крім доходів у вигляді дивідендів по акціях, інвестиційних сертифікатах, які виплачуються інститутами спільного інвестування) *та прибутку від операцій з віртуальними активами* (п. 167.5.2 ПК).

Стаття 170 Податкового кодексу України регламентує особливості нарахування (виплати) та оподаткування окремих видів доходів, серед яких є і оподаткування прибутку від операцій з віртуальними активами (п.170.2-1 ПК).

Облік прибутку від операцій з віртуальними активами ведеться платником податку самостійно та окремо від інших доходів та витрат. Для цілей оподаткування прибутку від операцій з віртуальними активами податковим (звітним) періодом вважається календарний рік, за результатами якого платник податку у випадках, передбачених цим пунктом, зобов'язаний подати річну податкову декларацію, в якій має відобразити такий прибуток, отриманий протягом такого податкового (звітного) року.

Обов'язковому декларуванню підлягає позитивне значення прибутку від операцій з віртуальними активами. Платник податку, який отримав протягом звітного періоду збиток від операцій з віртуальними активами, має право задекларувати такий збиток для отримання права на його врахування при визначенні прибутку від операцій з віртуальними активами у наступних податкових (звітних) періодах (без обмеження кількості таких періодів) (170.2-1.1 ПК).

Прибуток від операцій з віртуальними активами розраховується як позитивна

різниця між сукупним доходом, отриманим платником податку від продажу віртуальних активів протягом податкового (звітного) періоду та документально підтвердженими сукупними витратами на придбання віртуальних активів протягом цього ж податкового (звітного) періоду, з урахуванням збитку від операцій з віртуальними активами, не врахованого в попередніх податкових (звітних) періодах. Якщо в результаті розрахунку прибутку від операцій з віртуальними активами за правилами, встановленими цим пунктом, виникає від'ємне значення, воно вважається збитком від операцій з віртуальними активами (170.2-1.2. ПК).

Для цілей пункту 170.2-1.2. ПК:

а) доходами платника податків від операцій з віртуальними активами вважається сума валютних цінностей, отриманих ним від постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, в межах надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також сума валютних цінностей, отриманих платником податку від інших осіб в обмін на віртуальні активи;

б) в разі використання забезпеченого віртуального активу його власником, вважається, що такий власник отримав дохід від операцій з віртуальними активами у розмірі витрат, понесених на придбання такого забезпеченого віртуального активу (крім випадків, коли загальна сума такого доходу, отриманого протягом податкового (звітного) періоду, не перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного податкового року);

в) витратами платника податків від операцій з віртуальними активами вважається сума валютних цінностей, перерахованих ним з власного банківського рахунку на рахунок постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також сума валютних цінностей, перерахованих таким платником податку з власного банківського рахунку на рахунок будь-яким іншим особам в обмін на віртуальні активи (у тому числі їх емітенту);

г) обмін віртуального активу на інший віртуальний актив не призводить до виникнення доходу чи витрат від операцій з віртуальними активами у платника податку (170.2-1.2. ПК).

5. Механізм оподаткування доходів фізичних осіб-підприємців від операцій з віртуальними активами, що закладений у Законопроекті 1591. Механізм оподаткування доходів, отриманих фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності, крім осіб, що обрали спрощену систему оподаткування (ст. 177 ПК), яку ми не розглядаємо у даній темі, тому що щодо неї не планується вносити ні які зміни у контексті оподаткування віртуальних активів. Не включаються до доходу фізичної особи – підприємця суми доходу у вигляді прибутку від операцій з віртуальними активами. Оподаткування таких доходів фізичної особи – підприємця здійснюється у порядку, визначеному пунктом 170.2-1 статті 170 Податкового Кодексу (п. 177.3.3 ПК).

У свою чергу п.170.2-1 ПК регулює оподаткування прибутку від операцій з віртуальними активами та входить до розділу IV «Податок на доходи фізичних осіб», що ми розглянули у попередньому розділі нашого дослідження.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження можна зробити ряд висновків, які в цілому мають напрямок думки, щодо необхідності доопрацювання Законопроекту 7150, з огляду на наступне:

1. Механізм оподаткування, передбачений Законопроектом 7150, доходів від операцій з віртуальними активами фізичних осіб є аналогічним з механізмом оподаткування таких доходів у фізичних осіб-підприємців (п. 177.3.3 ПК):

2. Можна вважати позитивним той факт що збиток від операцій з віртуальними активами отриманий у минулі податкові періоди, враховується при обчисленні прибутку у наступних податкових періодах (без обмеження кількості таких періодів) (170.2-1.1 ПК);

3. Визначення механізму доходу у п.п. «а» п.170.2-1.2 має два напрямку, які є не доречними та не мають «регламентованого сенсу» їх визначення, як то: «сума валютних цінностей, отриманих від постачальника послуг ….» та «… сума валютних цінностей, отриманих платни-

ком податку від інших осіб …», – ми вважаємо, і це є логічним, що ці напрямки отримання доходу у вигляді валютних цінностей потрібно об'єднати, та зазначити, як то: «… сума валютних цінностей, отриманих від будь-яких осіб …», – і від запропонованого нами об'єднання та узагальнення, не зменшиться обсяг оподаткованої виручки, а її трактовка буде більш лаконічною та зрозумілою;

4. Витратами, для цілей оподаткування, вважається сума валютних цінностей перерахування за віртуальні активи виключно з банківського рахунку:

5. Визначення механізму витрат у п.п. «в» п.170.2-1.2 має два напрямку, які є не доречними та знаходяться у контрасті з концепцією Закону 2074 видачі платного дозволу постачальникам послуг, як то: «сума валютних цінностей, перерахованих … на рахунок постачальника послуг ….» та «… сума валютних цінностей, перерахованих ……на рахунок будь-яким іншим особам …». Ми вважаємо, і це є логічним, що ці напрямки підтвердження витрат у вигляді перерахування покупцем валютних цінностей спонукають покупця користуватися послугами осіб, які не отримали відповідного дозволу, та можуть запропонувати більш вигідні умови (бо вони несуть менше фінансове навантаження, як приклад, не сплачуючи щорічний збір за видачу дозволу та інші), та залишити тільки один напрямок підтвердження витрат: «сума валютних цінностей, перерахованих … на рахунок постачальника послуг ….». Від запропонованого нами усунення, можливо більш ефективніше досягти цілі Закону 2074, – легалізація криптовалютного ринку в Україні.

Список використаної літератури:

1. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Указ Президента України від 23.11.2011р. №1063/2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1063/2011 (дата звернення: 08.05.2022).
2. Порівняльна таблиця до Проекту №7150 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо оподаткування операцій з віртуальними активами» від 13.03.2022р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245233 (дата звернення: 17.04.2022).
3. Пояснювальна записка до Проекту №7150 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування обороту віртуальних активів в Україні» від 13.03.2022р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245235 (дата звернення: 17.04.2022).
4. Про банки і банківську діяльність. Закон України від 07.12.2000р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14 (дата звернення: 08.05.2022).
5. Про віртуальні активи. Закон України від 17.02.2022р. №2074–IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2074-20 (дата звернення: 15.04.2022).
6. Про Національний банк України. Закон України від 20.05.1999р. №679–XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/679-14 (дата звернення: 22.04.2022).
7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг. Закон України від 12.07.2001р. №2664–III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2664-14 (дата звернення: 20.04.2022).
8. Проект №7150 Закону Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами від 13.03.2022р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39211 (дата звернення: 15.04.2022).
9. Пропозиції Президента України до Закону «Про віртуальні активи». Картка законопроекту. 2020. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2698 (дата звернення: 16.04.2022).

Hrytsai S. Prospects for taxation of transactions of individuals and individual entrepreneurs with virtual assets in Ukraine

The article studies the tax aspects related to the prospect of using mechanisms for taxing transactions of individuals and individual entrepreneurs with virtual assets in Ukraine, which is provided for in Draft Law No. 7150, and which have legal certainty by the Law of Ukraine "On Virtual Assets". The rapid development of advanced digital financial technologies obliges governments to keep up with the legislative work in this direction from such progressive views of the new digital era in the financial sector of the economy, which can provide their countries with additional incentives for the growth of the gross domestic product. It is

quite obvious that participants in the cryptocurrency market, without a proper regulatory framework in Ukraine, do not have the opportunity to receive legal protection from the state, and accordingly, the state, in turn, receives almost no tax revenues from the functioning of the relevant sector of the economy in its "shadow" side. The Parliament of Ukraine adopted on 17.02.2022 the Law of Ukraine "On Virtual Assets" No. 2074-IX (hereinafter referred to as the Law 2074). According to his previously submitted proposals, which were signed by the President of Ukraine on 15.03.2022, after the changes were taken into account. According to paragraph 1 of Section VI "Final and Transitional Provisions" of the Law 2074, the law itself will enter into force, including, among other things, from the date of entry into force of the Law of Ukraine On Amendments to the Tax Code of Ukraine regarding the peculiarities of taxation of transactions with virtual assets. The implementation of the provisions of the draft law does not require additional financial expenditures from the state and local budgets of Ukraine while providing an endless potential for growth of tax revenues from the development of a whole new sector of the economy, which until now has not been taxed in any way. The purpose of the article is to conduct a study of tax aspects related to the prospect of using mechanisms for taxation of transactions of individuals and individual entrepreneurs with virtual assets in Ukraine, which is provided for in Draft Law No. 7150, and which have legal certainty by the Law of Ukraine "On Virtual Assets". According to the results of the study, it is possible to draw several conclusions, which in general have a direction of opinion, regarding the need to finalize the mechanism of taxation of income from transactions with virtual assets proposed in the Draft Law No. 7150.

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

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.12

В. Ф. Залужний
аспірант кафедри адміністративного, цивільного
та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби
https://orcid.org/0000-0002-1279-6275

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ТА ЗМІСТУ

У статті доведено ефективність вивчення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців Збройних Сил України у межах спеціальної науково-теоретичної парадигми, що передбачає: кореляцію зазначеного категорії із категоріями правових засад, адміністративно-правових засад, урахування їх спільної природи; використання законів формальної ліки, семантики, загальної та спеціальної методології. Формуючи поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців Збройних Сил України слід враховувати, що категорія засад, як достатніх і необхідних умов для обґрунтування будь-якого явища, характеризується визначальністю, основоположністю, загальнотеоретичною важливістю.

Установлено, що серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння адміністративно-правових засад. Натомість, найчастіше використовується інтегративний підхід, суть якого полягає у ототожненні зазначеного поняття із поняттям принципів; основних напрямів; організаційно-правового забезпечення, організаційно-правового механізму. Розкриття сутності адміністративно-правових засад найчастіше здійснюється з урахуванням таких характеристик зазначеного поняття, як: 1) комплексний характер; 2) наявність окремого предмету; 3) пов'язаність змісту із певними параметрами суспільного явища чи правовідносин, що виникають на його основі;4) об'єктивація у нормах адміністративного права; 5) урегулювання детермінованих відносини адміністративно-правовими засобами; 6) складність і багаторівневість системо-структури.

Запропоновано адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців Збройних Сил України розуміти як комплекс закріплених нормами адміністративного права параметрів (основних характеристик) та принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації у підрозділах і частинах Збройних Сил України дисциплінарних правовідносин, які урегульовуються за допомогою адміністративно-правових засобів та об'єктивуються на нормативно-правовому, суб'єктному та організаційно-управлінському рівнях.

Доведено, що подальша розробка категорії «адміністративно-правові засади» сприятиме конкретизації поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовці Збройних Сил України», обґрунтуванню та уточненню його змісту, вирішенню наукових та практичних проблем їх удосконалення.

Ключові слова: *засади, адміністративно-правові засади, дисциплінарна відповідальність, військовослужбовці, Збройні Сили України.*

Постановка проблеми. Актуальною теоретико-методологічною проблемою науки адміністративного права є вироблення та уточнення змісту понять і категорій, пов'язаних із предметом галузі. Однією із таких категорій є поняття «адміністративно-правові засади». Незважаючи на свою поширеність, воно не тлумачиться у законодавстві та дискутується у наукових дослідженнях. Найчастіше зазначена категорія зустрічається у науковому обігу стосовно формулювання напрямків наукових

© Залужний В. Ф., 2022

досліджень, предметом яких є функціонування органів державної влади; той чи інший напрям адміністративно-політичної діяльності; управлінські процеси, урегульовані нормами адміністративного права. Причому, поняття «адміністративно-правові засади» використовується паралельно з такими понятійними конструктами, як «адміністративно-правові основи», «адміністративно-правові аспекти», «організаційно-правові засади», «адміністративно-правове забезпечення» тощо. Такий стан речей «розмиває» категорію адміністративно-правових засад, робить її аморфною.

Проблематика, пов'язана з дисциплінарною відповідальністю військовослужбовців Збройних Сил України (*далі - ЗСУ),* набуває актуальності з урахуванням того факту, що ЗСУ наразі виступають основним суб'єктом сектору безпеки і оборони у протидії нового етапу збройній агресії Російської Федерації проти України. Від того, наскільки свідомо та організовано ставляться військовослужбовці ЗСУ до питання дисципліни, залежать результати виконання поставлених перед ними задач у мирний, та, особливо, воєнний час. Наразі, у період гострої фази російсько-української війни, військова дисципліна має розглядатися як головна передумова виконання поставлених перед ЗСУ задач щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Формою об'єктивації військового правопорядку у ЗСУ та способом забезпечення військової дисципліни є дисциплінарна відповідальність. Таким чином, виникає потреба визначення поняття адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ.

Незважаючи на те, що термінопоняття «адміністративно-правові засади» є широковживаним у науковому обігу, проблема визначення поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ» ще не знайшла свого розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти поняття адміністративно-правових засад висвітлювалися В. Авер'яновим, В. Галуньком, М. Гурковським. С. Діденком, Д. Забродою, Н. Нікітіною, Я. Хитрою та ін. Як правило, зазначений конструкт використовувався у працях, присвячених тому чи іншому напряму правового регулювання, у розумінні певного правового базису, на основі якого таке регулювання здійснюється. Відповідно, йдеться про адміністративно-правові засади здійснення діяльності певного виду (правоохоронної, слідчої тощо), або функціонування певного органу (Національної поліції, військової прокуратури, суду, СБУ тощо). Теорія дисциплінарної відповідальності є досить розробленою завдяки працям А. В. Андрушка, Н.М. Вапнярчука, М. І. Зубрицького, Т. В. Колєснік, Л.В. Корнути, О. В. Кузьменко, А.М. Медведєва, О. Д. Новак, Є. Ю. Подорожного, С.О. Шапаренко, В. І. Щербини та ін. Проблеми військової дисципліни з позицій юридичної науки, військової психології та військової педагогіки розробляли В.М. Александров, П.П. Богуцький, В.В. Вернигора, О.М. Гавришук, В.М. Коломієць, А.С. Колотік, С. Ю. Поляков, С.М. Скуріхін, С.С. Тюрін, В.К. Шкарпицька, В.В. Ягупов та ін.

Завдяки працям зазначених та науковців: а) здійснено адміністративно-правову характеристику військової служби як особливого виду служби в Україні; б) обґрунтовано правові засади забезпечення законності та правопорядку в ЗСУ; в)сформовано концепцію дисциплінарної відповідальності військовослужбовців; ґ) изначено основні методи її забезпечення; г)обґрунтовано особливості процедури накладення дисциплінарних стягнень на військовослужбовців ЗСУ тощо. Водночас, нерозробленою залишається проблема дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ у контексті поняття та змісту її адміністративно-правових засад.

Мета статті: на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасної розробки поняття адміністративно-правових засад виявити існуючі проблеми, зокрема, понятійного і термінологічного характеру, пов'язані з пошуками ефективної науково-теоретичної парадигми для обґрунтування поняття, визначення юридичної природи та розкриття змісту адміністративно-правових засад дисциплінарної від-

повідальності військовослужбовців ЗСУ. Досягнення заявленої мети передбачає виконання таких **завдань:** 1) з'ясування змісту поняття «засади» шляхом здійснення семантичного та логічного аналізу; 2) порівняння існуючих підходів до розуміння правових засад та адміністративно-правових засад; 3) формування поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ».

Виклад основного матеріалу. Понятійна категорія «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ» є складною категорією, що об'єднує кілька терміно-понять. Зосереджуючи увагу на словосполученні, що несе найбільше змістове навантаження у зазначеному конструкті – «адміністративно-правові засади» – зазначимо, що зазначене поняття є похідним від поняття «засади» та означає певний їх вид. Як будь-яке інше явище об'єктивної реальності, зазначений правовий феномен має досліджуватися у межах найбільш функціональної науково-теоретичної *парадигми* (у розумінні моделі, зразка, платформи для вивчення), що має враховувати закони філософії, логіки, семантичні та інші зв'язки предмету, що досліджується, з іншими предметами і явищами, з тим, щоб осягнути його природу та розкрити сутність. Відтак, зосередимося на виконанні визначених вище завдань.

1. Досліджуючи семантику терміну «засади», установлено, що у Великому

тлумачному словнику сучасної української мови термін «засади» трактується як: 1) основа чогось; 2) те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 3)вихідне, головне положення, принцип, основу світогляду, 4)правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 419]. Ще один популярний тезаурус, вказуючи на походження зазначеного поняття від *фр. положення; (тверда) догма*, трактує слово засади у розумінні основи, підвалин, принципів, бази, головного правила [2]. Словник синонімів української мови пропонує низку слів, схожих за значенням до слова «засади», а саме: 1) основа (те головне, на чому тримається, на що спирається що-небудь (про суспільно-політичні, культурні, психологічні та ін. поняття), підвалини, база, ґрунт, базис, підґрунтя; 2) правило (те, чим звичайно керуються у праці, поведінці, співжитті тощо), норма, припис, приписання; 3) закон, заповідь, вимога, канон, принцип, девіз [3]. Отже, з філологічно-семантичних позицій, терміно-поняття «засади» є близьким за значенням до термінів «основа», «установлена вимога», «принцип».

Здійснюючи аналіз категорії «засади» у контексті філософії та загальної логіки, установлено, що найчастіше категорія «засади» означає достатню і (або) необхідну умову для чого-небудь: буття, пізнання, думки, діяльності [4, с. 452]. Тобто, як філософська категорія, *засади* – це вихідні положення, що детермінують і фіксують об'єктивні закономірності формуванні і розвитку якогось процесу чи явища. У цьому значенні засади характеризуються тим, що: 1) мають об'єктивний характер; 2) реалізуються (об'єктивуються) на глибинному рівні; 3) справджуються на основі закону необхідності. Розкриваючи виділені ознаки засад, відмітимо, що під *об'єктивною обумовленістю* розуміється їх відповідність характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, що мають місце у суспільстві [5, с.242]. Глибинний *рівень об'єктивації* засад пов'язаний із фундаментальним, базисним характером зазначеної категорії. У цьому контексті поняття засади є близьким за значенням до понять основи, принципів, установлень. Найповніше зміст категорії засад, на нашу думку, розкривається у контексті *законів* формальної *логіки.* Зокрема, один із законів формальної логіки – закон необхідності – ґрунтується на формулі: якщо при допущенні судження заперечується наявність у нього достатніх засад, таке судження є хибним.

Таким чином, поняття засад найбільш тісним чином поєднане із поняттям основ, принципів, керівних начал. Достатність і необхідність засад, як ознак, пов'язаних із їх сутністю, знаходять своє відображення у законах формальної логіки. Як філософська категорія, поняття «засади» вказує на основоположність, визначальність,

базовий характер, загальнотеоретичну важливість процесу чи явища, що досліджується. Відтак, найбільш ефективною науково-теоретичною парадигмою вивчення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ є їх розгляд у контексті пов'язаності з іншими поняттями і категоріями адміністративного права; з урахуванням їх соціальної, філософської і юридичної природи; за допомогою апробованих загально-філософських та спеціально-юридичних методів.

Обґрунтовуючи природу адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ, насамперед, зазначимо, що у площині юридичної науки поняття «засади» найчастіше вживається із прикметником «правові» та корелюється із поняттями «основи», «принципи».

Зокрема, аналіз національного законодавства дозволяє зробити висновок про ототожнення законодавцем понять «засади» і «основи», а також про те, що у більшості випадків зміст поняття правових засад розкривається через норми, що закріплюють: а) організаційно-правові принципи (установки), що визначають адміністративно-правовий статус певного органу (суб'єкта) чи визначають мету (ціль, принципи) певного напряму діяльності; б) організаційно-правові елементи (аспекти) механізму здійснення такої діяльності чи функціонування органу. Тобто, йдеться про статичний та динамічний аспекти засад. Залежно від до сфери, у межах якої зазначені засади реалізуються (опосередковуються), у законодавстві може йтися про правові, організаційні, економічні, фінансові тощо засади. Конкретизуючи зазначене, відмітимо, що поняття «правові засади» опосередковуються у змісті дефінітивних, установчих, регулятивних, процесуальних, матеріальних тощо норм права, які визначають і закріплюють: а)об'єкт правового регулювання; б)його нормативну основу; в)принципи, мету, цілі, методи; г)адміністративно-правовий статус суб'єктів владних повноважень; ґ) адміністративно-правовий статус суб'єктів, щодо яких реалізуються владні повноваження; д)види і форми відповідальності; е) особливості інформаційного, фінансового, кадрового забезпечення тощо. Залежно від галузевої належності норм-засад, виділяють а) адміністративно-правові; б) конституційно-правові; в) процесуально-правові тощо засади. Однак, незалежно від галузевої належності, засадничі норми – це завжди норми-ідеї, норми керівного і основоположного виду.

2. Порівнюючи представлені у літературі підходи до розуміння адміністративно-правових засад, зауважимо, що одним із критеріїв їх класифікації є предмет, тобто, суспільні відносини, які зазначені засади покликані забезпечувати. З урахуванням зазначеного, виділення ознак адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ, найраціональніше здійснювати шляхом установлення параметрів кореляції зазначеного поняття із родовим поняттям, яке має схожу галузеву природу.

Як зазначалося вище, родовим поняттям до адміністративно-правових засад є поняття «правові засади», яке трактується на основі кількох підходів. Так, професор О. І. Якимець розглядає поняття «правові засади» у розумінні правових основ, джерела, на ґрунті якого будуються різні види діяльності [6, с. 15]. На думку О.В. Батраченка, «правові засади» – це основа, головні положення, на яких ґрунтується правова система держави, способи та методи правового регулювання тощо [7, с. 53]. Розробляючи засади кримінального провадження, під зазначеним поняттям зазвичай розуміють закріплені в нормах права визначальні, фундаментальні положення щодо найбільш суттєвих властивостей кримінального провадження, які обумовлюють їх значення як засобу для захисту прав і свобод людини і громадянина, а також для врегулювання діяльності органів і посадових осіб, які ведуть процес [8, с.62]. Розкриваючи сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, Д.О. Кошиков визначає останні як «сукупність певних інституційних та організаційних правил, алгоритмів, процедур, параметрів реалізації державної

політики в сфері економічної безпеки, які закріплені у нормах права, що містяться в законах та підзаконних актах України» [9, с. 171].

Таким чином, можна вести мову про *вузький* (коли під правовими засадами мають на увазі, передовсім, норми і принципи права, законодавство) та *широкий* (коли до уваги беруться усі різнорівневі і різні за природою елементи, що об'єктивують певний вид (напрям) правового регулювання та його механізм) підходи до розуміння правових засад.

Об'єктивація засадничих елементів, що покладаються в основу діяльності певного виду чи функціонування певного органу (суб'єкта), передовсім або виключно нормами адміністративного права, обумовлює існування правових засад певного виду, а саме – адміністративно-правових. Характеризуючи адміністративно-правові засади розвитку державного управління в Україні, Н.С. Панова розглядає зазначене поняття як «сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владноорганізуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, а також оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [10, с. 16]. Натомість, Д.Г. Заброда визначає поняття «адміністративно-правові засади» як «сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів», та пропонує виокремлювати у змісті зазначеного поняття а)категоріальний; б) нормативний; в) інституційний; г) інструментально-технологічний зміст [11, с.49]. Досліджуючи правову природу Державної служби охорони при МВС України, М.М. Мазепа трактує поняття адміністративно-правових засад як «систему нормативно-правового забезпечення її правоохоронної діяльності, яку складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, що створюють правове поле для її належної організації та функціонування» [12, с. 8]. Не позбавлена раціональності позиція Б.О. Логвиненка, який, розробляючи проблематику адміністративно-правових засад медичного забезпечення органів внутрішніх справ, акцентує, що «зміст зазначеного поняття складають три основних системохарактеризуючих державно-управлінських елементи: модель, функції та форми. Модель визначає особливості організації медичного забезпечення на всіх владно-управлінських рівнях, функції – закріплюють основні напрями (види) такої діяльності, а форми – характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій [13, с. 9-10].

У інших випадках під поняттям адміністративно-правових засад розуміється: а) виражені у адміністративному праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують зміст і закономірності діяльності певного органу (суб'єкту), напрям здійснення політики чи певний вид діяльності; б) сутність (зміст) нормативного регулювання правових відносин у певній галузі чи за певним напрямом; в) правова основа, джерело, на ґрунті якого будується той чи інший вид діяльності, виконання законодавчо визначених завдань певним суб'єктом; г) певна процедура здійснення (реалізації) певної політики (діяльності), що включає в себе мету, завдання, норми, методи, включно з елементами адміністративно-правового статусу суб'єктів; д) цілі, які мають бути досягнені у результаті реалізації певного напряму політики чи діяльності, тощо.

Осмислюючи зазначені концепції поняття адміністративно-правових засад, приходимо до висновку, що, попри різноманіття дефініцій, існують кілька основних підходів до його розуміння, а саме: а) у розумінні закріплених у законодавстві керівних начал (принципів), що визначають правовий статус та регламентують діяльність того чи іншого органу (суб'єкта); б) як систему нормативно-правових актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин чи покладаються в основу певного напряму правового регулювання; в) як певні правила,

на основі яких забезпечується функціонування того чи іншого органу (суб'єкта); г) як основні цілі, на досягнення яких спрямована державна політика чи певний напрям правового регулювання.

Здебільшого, для формування поняття «адміністративно-правові засади» використовується інтегративний підхід, суть якого полягає у ототожненні зазначеного поняття із поняттям принципів, основних напрямів, організаційно-правового забезпечення та організаційно-правового механізму певного виду діяльності чи функціонування певного органу. Зазначене не сприяє уніфікації поглядів на поняття, ускладнює розуміння його сутності та розмиває зміст.

Інший важливий висновок, детермінований опрацюванням наявних результатів розробки поняття адміністративно-правових засад полягає у тому, що для визначення сутності та розкриття змісту адміністративно-правових засад беруться до уваги різні їх характеристики. Найбільш важливими серед яких є, зокрема: а) комплексний характер зазначеного поняття; б) наявність окремого предмету (тобто, пов'язаність їх змісту із певними параметрами (характеристиками) суспільного явища та/чи правовідносин, що виникають на їх основі); в) об'єктивація, переважно, у нормах адміністративного права; г) урегулювання детермінованих відносини, переважно, адміністративно-правовими засобами; д) складність та різнорідність системо-структури.

З урахуванням зазначеного, пропонуємо під поняттям адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ розуміти комплекс закріплених нормами, переважно, адміністративного права параметрів (основних характеристик) та принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації у підрозділах і частинах ЗСУ дисциплінарних правовідносин, які урегульовуються за допомогою, переважно, адміністративно-правових засобів та об'єктивуються на нормативно-правовому, суб'єктному та організаційно-управлінському рівні.

Обґрунтування змісту зазначеного поняття потребує формату окремого дослідження.

Висновки і пропозиції.

1. У статті доведено ефективність вивчення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ у межах спеціальної науково-теоретичної парадигми, що передбачає: кореляцію зазначеного категорії із категоріями правових засад, адміністративно-правових засад; урахування їх спільної природи; використання законів формальної ліки, семантики, загальної та спеціальної методології. Формуючи поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ, слід враховувати, що категорія засад, як достатніх і необхідних умов для обґрунтування будь-якого явища, характеризується визначальністю, основоположністю, загальнотеоретичною важливістю.

2. Установлено, що наразі не існує єдиного підходу до розуміння адміністративно-правових засад. Натомість, найчастіше використовується інтегративний підхід, суть якого полягає у ототожненні зазначеного поняття із поняттям принципів; основних напрямів; організаційно-правового забезпечення, організаційно-правового механізму. Розкриття сутності адміністративно-правових засад найчастіше здійснюється з урахуванням таких характеристик зазначеного поняття, як: а) комплексний характер; б) наявність окремого предмету; в) пов'язаність змісту із певними параметрами суспільного явища чи правовідносин, що виникають на його основі; г) об'єктивація у нормах адміністративного права; ґ) урегулювання детермінованих відносини адміністративно-правовими засобами; д) складність і багаторівневість системо-структури.

3. Запропоновано під поняттям адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності військовослужбовців ЗСУ розуміти комплекс закріплених нормами, переважно, адміністративного права параметрів (основних характеристик) та принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації у підрозділах і частинах ЗСУ дисциплінарних правовідносин, які урегульовуються за допомогою адміністративно-правових засобів та об'єктивуються на нормативно-правовому, суб'єктному та організаційно-управлінському рівнях.

4. Доведено, що подальша розробка категорії «адміністративно-правові засади» сприятиме конкретизації поняття «адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності військовослужбовці ЗСУ», обґрунтуванню та уточненню його змісту, вирішенню наукових та практичних проблем їх удосконалення.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.]. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. 2.Словопедія: [Електронний ресурс]. URL: http://slovopedia.org.ua/41/53399/265229.html (дата звернення: 25.07.2022).
3. Словник синонімів української мови: [Електронний ресурс]. URL: https://uk.worldwidedictionary.org(дата звернення: 25.07.2022).
4. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
5. Беспалько, Інна. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 5. С. 242-247.
6. Якимець О.І. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*.2002. № 2. С. 15-18.
7. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
8. Кримінальний процес: підручник/ Ю.М. Грошевой, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц [та ін.]; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Х.: Право, 2013. 824 с.
9. Кошиков Д.А. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник пенітенціарної асоціації України.* 2020. № 1 (11). С. 164-175.
10. Панова Н.С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одес. нац. юрид. акад. О., 2008.19 с.
11. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес.* 2013. № 2(4). С. 45-51.
12. Мазепа М. М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2012. 20 с.
13. Логвиненко Б.О. Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропертовськ, 2008. 20 с.

Zaluzhnyi V. Administrative and legal principles of disciplinary responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine: concept, peculiarities of legal nature and content

The article proves the effectiveness of studying the administrative-legal bases of disciplinary responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine within the framework of a special scientific-theoretical paradigm, which involves: correlation of the specified category with the categories of legal bases, administrative-legal bases, taking into account their common nature; use of laws of formal medicine, semantics, general and special methodology. Forming the concept of "administrative and legal principles of disciplinary responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine, it should be taken into account that the category of principles, as sufficient and necessary conditions for substantiating any phenomenon, is characterized by determinability, fundamentality, general theoretical importance.

It was established that among scientists there is no single approach to understanding administrative and legal principles. Instead, an integrative approach is most often used, the essence of which is to identify the specified concept with the concept of principles; main directions; organizational and legal provision, organizational and legal mechanism. Disclosure of the essence of administrative and legal principles is most often carried out taking into account such characteristics of the specified concept as: 1) complex nature; 2) the presence of a separate subject; 3) the connection of the content with certain parameters of a social phenomenon or legal relations arising on its basis; 4) objectification in the norms

of administrative law; 5) settlement of deterministic relations by administrative and legal means; 6) complexity and multi-level system structure.

It is suggested that the administrative and legal principles of disciplinary responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine be understood as a set of parameters (main characteristics) established by the norms of administrative law and principles of social relations regulation that arise in the process of implementing disciplinary legal relations in units and parts of the Armed Forces of Ukraine, which are regulated by means of administrative legal means and are objectified at the normative-legal, subject and organizational-management levels.

It has been proven that the further development of the category "administrative and legal principles" will contribute to the specification of the concept of "administrative and legal principles of disciplinary responsibility of servicemen of the Armed Forces of Ukraine", substantiating and clarifying its content, solving scientific and practical problems of their improvement.

Key words: *principles, administrative and legal principles; disciplinary responsibility, military personnel, Armed Forces of Ukraine.*

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.13

І. В. Іщенко
кандидат юридичних наук,
начальник Головного управління Національної поліції у Вінницькій області

ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ОФІЦЕРА ГРОМАДИ ЯК ЗАПОРУКА БЕЗПЕКОВОЇ СКЛАДОВОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У науковій статті здійснено наукове дослідження щодо превентивної діяльності поліцейського офіцера громади через семантику наукових праць вчених-адміністративістів, які безпосередньо досліджували питання діяльності дільничного інспектора міліції, як безпосереднього представника публічної влади на місцях.

Доведено, що під превентивною діяльністю поліцейського офіцера громади доцільно розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність щодо попередження, виявлення та недопущення порушень публічного порядку та безпеки на території обслуговування, вибудовування позитивних довірчих стосунків з населенням територіальної громади в дусі дотримання правил співжиття, а також застосування заходів поліцейського примусу у випадку порушень публічного порядку та безпеки.

Основними рисами превентивної діяльності поліцейського офіцера громади названо: 1) урегульованість нормами адміністративного права; 2) здійснюється на постійній основі; 3) забезпечується реалізацією принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, а також законності, необхідності, пропорційності, ефективності та дотримання прав і свобод людини; 4) основною діяльності є проведення виховних, інформаційних та роз'яснювальних заходів, а також заходів щодо поліцейського піклування; 5) спрямована на здійснення профілактичної роботи щодо нормативно-визначеної категорії осіб; 6) має місце застосування примусових заходів орієнтованих на захист інтересів публічної безпеки та порядку та недопущення вчинення правопорушень.

Виокремлено три напрями превентивної (профілактичної) діяльності поліцейського офіцера громади: по-перше, це запобігання кримінальним та іншим правопорушенням на території обслуговування; по-друге, перевірка дотримання обмежень, установлених законодавством щодо осіб, які перебувають на профілактичному обліку; по-третє, здійснення заходів щодо поліцейського піклування.

Ключові слова: *територіальна громада, поліцейський офіцер громади, превентивна діяльність, профілактична робота, профілактичний облік.*

Постановка проблеми. Розпочата реформа органів Національної поліції змінила підхід до ведення поліцейської діяльності в Україні та безумовно принесла нові цінності у систему правоохоронних органів. Однією з таких цінностей є взаємодія поліції та громади на засадах партнерства. Протягом останніх шести років було впроваджено чимало ініціатив, спрямованих на налагодження діалогу між поліцією та громадськістю: від діалогових платформ до створення осередків самоорганізації населення. Спочатку таку діяльність, з огляду на початок роботи патрульної поліції, було сконцентровано у великих містах. Зараз же перед поліцією та громадськістю стоїть новий виклик – як налагодити ефективну взаємодію в неурбанізованих місцевостях, де протягом довгого часу мешканці не мали змоги бути у постійному контакті з поліцією [1].

Сьогодні з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, керуючись Законом України «Про Національну поліцію», ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Указом Президента України «Про заходи щодо

© Іщенко І. В., 2022

забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» з травня 2019 року в Україні реалізується Всеукраїнський проєкт «Поліцейський офіцер громади», який спрямовано не тільки на покращення взаємодії органів охорони правопорядку з окремими громадянами, місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, а й на сприйняття суспільством Національної поліції України в невеликих містах і селах, надання можливості громадянам, які проживають у віддаленій місцевості, отримувати якісні поліцейські послуги, а також на удосконалення поліцейської діяльності [2]. Зазначене безпосередньо вказує на актуальність проведення наукового дослідження в напрямі превентивної діяльності поліцейського офіцера громади, що є запорукою безпекової складової територіальної громади, оскільки головне його завдання – це забезпечувати порядок, запобігати правопорушенням і злочинам у межах певної місцевості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою проведення наукового дослідження щодо превентивної діяльності поліцейського офіцера громади є наукові доробки вчених-адміністративістів, які у своїх працях безпосередньо розглядали питання діяльності, як правило, дільничного інспектора міліції (ДІМ), як безпосереднього представника публічної влади на місцях щодо попередження та припинення правопорушенням.

Зокрема, П. В. Макушев досліджував модель формування та удосконалення професійної правосвідомості та професійно-правової культури ДІМ, яка мала ґрунтуватися на законній мірі співвідношення особистих, колективних (корпоративних), державних і суспільних інтересів та спрямована на оновлених їх соціально-правових функціях, особливостях правозастосовчої і правоохоронної діяльності, наявності стійкої системи професійних поглядів, установок, ціннісних орієнтацій [3].

І.О. Панов досліджуючи питання адміністративної діяльності ДІМ звертав увагу, що у процесі її здійснення реалізується визначений законодавством обсяг повноважень ДІМ щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у їх виявленні, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих їм справ та винесенні по них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов по таких справах. Особливість діяльності ДІМ полягає у реалізації відповідних повноважень вимогам закону, забезпечення дотримання прав і законних інтересів всіх учасників провадження, насамперед громадян [4]. В цьому контексті відмічається саме адміністративно-юрисдикційна діяльність останніх, але основна мета діяльності останніх все ж таки має превентивну спрямованість.

Свого часу М.О. Тучак зазначав, що реформування органів внутрішніх справ загалом і служби ДІМ зокрема передбачає, з одного боку, вирішення проблем адаптації до нових умов їх організаційних структур, а з іншого – закріплення відповідних перетворень, нових завдань, функцій нормами чинного законодавства, в тому числі адміністративного [5, с. 3]. Крім того, М.О. Тучак наголошував на необхідності в розробці теоретичних питань організації і діяльності як органів внутрішніх справ в цілому, так окремих їх структурних підрозділів, серед яких служба ДІМ, завдяки найбільшій наближеності до населення, посідає провідне місце [5, с. 3]. В цьому аспекті спостерігається постійна взаємодія служби ДІМ з громадськістю на засадах партнерства та повної злагодженості діяльності на території обслуговування.

В той же час В.М. Зінич розглядав діяльність ДІМ як складову загальнодержавної системи профілактики поряд з іншими державними органами та громадськими організаціями. На основі характеристики суб'єктивних ознак профілактичної діяльності взагалі, В.М. Зінич характеризує діяльність органів, які виступають суб'єктами профілактики, і розглядає діяльність ДІМ як з позицій динаміки та реального функціонування (функцій, завдань, повноважень, компетенції, адміністративних важелів тощо), так і практичного здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності на дільниці [6, с. 9].

В.В. Бродовський у межах свого дисертаційного дослідження акцентує увагу на важливій ролі у реалізації правоохоронної функції держави служби ДІМ, головними завданнями якої є надання широкого спектра правоохоронних послуг, а також профілактика правопорушень. Виконання цих завдань залежить від багатьох чинників, зокрема рівня організованості, упорядкування апарату, інформаційного забезпечення, законодавчого визначення правового статусу тощо [7, с. 3].

В зазначених наукових працях вченими постійно зверталась увага на особливе місце зазначеної служби в системі правоохоронного органу, діяльність якого безпосередньо спрямована на постійну взаємодію з населенням на засадах партнерства та здійснення заходів спрямованих на попередження та припинення правопорушень на території обслуговування.

Мета статті полягає в необхідності дослідити превентивну діяльність поліцейського офіцера громади через забезпечення безпекової складової територіальної громади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід звернути увагу, що поліцейський офіцер громади – це працівник Національної поліції, орієнтований на оперативне вирішення проблем щодо забезпечення належної безпеки саме своєї територіальної громади. Поліцейський офіцер громади не муніципальний поліцейський, він залишається у штаті місцевого органу поліції, який контролює законність прийнятих ним рішень. Він має право на матеріальне і фінансове забезпечення, соціальні гарантії та пільги, як і інші поліцейські згідно із Законом України «Про Національну поліцію» та іншими законодавчими актами України. Однак є і певна особливість, яка полягає в тому, що поліцейський офіцер громади синтезує у своїй діяльності функції дільничного офіцера поліції та поліцейського патрульної поліції [2].

До сьогоднішнього дня було актуальним та відкритим питання щодо нормативного врегулювання діяльності поліцейського офіцера громади. В травні 2022 року наказом МВС України від 18.05.2022 № 301 з метою урегульованості діяльності поліцейського офіцера громади було внесені відповідні зміни до наказу МВС України від 28.07.2017 № 650 в частині закріплення інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, тобто чітке визначення завдання, права, обов'язки, напрями та особливості організації діяльності поліцейських офіцерів громад у межах визначеної поліцейської дільниці [8].

Безпосереднє звернення до наказу МВС України від 28.07.2017 № 650 надає можливість вказати, що превентивна (профілактична) діяльність поліцейського офіцера громади – це нормативно визначені заходи, що застосовуються останніми у межах компетенції, спрямовані на запобігання кримінальним та іншим правопорушенням, перевірку дотримання обмежень, установлених законодавством щодо осіб, які перебувають на профілактичному обліку, здійснення поліцейського піклування [9].

В наукових працях звертається увага, що превентивна діяльність дільничних офіцерів поліції спрямована якраз на: забезпечення публічного порядку та безпеки на поліцейській дільниці; ефективну реалізацію прав і свобод людини та громадянина; реалізацію правового інструментарію, необхідного для досягнення поставлених цілей; недопущення протиправних дій особами, які схильні до вчинення правопорушень; створення відповідних стимулів до правомірної поведінки з боку всіх верств населення шляхом усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень [10, с. 198-199].

Н. О. Левченко також зосереджує увагу, що профілактичні заходи, які може використовувати дільничний офіцер поліції, поділяють на зумовлені організаційно-регламентними вимогами (винесення офіційного застереження про неприпустимість поведінки, залучення осіб й установ до контролю за поведінкою профілактованого, працевлаштування, вилучення зброї та знарядь учинення злочину, перевірка за картотеками й обліками, нейтралізація зв'язків зі злочинним середовищем тощо) та опосередковані психологічними чинниками (профілактичні бесіди, нормалізація стосунків у найближчому соціальному середовищі та

способу життя, проведення дозвілля, консультації психолога тощо) [11].

О.М. Головко розглядає діяльність дільничного офіцера поліції як суб'єкта адміністративної діяльності Національної поліції України, що характеризується передусім його владно-публічні та публічно-сервісні повноваження, якими він наділений відповідно до чинного законодавства для реалізації функцій публічного управління через визначені адміністративно-правові форми із застосуванням адміністративно-правових методів у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг у межах території обслуговування [12, с. 186]. В аспекті зазначеного вчений звертає увагу на публічно-сервісну складову діяльності дільничного офіцера поліції, що є актуальним в процесі становлення Національної поліції, де діяльність останніх базується в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб [13].

В той же час, нормативними актами безпосередньо регламентується превентивна діяльність поліцейського офіцера громади через закріплення за останніми основних завдань, а саме: 1) діяльність безпосередньо ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства та має на меті співпрацю з громадянами, громадськими організаціями, установами, підприємствами різних форм власності; 2) взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, населенням й утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку; 3) виконання завдань, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 4) вжиття заходів для взяття на превентивний (профілактичний) облік осіб, щодо яких здійснюється превентивна (профілактична) діяльність та внесення відповідної інформації до ЄІС МВС; 5) співпраця з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних (профілактичних) заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень та/або перебувають на превентивних (профілактичних) обліках поліції [9].

Варто також вказати на реалізацію поліцейським офіцером громади превентивної діяльності щодо осіб, схильних до вчинення домашнього насильства (кривдників) та вжиття превентивних заходів, передбачених законодавством і спрямованих на запобігання правопорушенням, пов'язаним із домашнім насильством та насильством за ознакою статі.

Зазначимо, що підставами для поставлення кривдника на профілактичний облік є: складений адміністративний протокол про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 173-2 КУпАП; терміновий заборонний припис стосовно кривдника, винесений працівником уповноваженого підрозділу поліції; отримання уповноваженим підрозділом поліції в установленому законом порядку інформації про видачу судом обмежувального припису кривднику; рішення суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, передбачене статтею 173-2 КУпАП; відкриття кримінального провадження стосовно кривдника у зв'язку з вчиненням ним домашнього насильства чи насильства за ознакою статі; повідомлення установи виконання покарань про звільнення від відбування покарання кривдника, засудженого за вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі [14].

Крім зазначеної правової регламентації превентивної діяльності поліцейського офіцера громади, постає необхідним вказати на відповідні фактори, які існують у запровадженні даного проекту на всій території нашої держави: по-перше, виникають питання щодо спроможності деяких громад забезпечити умови для поліцейського, які передбачені вимогами проєкту (придбання службового автомобіля, складнощі з організацією поліцейської станції відповідно до вимог); по-друге, деякі громади наразі не бачать для себе нагальної потреби в приєднанні до ініціативи через близьке розташування відділу поліції або наявність більш пріоритетних, на їхній погляд, видатків; по-третє, не

завжди вдається вчасно закрити доступні вакансії з огляду на потребу переїзду поліцейського офіцера громади на територію несення служби; по-четверте, особливості несення служби значною мірою впливають на можливості реалізації партнерства із громадою, а також впливають на емоційний стан офіцерів. Оскільки взаємодія з громадою передбачає емпатійну складову, особливості несення служби у сільській місцевості варто нерозривно розглядати з плануванням заходів, спрямованих на розвиток взаємодії з населенням [1, с. 14-15].

Висновки. На підставі викладеного, можемо констатувати, що превентивна діяльність поліцейського офіцера громади відіграє важливу роль у забезпеченні безпекової складової територіальної громади. На сьогоднішній день відбулось нормативно-правове закріплення діяльності поліцейських офіцерів громади, що дозволяє говорити про виокремлення та реалізацію складових елементів адміністративно-правовий статусу останніх в системі органів Національної поліції.

Під превентивною діяльністю поліцейського офіцера громади доцільно розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність щодо попередження, виявлення та недопущення порушень публічного порядку та безпеки на території обслуговування, вибудовування позитивних довірчих стосунків з населенням територіальної громади в дусі дотримання правил співжиття, а також застосування заходів поліцейського примусу у випадку порушень публічного порядку та безпеки.

Основними рисами превентивної діяльності поліцейського офіцера громади є: 1) урегульованість нормами адміністративного права; 2) здійснюється на постійній основі; 3) забезпечується реалізацією принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, а також законності, необхідності, пропорційності, ефективності та дотримання прав і свобод людини; 4) основною діяльності є проведення виховних, інформаційних та роз'яснювальних заходів, а також заходів щодо поліцейського піклування; 5) спрямована на здійснення профілактичної роботи щодо нормативно-визначеної категорії осіб; 6) має місце застосування примусових заходів орієнтованих на захист інтересів публічної безпеки та порядку та недопущення вчинення правопорушень.

Виходячи із нормативного закріплення превентивної (профілактичної) діяльності поліцейського офіцера громади доцільно виокремити три основних його напрямки: по-перше, це запобігання кримінальним та іншим правопорушенням на території обслуговування; по-друге, перевірка дотримання обмежень, установлених законодавством щодо осіб, які перебувають на профілактичному обліку; по-третє, здійснення заходів щодо поліцейського піклування.

Список використаної літератури:

1. Кундрик В. Взаємодія поліції та населення на засадах партнерства у сільській місцевості. Київ : ICITAP, 2021. 50 с.
2. Гусаров С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських офіцерів громади в умовах реформування Національної поліції України. URL : https://univd.edu.ua/uk/news/8868.
3. Макушев П.В. Професійна правосвідомість і правова культура дільничного інспектора міліції (шляхи формування та удосконалення) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 23 с.
4. Панов І.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.
5. Тучак М. О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 196 с.
6. Зінич В. М. Дільничний інспектор міліції як суб'єкт профілактики правопорушень : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 22 с.
7. Бродовський В. В. Інформаційне забезпечення діяльності дільничного інспектора міліції : дис. … канд. юрид наук : 12.00.07. Київ, 2011. 207 с.
8. Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 : наказу МВС України від 18.05.2022 № 301 https://zakon.rada.gov.ua/go/z0552-22.
9. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції

та поліцейських офіцерів громад : наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/z1041-17.
10. Парханов Г. Р. Адміністративно-правові засади превентивної діяльності Національної поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 238 с.
11. Левченко Н. О. Психологічні особливості здійснення профілактичних заходів дільничним офіцером поліції. *Юридична психологія.* 2017. № 1 (20). С. 160-168.
12. Головко О.М. Місце дільничного офіцера поліції в системі суб'єктів адміністративної діяльності Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 1. С. 184-186.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19.
14. Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України : наказ МВС України від 25.02.2019 № 124. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/z0270-19.

Ishchenko I. Preventive activities of the community police officer as a guarantee of a safe composite territorial community

In the scientific articles, a scientific study was carried out on the preventive activities of the community police officer through the semantics of scientific works of administrative scientists who directly investigated the issue of the activities of the precinct police inspector, as a direct representative of public authorities on the ground. It is proved that the preventive activity of a community police officer should be understood as activities regulated by the norms of administrative law regarding the prevention, detection and prevention of violations of public order and security in the territory of service, building positive trust relations with the population of the territorial community in the spirit of observing the rules of coexistence, as well as the application of measures of the police coercion in case of violations of public order and security. The main features of the community police officer's preventive activity are: 1) regulated by the norms of administrative law; 2) is carried out on a permanent basis; 3) is ensured by the implementation of the principle of interaction with the population on the basis of partnership, as well as legality, necessity, proportionality, efficiency and observance of human rights and freedoms; 4) the main activity is conducting educational, informational and explanatory activities, as well as activities related to police custody; 5) aimed at carrying out preventive work for a normatively defined category of persons; 6) coercive measures aimed at protecting the interests of public safety and order and preventing the commission of offenses take place. Three directions of preventive (prophylactic) activity of the community police officer are distinguished: first, it is the prevention of criminal and other offenses in the territory of service; secondly, verification of compliance with the restrictions established by legislation regarding persons who are on preventive registration; third, the implementation of policing measures.

Key words: *territorial community, community police officer, preventive activity, preventive work, preventive accounting.*

УДК 35.001.891.3(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.14

М. Я. Купчак
кандидат педагогічних наук, доцент, старший викладач кафедри
права та менеджменту у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

А. В. Саміло
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри
права та менеджменту у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ

На підставі новітніх норм чинного законодавства України та міжнародних документів у статті досліджено проблемні аспекти управлінсько-правового процесу державотворення та обґрунтовано необхідність впровадження дієвих механізмів публічного адміністрування, таких як, забезпечення національної безпеки, імплементація норм міжнародного права в правову систему України, завершення реформи децентралізації влади, ефективна антикорупційна політика, подолання правового нігілізму у суспільстві, активна позиція громадськості в управлінні державними справами, ефективне впровадження Стратегії сталого розвитку.

У статті проаналізовано та розкрито проблематику впровадження першочергових законодавчих ініціатив щодо: реформування в частині децентралізації влади; вирішення проблем антикорупційного характеру; продовження практики імплементації норм міжнародного права у законодавство України; координації, вдосконалення та розширення взаємодії із правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав, антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, іншими міжнародними організаціями; налагодження постійного обміну досвідом із відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями. Звичайно ж мотивацію до міжмуніципальної консолідації в Україні значно посилює нова законодавча база, що, створює належні механізми та правові умови для формування спроможних територіальних громад та об'єднання свої зусиль для вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального значення. І як ми бачимо, нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну незалежність та автономію від центрального бюджету абсолютно себе виправдовує.

Аналізуючи пріоритетні напрями формування державної антикорупційної політики України у статті проведено законодавче дослідження у створенні дієвого правового механізму протидії корупційним правопорушенням, зокрема, проаналізовано норми Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки та її ефективне практичне застосування в усіх сферах державного та суспільного життя.

Ключові слова: *державна антикорупційна політика, децентралізація, імплементація норм міжнародного права, національна безпека, публічне адміністрування, реформування.*

Постановка проблеми. З метою проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління, зокрема, публічного адміністрування, та професійний підбір кадрів на посади до відповідних державних структур.

Пріоритетами публічного адміністрування є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація законодавства України у визначеній сфері; формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань удосконалення механізму публічного адміністрування;

© Купчак М. Я., Саміло А. В., 2022

визначення оптимальної кількості апарату органів публічної адміністрації з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами; реформування системи професійного навчання суб'єктів публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань сутності державного управління та публічного адміністрування в Україні приділяли увагу: В. Бакуменко, Ю. Москальчук, П. Надолішній, В. Новікова, Ю. Шемшученко та інші. Особливості ефективного засобу досягнення взаємодії у роботі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні обґрунтовано у працях: Ю. Москальчука, Н. Філіпової, О. Шатило. Стан та перспективи соціальної безпеки, забезпечення національної безпека як основної мети державної політики України у свої працях досліджували: В. Лагодіна, О. Новікова, О. Сидорчук, О. Панькова та інші. Однак, питання сутності державного управління та публічного адміністрування в контексті ефективного управлінського процесу й надалі залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження й супроводу.

Мета статті – на основі аналізу норм адміністративного права, а також загальнотеоретичних на наукових досліджень обґрунтувати та визначити особливості управлінсько-правових аспектів процесу державотворення в Україні, проблеми взаємодії та функціонування органів державного управління в контексті ефективного управлінського процесу й шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Важливими проблемними аспектами управлінсько-правового процесу державотворення є необхідність впровадження дієвих механізмів публічного адміністрування: забезпечення національної безпеки; міжнародне співробітництво, імплементація норм міжнародного права в правову систему України; реформа децентралізації в Україні; ефективна антикорупційна політика держави; активна позиція громадськості в управлінні державними справами, подолання правового нігілізму; ефективне впровадження Стратегії сталого розвитку. Особливий правовий режим державного управління створює адміністративне право, закріплюючи у відповідних нормах законодавства правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин та надає управлінським відносинам юридичного характеру та формальної загальнообов'язковості. Практичне відображення адміністративно-правових процедур невід'ємно пов'язане з державним управлінням, що в свою чергу базується на законодавчих та процесуальних рішеннях [1].

Законом України «Про національну безпеку України» визначено повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створено основу для інтеграції політики та процедур органів державного управління та публічного адміністрування, а також інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони. А також, визначено систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечено у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Так, національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Оптимізація державотворення і трансформаційних процесів у суспільстві неможлива без чіткої стратегії забезпечення національної безпеки на перспективу [2]. Така стратегія повинна вироблятися компетентними управлінцями публічного адміністрування з прогностичною метою підготовки до подолання будь-яких небезпек. А для цього необхідні чіткі пріоритети, чітка ієрархія національних цілей та інтересів за їх важливістю і пріоритетністю, що надалі стають основою розробки відповідних стратегій різного рівня [3]. За будь-яких умов задоволення потреби в безпеці на всіх її рівнях: індивідуальному, суспільному, національному,

міжнародному передбачає застосування системного підходу для всебічного врахування низки факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи, що дає змогу дійти висновку про доцільність постійних досліджень співвідношення національного, державного та міжнародного інтересу [4].

Міжнародне співробітництво України має здійснюватися шляхом: продовження практики імплементації норм міжнародного права у законодавство України, укладених у рамках ООН, інших міжнародних організацій; взаємодії з ЄС відповідно до норм міжнародного права; координації, вдосконалення та розширення взаємодії із правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав, антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, іншими міжнародними організаціями, на підставі міжнародних договорів; укладення міжнародних договорів про співробітництво та відповідними органами іноземних держав; налагодження постійного обміну досвідом із відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Необхідно закцентувати увагу на тому, що 27.06.2014 в ході засідання Ради Європейського Союзу, між Україною та керівництвом ЄС і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС було підписано економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». 16.092014 Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували дану Угоду, відповідно до положень якої Українська сторона передала депозитарію ратифікаційні грамоти і таким чином завершила всі внутрішньодержавні процедури. 01.09.2017 після тривалого процесу ратифікації усіма державами-членами Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі та було передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, включаючи її цілі. Сторонами через 5 років від дати набуття Угодою чинності передбачено проведення першої всебічної оцінки стану імплементації завдань Угоди та можливості «прискорення і розширення сфери дії лібералізації митних тарифів у двосторонній торгівлі». На Двадцять другому Саміті в Брюсселі 06.10.2020 Україна – ЄС, сторони домовилися здійснити у 2021 році всебічний огляд досягнення цілей Угоди [5]. Відповідна інформація щодо виконання Угоди про асоціацію розміщується на офіційному сайті Урядового офісу з питань євроатлантичної інтеграції, який є головним органом, що відповідає за реалізацію завдань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції та виконання Угоди про асоціацію. Так, 03.12.2021 Віце прем'єр-міністерка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина взяла участь у Саміті глав держав-учасниць Центрально-європейської ініціативи, яка закликала учасників посилювати співпрацю у рамках макрорегіональних стратегій ЄС та об'єднати зусилля задля розбудови енергетичної безпеки та стійкості Європи [6].

Наступним важливим кроком для України є завершення реформи децентралізації влади. Розглядаючи перші результати впровадження такої реформи спостерігається підвищення фінансової й інституційної спроможності органів місцевого самоврядування надавати публічні адміністративні послуги на місцях, що в свою чергу сприяє підвищення згуртованості та стійкості України стосовно зовнішніх загроз територіальній цілісності та суверенітету. На сьогоднішні, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи та діє основний пакет нового законодавства:

1. Відбулася фінансова децентралізація на підставі Законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Відповідно таких змін: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 році.

2. Укріплюється спроможний базовий рівень місцевого самоврядування відповідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Так, за 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли

близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Міжнародні експерти назвали такі темпи міжмуніципальної консолідації дуже високими. Крім того, вищевказаний закон запровадив інститут старост, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. ОТГ отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

3. Механізм вирішення спільних проблем громад, зокрема, розвиток спільної інфраструктури, утилізація та переробка сміття впроваджується відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

4. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. В регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Пакет законодавчих актів, що регламентують розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, надав нові можливості делегувати повноваження з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування відповідного рівня, таких як: видачу паспортних документів, реєстрацію місця проживання, державну реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, вирішення земельних питань, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав тощо.

Наступний етап децентралізації в Україні (12.06.2020) став ключовим у питаннях формування базового рівня місцевого самоврядування. Згідно розпоряджень Кабінету Міністрів України сформовано 1469 територіальних громад. 17.07.2020 Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно, тепер в Україні 136 районів. Та ряд інших адміністративно-правових заходів створило стійке підґрунтя для ефективного впровадження реформи децентралізації [7]. У 2022 році очікуються внесення змін до Конституції України у частині децентралізації, проте, у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, в умовах воєнного стану забороняється зміна Конституції України. Тому, віримо у перемогу та очікуємо позитивних зрушень у питаннях реформування та економіко-правового зростання України [8].

Що ж до вирішення проблем антикорупційного характеру, потрібно наголосити, що, важливим кроком на шляху досягнення прогресу у реалізації антикорупційних заходів, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки». Метою якої є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні корупції, а також у забезпеченні системності й злагодженості антикорупційної діяльності усіх органів державної влади. Корупція є ключовою перешкодою у стабільному економічному зростанню та у розбудові ефективних демократичних інститутів. Європейська комісія у своєму висновку щодо заявок на членство в Європейському Союзі, які були подані Україною, Грузією та Республікою Молдова від 17.06.2022 зазначила, що Україною досягнуто значного прогресу на шляху до верховенства права, але подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства. Результати соціологічних досліджень засвідчують, що спостерігається поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Слід наголосити на тому, що відповідно до даних міжнародної організації «Transparency International», у період з 2013 року по 2019 рік Індекс сприйняття корупції в Україні зріс із 25 до 30 балів. [9].

За результатами Звіту Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) про виконання Україною рекомендацій за результатами оцінювання у рамках четвертого раунду «Запобігання корупції стосовно народних депутатів, суддів та прокурорів» (оприлюдненого 26.08.2020, прийнятого 06.12.2019) під час 84-го пленарного засідання GRECO, що відбулося у м. Страсбурзі (Французька Республіка) 02-06.12.2019, яким підсумовано, що Україна виконала 5 з 31 рекомендації GRECO, 15 виконані частково та 11 рекомендацій не виконані. Чергове оцінювання щодо виконання Україною вищевказаних рекомендацій буде

відбуватися за результатами 2021 року. Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) закликає органи державної влади досягти вагомих результатів та провести перспективні реформи у сфері запобігання корупції, зокрема: покращити відкритість та прозорість процесу законотворчості; необхідність у проведенні консультацій та обговорень законотворчої роботи; посилити механізм контролю за доброчесністю посадових осіб органів влади; запровадити експертну оцінку, як основної форми регулярного оцінювання за чіткими критеріями суддів іншими суддями тощо. Важливими рекомендаціями GRECO є імплементація та практичне впровадження норм і правил етики поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, доброчесності з метою зниження корупційних ризиків [10].

Україна входить до числа держав, які взяли на себе зобов'язання реалізовувати принципи сталого розвитку. У рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувався саміт зі сталого розвитку, у ході було схвалено нові орієнтири. Зміст підсумкового документу Саміту "Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку 2030" вмістив 17 цілей та 169 завдань, їх було схвалено і затверджено. Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу сталого розвитку. Цілі «2030» відповідно до затребуваності їх виконання в Україні: сприяння економічному зростанню, повній зайнятості та гідній праці; підтримка здоров'я населення; подолання голоду; подолання бідності; скорочення нерівності; глобальне партнерство заради стійкого розвитку; сприяння індустріалізації та інноваціям, створенню стійкої інфраструктури; забезпечення доступу до добросовісного правосуддя; забезпечення гендерної рівності; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості міст; забезпечення доступу до сучасних джерел енергії; захист екосистем суші, раціональне лісокористування; забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва; раціональне використання будь-яких водних ресурсів; вжиття заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками; якість освіти; мир та справедливість [11].

Що ж до формування активної позиції громадськості в управлінні державними справами та подолання правового нігілізму, потрібно виокремити такі ключові питання, як: активна співпраця з органами публічного адміністрування з метою вироблення управлінських рішень згідно з межами компетенції відповідних державних органів та установ; сприяння у реалізації механізмів громадянського суспільства; підвищення рівня правової обізнаності та поінформованості населення щодо захисту прав і свобод, актуальних проблем соціально-політичного розвитку; діяльність громадських організацій, з'їздів, зборів територіальних громад, органів самоорганізації населення та їх співпраця з метою координування власної діяльності та участі в управлінні державними та місцевими справами.

Висновки і пропозиції. Механізм взаємодії й функціонування органів державного управління та публічного адміністрування в контексті ефективного управлінського процесу, зі всіма наявними недоліками, які можливі при започаткуванні кожної нової справи, безперечно у стані формування, утвердження яких повинно забезпечити дієве впровадження реформи децентралізації, антикорупційних заходів та Стратегії сталого розвитку України для впровадження інноваційних перетворень в Україні. Успіхи реформ, що реалізуються та ефективно впроваджуються свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися вперед прогресивними кроками.

Список використаної літератури:

1. Купчак М. Я., Саміло А. В. Теоретико-правове обґрунтування публічного адміністрування в Україні: управлінсько-правові аспекти. *Нове українське право*. Вип. 1, 2022. С. 109-113.
2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text. (дата звернення: 26.06.2022).
3. Лагодіна В. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. *Правова інформатика*. № 2 (14), 2007. С. 69-76.
4. Абрамов В. .І., Ситник Г. П., Смолянюк В. Ф. Глобальна та національна безпека : підручник. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.

5. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Міністерство закордонних справ України. URL : https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes. (дата звернення: 30.06.2022).
6. Енергетична безпека та макрорегіональні стратегії ЄС: Ольга Стефанішина представила Україну на Саміті Центрально-європейської ініціативи. URL : https://eu-ua.kmu.gov.ua/node/4330. (дата звернення: 01.07.2022).
7. Децентралізація. URL : https://decentralization.gov.ua/about. (дата звернення: 17.07.2022).
8. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» №64/2022 від 24.02.2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text. (дата звернення: 01.07.2022).
9. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 №2322-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93. (дата звернення: 18.07.2022).
10. Оприлюднено Звіт про виконання Україною рекомендацій GRECO. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL : https://nazk.gov.ua/uk/novyny/oprylyudneno-zvit-pro-vykonannya-ukrayinoyu-rekomendatsij-greco/. (дата звернення: 05.07.2022).
11. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text. (дата звернення: 02.07.2022).

Kupchak M., Samilo A. Problems of interaction and functioning of state administration bodies in the context of an effective management process

On the basis of the latest norms of the current legislation of Ukraine and international documents, the article examines the problematic aspects of the administrative and legal process of state formation and substantiates the need to implement effective mechanisms of public administration, such as ensuring national security, implementing the norms of international law into the legal system of Ukraine, completing the reform of power decentralization, effective anti-corruption policy, overcoming legal nihilism in society, active position of the public in the management of state affairs, effective implementation of the Sustainable Development Strategy.

The article analyzes and discloses the problems of the implementation of priority legislative initiatives regarding: reform in terms of decentralization of power; solving anti-corruption problems; continuation of the practice of implementing norms of international law into the legislation of Ukraine; coordination, improvement and expansion of cooperation with law enforcement agencies and special services of foreign countries, anti-terrorist structures of the UN, OSCE, NATO, EU, other international organizations; establishment of permanent exchange of experience with relevant bodies of foreign states and international organizations. Of course, the motivation for inter-municipal consolidation in Ukraine is significantly strengthened by the new legislative framework, which creates appropriate mechanisms and legal conditions for the formation of capable territorial communities and the unification of efforts to solve urgent problems of local and regional importance. And as we can see, the new model of financial support for local budgets, which have gained a certain independence and autonomy from the central budget, absolutely justifies itself.

Analyzing the priority directions of the formation of the state anti-corruption policy of Ukraine, the article conducts a legislative study on the creation of an effective legal mechanism for combating corruption offenses, in particular, the norms of the Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 and its effective practical application in all spheres of state and public life are analyzed.

Key words: *state anti-corruption policy, decentralization, implementation of international law, national security, public administration, reform.*

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.15

Ю. М. Туровець
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
доцент кафедри кримінального права
та процесу Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості розвитку електронного урядування в Україні та світі, визначити вплив електронного урядування на європеїзацію України та систему публічного управління в країні в цілому.

Обгрунтовано, що електронне урядування не є і не може бути повною заміною традиційного уряду, але визначає ефективний спосіб взаємодії, заснований на активному використанні інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення якості надання адміністративних послуг.

Вказується, що Україна демонструє певне зниження темпів росту усіх показників електронного урядування, що може бути пов'язано, в тому числі, з відносно менш розвинутою телекомунікаційною інфраструктурою.

Погоджуючись з необхідністю розробки дієвих нормативних актів, що забезпечуватимуть діяльність електронного урядування, автор піддає сумніву підвищення такої результативності із запровадженням єдиного органу. Адже цифровізація органів публічної влади, як і самого суспільства в цілому, безпосередньо залежить від суб'єктів, які обслуговують такі процеси.

Важливим є також вирішення найважливішої, з погляду соціальної підтримки, проблеми суттєвої цифрової нерівності, що виражена в обмеженому доступі до послуг в електронному вигляді, коли малозабезпечені верстви населення або ж особи похилого віку мають менші можливості для отримання найважливіших адміністративних послуг в електронному вигляді.

Вказується також на необхідності змінювати існуючі процедури, а також підвищувати грамотність у питаннях кібербезпеки серед державних службовців.

Процес збільшення обсягу наданих адміністративних послуг неминучий, зважаючи на те, що електронне урядування сприяє оптимізації процесів взаємодії всередині органів публічної влади та з кінцевими споживачами таких послуг. Відзначено важливість ролі електронного урядування, діяльність якого полягає в необхідності впровадження практики інтерактивної взаємодії з населенням та оптимізації надання адміністративних послуг населенню в Україні.

Ключові слова: *адміністративні послуги, електронне урядування, публічні послуги, цифровізація, кібербезпека, сервісна діяльність.*

Постановка проблеми. В останні роки в Україні вживаються заходи щодо активізації використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та якості публічних послуг. Світовий досвід показує, що впровадження технологій електронного уряду надає фізичним та юридичним особам доступ до високоякісних послуг органів публічної влади та водночас зменшує вартість цих послуг.

Незважаючи на те, що текст Угоди про асоціацію з ЄС не містить прямих вказівок на значення електронного урядування для розбудови України як повноцінного члена ЄС, текст ст. 3 вказує, що одним із головних принципів посилення відносин між сторонами є верховенство

© Туровець Ю. М., 2022

права, належне врядування, боротьба з корупцією, сприяння сталому розвитку. Крім того, в лютому 2020 року було укладено Угоду про фінансування заходу «Підтримка ЄС для електронного урядування та цифрової економіки в Україні» строком на 7 років, основною метою якої є підвищенні ефективності та безпеки надання публічних послуг і покращенні доступу громадян і бізнесу до них [1].

В результаті повномасштабного вторгнення Росії в Україну велика кількість наших співгромадян була вимушена виїхати закордон, де могла на власному прикладі переконатись в якості національної системи електронного урядування, перевагах додатку «Дія» та інших можливостей, що демонструють вірний вектор напрямку електронного врядування в країні. Однак, на сьогодні цей процес зазнає втрат у темпах розвитку, зважаючи на воєнні дії і обмеження доступу до окремих сервісів, але також ще є низка напрямків, послуг та векторів розвитку, що мають бути реалізовані в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості електронного урядування в Україні та інших країнах, в тому числі через призму європеїзації є предметом дослідження низки авторів, серед яких варто вказати таких: І. Арістова, В. Авер'янов, С. Алфьоров, О. Баранов, Ю. Битяк, В. Гаращук, Є. Калішенко, І. Коліушко, В. Марченко, М. Рощук, А. Семенченко, А. Серенок, Ю. Шемшученко тощо.

Мета статті – дослідити особливості розвитку електронного урядування в Україні та світі, визначити вплив електронного урядування на європеїзацію України та систему публічного управління в країні в цілому.

Виклад основного матеріалу. Основними завданнями електронного урядування є створення нових форм взаємодії органів публічної влади, з одного боку, та оптимізація надання адміністративних послуг населенню та бізнесу, з іншого боку. Таким чином гарантується підтримка та розширення можливостей самообслуговування населення. Збільшення рівня обізнаності фізичних осіб забезпечує підвищення відсотка участі виборців у процесах керівництва та управління країною. Також необхідно відзначити значне зниження впливу фактору географічного розташування. Також електронне урядування має позитивний вплив на опційні можливості бізнесу, що пришвидшує їх діяльність, зменшує бюрократичний тиск та корупційні ризики при здійсненні підприємницької діяльності.

Електронне урядування не є і не може бути повною заміною традиційного уряду, але визначає ефективний спосіб взаємодії, заснований на активному використанні інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення якості надання адміністративних послуг. Електронний урядування є прогресивною формою організації діяльності органів публічного управління, здатною забезпечити якісно новий рівень оперативності та зручності надання громадянам адміністративних послуг, за рахунок впровадження в даний процес нових інформаційно-комунікаційних технологій.

На сьогодні існують кілька концепцій електронного урядування, які враховують набір загальних вимог, виконання яких фізичні особи та бізнес очікують від уряду сучасного суспільства. Споживачів цього виду послуг об'єднує те, що вони заінтересовані в отриманні найбільш оптимальних засобів доступу до інформації, прагнучи зменшення вартості транзакцій і спрощення взаємодії з органами публічної влади.

Електронне урядування, насамперед, націлене на вдосконалення роботи всередині органів публічного управління, оптимізацію структури публічного управління, збільшення показників ефективності, продуктивності та конкурентоспроможності держави.

Електронна взаємодія з громадянами (e-Citizens) та надання послуг (e-Services) – другий напрямок розвитку електронного урядування, в якому органи публічного управління націлені на максимальне задоволення потреб громадян. Пріоритетним напрямом у цій концепції є громадянин та його запити.

Взаємодія громадян з органами публічного управління та місцевого самоврядування в межах електронного урядування здійснюється у мережі Інтернет за такими позиціями:

– надання фізичним та юридичним особам повної інформації про діяльність органів публічної влади;

– отримання інформації від фізичних та юридичних осіб, можливість участі у прийнятті рішень у діяльності органів публічного управління та місцевого самоврядування;

– надання в електронному вигляді адміністративних послуг, що відповідають новим стандартам якості, орієнтованим на споживачів.

Інформаційно-комунікаційні технології суттєво підвищують транспарентність, оперативність та підзвітність уряду, надають громадянам можливість брати участь у політичних процесах [2]. За кількістю наданих державою електронних засобів та методів, а також ступеня участі суб'єктів в управлінні справами держави та здійсненні місцевого самоврядування можна визначити рівень цифрової демократії суспільства [3].

Зрештою функціонування належного електронного урядування забезпечує ефективне та найменш витратне адміністрування, що веде до ключової зміни взаємовідносин між суспільством та урядом та наближає створення цифрової держави.

У сучасному світі простежується тенденція збільшення частки країн, залучених у процес діджиталізації послуг. Так, на момент публікації першої доповіді ООН про розвиток електронних урядів у світі у 2001 році із 190 країн-членів ООН 84 країни створили урядові сайти, а 17 країн організували можливість електронного спілкування з органами публічної влади. А до 2018 року спостерігається кардинальне збільшення показників: за статистикою ООН, усі 193 країни-члени організації вживають заходів щодо розвитку цифрової держави, а 40 країн отримали оцінку «дуже високо» у рейтингу EGDI (E-Government Development Index). При складанні індексу неодмінно враховується якість наданих онлайн послуг, рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури та задіяний обсяг людського капіталу [4].

У 2020 році Україна за вказаним вище рейтингом перейшла в перелік країн з найвищим індексом електронної участі [5]. Відповідно країнами-лідерами із розвитку електронного урядування серед європейських країн названо Данію, Естонію, Нідерланди, тощо [5]. Для цих країн загальноурядовим є підхід до максимальної легалізації електронного урядування, що супроводжувався державними політиками з управління даними та послугами від різноманітних центральних та місцевих органів публічної влади та установ, які об'єднані на національному порталі електронного уряду. Уряди поставили громадян в центр забезпечення єдиного вікна за допомогою спеціалізованих, орієнтованих на громадян порталів (які фокусуються на електронній участі, відкритому урядуванні та державних закупівлях, до прикладу) як єдиної контактної ланки, де фізичні та юридичні особи можуть отримувати доступ до інформації, збирати відомості, витребовувати документи, брати участь в транзакційних послугах, виконувати юридичні зобов'язання та бути задіяними в більш репрезентативному управлінні через використання мережі Інтернет та цифрових технологій. Крім того, у користувачів є можливість індивідуалізувати свій власний інтегрований електронний портфель послуг на підставі своїх власних переваг. Варто вказати, що Україна має схожі тенденції до розвитку, однак, як зазначається у звіті, на сьогодні наша країна демонструє певне зниження темпів росту усіх показників електронного урядування, що може бути пов'язано, в тому числі, з відносно менш розвинутою телекомунікаційною інфраструктурою.

Однією із центральних проблем формування системи електронного урядування, і ми погоджуємось із такою тезою, М. Рощук визначає недостатньо ефективне нормативно-правове забезпечення питань електронного урядування [6]. На думку авторки, нормативно-правове забезпечення електронного урядування в Україні має досить часто декларативний характер, зважаючи на стратегічність окремих з них або ж безпосередню спрямованість на узгодження національного законодавства з правом ЄС. Разом із тим на практиці залишаються відкритими питання реальної реалізації вказаних актів навіть на рівні міжвідомчої чи іншої комунікації, у зв'язку із чим авторка пропонує

створення єдиного органу влади відповідального за політику впровадження електронного урядування та координацію дій у цій сфері різних міністерств та відомств, робочих груп, які поки що конкурують між собою, а не взаємодіють [6]. Концептуально погоджуючись з авторкою у необхідності розробки дієвих нормативних актів, що забезпечуватимуть діяльність електронного урядування, все ж не впевнені в підвищенні такої результативності із запровадженням єдиного органу. Адже цифровізація органів публічної влади, як і самого суспільства в цілому, безпосередньо залежить від суб'єктів, які обслуговують такі процеси. А коли на сьогодні ще залишається значна частка державних службовців різного рівня з обмеженими знаннями і можливостями користування засобами інформаційно-комунікативних технологій, то не буде в такому випадку працювати навіть найідеальніша нормативна модель такого забезпечення. У зв'язку із чим, поряд з іншими заходами, ми вбачаємо доцільність у проведенні повномасштабних просвітницьких заходів у цій сфері, можливо навіть із проведенням відповідних кваліфікаційних іспитів та визначення рівня знань для тих категорій державних службовців, в компетенцію яких входить робота з базами даних, реєстрами, тощо.

Сьогодні важливо розробити комплекс заходів, який сприятиме планомірному досягненню показників значного зменшення побоювань та недовіри населення щодо нових механізмів надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, а також допоможе громадянам належно оцінити переваги використання сучасних механізмів над традиційними.

Паралельно з вказаними питаннями необхідно вирішувати найважливішу, з погляду соціальної підтримки, проблему суттєвої цифрової нерівності. Проблема більшою мірою виражена в обмеженому доступі до послуг в електронному вигляді, коли малозабезпечені верстви населення або ж особи похилого віку мають менші можливості для отримання найважливіших адміністративних послуг в електронному вигляді. Низка громадян, переважно пенсійного віку або ж мешканці сільської місцевості, не мають навіть можливості отримання усього спектру адміністративних послуг в електронному вигляді. Це обумовлено низкою технічних причин, починаючи від відсутності персонального комп'ютера або ж смартфона, до відсутності як такого доступу до Інтернету належної якості. Без вирішення зазначеної проблеми зберігаються технічно та морально застарілі традиційні комунікаційні системи надання послуг населенню, тоді як більшість громадян розцінюють перспективу отримання послуг в електронному вигляді зручнішою. В квітні цього року в Україні повинна була стартувати програма «Е-смартфон», розраховала на забезпечення мобільними пристроями людей похилого віку для покращення їх доступу до адміністративних послуг, однак очевидно, що військове вторгнення Росії в Україну внесло корективи в строки запуску цієї програми.

Поширення цифрових технологій та даних сприяють розвитку світу у правильному напрямку, однак воно також поєднано з низкою ризиків та проблем. Питання безпеки, конфіденційності та етики викликають серйозні занепокоєння, а обізнаність в сфері цифрових технологій та даних та існуючий інституційний потенціал залишаються недостатніми в багатьох сферах, особливо в країнах, що перебувають в складних ситуаціях. Так, варто нагадати, що з лютого 2022 року урядові ресурси та медіа перебувають під постійним тиском кібератак. З метою захисту відомостей, що містять в різних реєстрах, було обмежено доступ до них на рівні нормативних актів [7]. У зв'язку із чим, не лише для України, але й для усього світу на сьогодні кібербезпека є ключовим фактором у формуванні стійкого електронного урядування.

Кібератаки з метою вимагання дедалі частіше стосуються суб'єктів господарювання та органи публічної влади. У травні 2017 року кібератака WannaCry викликала серйозні збої в критично важливих інформаційних інфраструктурах компаній та лікарень у більше, ніж 150 країнах, що послужило поштовхом до більш активної глобальної співпраці.

З самого початку ще на етапі проектування необхідно вживати стратегічних заходів щодо забезпечення безпеки. Глобальна спільнота все більшою мірою розглядає інформаційно-комунікаційні технології як основний засіб для соціально-економічного розвитку, але попереджає, що зловживання цими технологіями порушує питання державної безпеки, захисту окремих фізичних та юридичних осіб у зв'язку з бурхливим розвитком глобального зв'язку. По суті на сьогодні необхідно змінювати існуючі процедури, а також підвищувати грамотність у питаннях кібербезпеки серед державних службовців.

Найбільш поширеними перешкодами для формування стійкого електронного урядування є недостатня підготовка та доступність, а також цифрова неграмотність (e-illiteracy). Існує потреба у довірі, безпеці та конфіденційності, які можна забезпечити шляхом вжиття таких заходів у сфері кібербезпеки: прийняття узгодженого набору законів на регіональному та міжнародному рівнях щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій із злочинною чи іншою метою; інтеграція відповідних технічних можливостей для виявлення та реагування на кібератаки та для забезпечення атмосфери довіри та безпеки; встановлення мінімальних критеріїв безпеки та схем сертифікації для програмних додатків та систем.

Для створення безпечної системи електронного урядування постачальники, промислові підприємства та виробники мають співпрацювати між собою. Таким чином можна з самого початку забезпечити безпеку пристроїв, а користувачі зможуть їх оновлювати і, зокрема, змінювати конфігурацію. Перехід на цифрові технології необхідно ретельно планувати та постійно оновлювати план, щоб забезпечити безпеку та актуальність на шляху до сталого розвитку.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, необхідно відзначити важливість ролі електронного урядування, діяльність якого полягає в необхідності впровадження практики інтерактивної взаємодії з населенням та оптимізації надання адміністративних послуг населенню в Україні. Ці завдання будуть досягнуті шляхом: спрощення процесу отримання послуг для фізичних та юридичних осіб за рахунок поглиблення реалізації принципу «єдиного вікна»; скорочення кількості необхідних до подання заявником документів; скорочення термінів надання адміністративних послуг; підвищення комфортності отримання адміністративних послуг; протидії корупції та ліквідації ринку посередницьких послуг, тощо. Розвиток електронного урядування та цифрової держави в сучасному суспільстві залежить від уваги, що приділяється урядом країни. Важливу роль також відіграє залучення у проект населення та підтримки і запровадження досвіду країн з найкращими практиками у цій сфері. Економічна спроможність запровадження електронного уряду доведена на прикладах низки країн ЄС. Процес збільшення обсягу наданих адміністративних послуг неминучий, зважаючи на те, що електронне урядування сприяє оптимізації процесів взаємодії всередині органів публічної влади та з кінцевими споживачами таких послуг.

Список використаної літератури:

1. Угода про фінансування заходу «Підтримка ЄС для електронного урядування та цифрової економіки в Україні» від 11.02.2020 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-20#Text (дата звернення: 20.07.2022 року)
2. Norris D. F., Moon M. C. Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare. *Public Administration Review*. 2005. № 65 (1). P. 64–75.
3. Heeks R. Understanding e-government for development, I-government working paper series. *Institute for Development Policy and Management, University of Manchester*. 2001. № 11. P. 34–37
4. United Nations E-government Survey 2018 URL : https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018 (дата звернення: 15.07.2022 року)
5. United Nations E-government Survey 2020 URL : https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys (дата звернення: 15.07.2022 року)
6. Рощук М. Розвиток електронного урядування в Україні: правовий аспект забезпечення безпеки інформації. Безпека інформації. 2018. Т. 24, № 1. С. 17-22

7. Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 209 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-п#Text (дата звернення: 15.07.2022 року).

Turovets Yu. E-governance as a factor of Europeanization of Ukraine

In the article, the author examines the peculiarities of the development of e-government in Ukraine and the world, determines the impact of e-government on the Europeanization of Ukraine and the system of public administration in the country.

The author justifies that e-government is not and cannot be a complete replacement for traditional government but defines an effective way of interaction based on the active use of information and communication technologies in order to improve the quality of administrative services.

The author indicates that Ukraine demonstrates a certain decrease in the growth rates of all e-government indicators, which may be related, among other things, to a relatively less developed telecommunications infrastructure.

While agreeing with the need to develop effective regulatory acts that will ensure the activities of electronic government, the author is not confident in increasing such effectiveness with the introduction of a single body. After all, the digitalization of public authorities, as well as society, directly depends on the entities that serve such processes.

The author proves that it is also important to solve the most important, from the point of view of social support, the problem of significant digital inequality, which is expressed in limited access to services in electronic form, when low-income sections of the population or the elderly have fewer opportunities to receive the most important administrative services in electronic form in the form

The author also points to the need to change existing procedures, as well as to increase literacy in cyber security issues among civil servants.

The process of increasing the volume of provided administrative services is inevitable, given the fact that e-government contributes to the optimization of interaction processes within public authorities and with the end users of such services. The author notes the importance of the role of electronic governance, the activity of which consists in the need to implement the practice of interactive interaction with the population and optimize the provision of administrative services to the population in Ukraine.

Key words: *administrative services, e-government, public services, digitalization, cyber security, service activity.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.241
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.16

Т. В. Димитрієва
аспірант кафедри державно-правових дисциплін,
кримінального права та процесу
Харківського національного педагогічного
університету імені Г.С. Сковороди
orcid.org/0000-0003-1156-9190

ПРИЗНАЧЕННЯ БІЛЬШ М'ЯКОГО ПОКАРАННЯ, НІЖ ПЕРЕДБАЧЕНО ЗАКОНОМ ЗА ЛИТОВСЬКИМИ СТАТУТАМИ

У науковій статті досліджуються особливості та проблемні питання призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом за положеннями Литовських Статутів. Серед багатьох історико-правових явищ велике значення для юридичної науки має вивчення пам'яток національного законодавства, що впливали на формування сучасних норм права. Метою даної роботи є аналіз положень Литовських Статутів, а також визначення їх впливу на розвиток інституту призначення покарання, а саме при призначенні більш м'яких покарань, ніж передбачено законом.

У роботі розглядається питання виникнення та розвитку призначення більш м'якого покарання, ніж передбачене законом, у період перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої.

Проаналізувавши дану пам'ятку українського законодавства, що широко розкриває прояви зародження питання призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом виявлено вплив Статутів на регулювання правовідносин при призначенні покарання особі. У роботі встановлено відповідність тогочасних елементів при призначенні більш м'яких покарань, ніж передбачено законом сучасним вимогам призначення покарань. При вивченні наукових джерел було встановлено, що обставини призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, котрі визначені Литовськими Статутами дуже близькі до існуючого на сьогодні інституту обставин, що пом'якшують покарання. Литовські Статути є одним із найважливіших першоджерел сучасного кримінального права України, саме вони заклали основу для подальшого розвитку призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом. Відповідно змінюється уявлення про призначення та роль покарання. Насамперед це вплинуло на те, що були визначені принципи призначення покарання.

При аналізі Литовських Статутів було встановлено, що це були перші офіційні законодавчі акти, що діяли в Україні, зокрема при призначенні більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

Таким чином, питання виникнення та розвитку призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом залишається актуальним і потребує проведення подальших досліджень.

Ключові слова: *кримінальне право, призначення покарання, історико-правовий аналіз, Литовські Статути, призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, індивідуалізація покарань, обставини, що пом'якшують покарання.*

© Димитрієва Т. В., 2022

Постановка проблеми. Історичне минуле та правова спадщина українського народу відіграють важливу роль у процесі розвитку суверенної та незалежної Української держави. Серед багатьох історико-правових явищ велике значення для юридичної науки має вивчення системи злочинів і покарань загалом, а також призначення більш м'якого покарання ніж передбачено законом, зокрема.

Покарання є формою реалізації кримінальної відповідальності, саме покарання виражає негативну оцінку вчиненого злочину та особи що вчинила кримінальне правопорушення. Покарання має бути відповідним тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, бути справедливим і достатнім для виправлення правопорушника та запобігання вчиненню нових правопорушень. Тільки таке покарання сприймається винним та іншими особами як кінцевий і достатній результат вчиненого кримінального правопорушення.

Важливий період у розвитку системи кримінального права та інституту призначення покарань припадає на період входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої. Однією з важливих пам'яток українського законодавства є Литовські Статути.

Норми права, закріплені в Статутах Великого князівства Литовського, відображали ідеї, що виникли в Європі під впливом Ренесансу та Реформації. Слід зазначити, що в XVI ст. інститути вітчизняного права сформувалися як європейські за духом і тенденціями розвитку, що стосується й інституту призначення покараннь. Зокрема, вивчення питання застосування покарання, а також призначення більш м'якого покарання ніж передбачено законом у литовсько-руському праві має наукове, пізнавальне та практичне значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням вивчення розвитку застосування покарань та призначення більш м'якого покарання ніж передбачено законом за Литовськими Статутами присвячено праці науковців, зокрема Беніцький А.С., Громовий О.О., Демченко Г.В., Єпур М.В., Корабель М.Г., Кудін С.В., Музиченко П.П., Остапенко Т.О., Шинкарьов Ю.В. та інших науковців.

Метою статті є з'ясування обставин призначення більш м'якого покарання, які містились у Литовських Статутах, а також визначення впливу Статутів на розвиток кримінального права, а саме при призначенні більш м'яких покарань ніж передбачено законом.

Виклад основного матеріалу. У 1398 році було створено нову федеративну державу, відому як Велике князівство Литовське, Жемантійське і Руське, до якої увійшли й українські землі. На наших землях починає діяти литовсько-руське право, що знайшло відображення в Литовських Статутах: Старому 1529, Волинському 1566, Новому 1588, які діяли ще за часів існування Речі Посполитої та частково продовжували діяти в окремих місцевостях Західної України аж до ліквідації Західноукраїнської Народної Республіки.

Правове регулювання призначення покарання за злочини на українських теренах, що входили до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, було здійснено на основі звичаєвого права, Руської правди, Судебника Каземира 1468 року, та за Литовськими Статутами.

Статутами було затверджено принципи призначення покарань:

– недопустимість застосування покарання без вироку суду;

– недопустимість застосування покарання по заочному обвинуваченні;

– індивідуалізація покарання;

– відповідність покарання тяжкості вчиненого особою діяння;

– невідворотність покарання;

– зворотність обвинувачення (наклепник був покараний так само, як мала бути покарана його жертва).[3]

Такі норми були прогресивними не лише для литовсько-руського права, а й для права інших європейських країн.

Литовські Статути надавали судам право виносити судові рішення лише в межах закону і на підставі зазначених у Статутах обставин. Розмір покарання збільшувався або зменшувався залежно від вчиненого злочину та супутніх обставин, які належали як складу самого злочину, так і особам, які його супроводжували.

Очевидно, що становили інтерес саме ті обставини злочину, котрі його супроводжували, і саме їх слід було враховувати при кожному окремому розгляді справи. До них належать об'єктивні (розмір шкоди заподіяної злочином, важливість порушених суспільних відносин, соціальний статус злочинця чи потерпілого від злочину, обстановка вчинення кримінального правопорушення, співучасті, а також «поличное» і тд.).

Суб'єктивні обставини (вік особи що вчинила кримінальне правопорушення, умисел, спосіб вчинення правопорушення, ступінь психічного стану (здоров'я) злочинця, рецидив (повторність) злочину, особливі відносини між винним і потерпілим, подолання конкретних перешкод у вчиненні злочину, ступінь співучасті у вчиненні злочину). Слід зазначити, що до моменту видання Статутів при призначенні покарання не враховувалася суб'єктивна сторона злочину. У XVI ст. органи влади стають більш скрупульозними в оцінці злочинних дій. При призначенні покарання особі починає враховуватись ступінь вини [4].

Порівняно з сучасним інститутом призначення покарання, а саме призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, у Литовських Статутах передбачено те, що зменшуючі (пом'якшуючі) обставини (як їх тоді називали) включають категорії, які на сьогодні мають самостійне кримінально-правове значення (важливість порушення правоінтересу, розмір заподіяної шкоди, співучасть тощо). Більше того, перелік обставин чітко не було викладено окремою статтею та також окремо не визначено жодних пом'якшуючих та обтяжуючих обставин. Їх вплив на покарання визначався порівнянням: «...зухвалість, сміливість і сила нападу свідчать, за поняттями епохи, на меншу аморальність і зіпсованість, чим дія таємна, підступна й боязка».

Саме за часів Литовсько-Руської держави склалася значна кількість основних понять кримінального права та кримінального процесу. Друга половина XVII ст. і XVIII ст. це перші спроби розмежувати звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від покарання, хоча відмінність між цими двома інститутами ще чітко не було визначено.

Обставини при призначенні більш м'якого покарання ніж передбачено законом що визначено в Литовському Статуті, є дуже близькими до інституту обставин, що пом'якшують покарання, у тому вигляді, який наявний сьогодні.

Литовські Статути 1529, 1566 і 1588 рр. дещо обмежували суддівський розсуд, наказуючи призначати покарання лише в межах, визначених законом. При цьому встановлено можливість зменшення розміру покарання за певних обставин. Особливість їх використання полягала в тому, що ці обставини розглядалися в порівнянні – так, відвертість і зухвалість нападу вважалися менш аморальними, ніж таємний і підступний вчинок.

Статут 1529 р. містив принцип призначення покарання, який передбачав, що тяжкість покарання буде залежати від тяжкості злочину. Так, Статут передбачає, що винний підлягає смертній карі за розбійний напад на дорозі, якщо він когось вб'є або травмує; якщо на дорозі між людьми виникла сварка, під час якої один із них отримав тілесні ушкодження, винний карається не смертю, а лише штрафом — штрафом за тілесні ушкодження — на користь потерпілого. Проте в соціально неоднорідному суспільстві порушувався принцип залежності тяжкості покарання від тяжкості злочину. Саме в Статуті 1529 р. покарання набуває чіткого класового забарвлення: за один і той же вчинок накладалися різні покарання для шляхтича і для посполитого. Наприклад, шляхтич, вперше звинувачений у крадіжці, за відсутності речових доказів міг довести свою невинуватість присягою; обвинувачений вдруге міг довести невинуватість своєю присягою і присяою ще двох шляхтичів. Селянина, обвинуваченого вдруге, за відсутності речових доказів видавася на тортури [3].

Статут 1566 р. поглибив стан покарання, ввівши, що суворість покарання стала залежати від соціальної групи потерпілого.

В сучасному законодавстві України індивідуалізація покарання як принцип його призначення проявляється в нормах

закону про кримінальну відповідальність. Вона полягає в обов'язковому урахуванні при призначенні покарання індивідуальних особливостей особи засудженого. Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 65 КК України при призначенні покарання суд враховує ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують і обтяжують покарання.[5,с.120]

За Литовськими Статутами, розміри нав'язки для шляхти та посполитих значно відрізнялися; християни і іновірці платили різні також різні нав'язки. Нарешті, тяжкість покарання була різною залежно від соціального середовища, в якому був вчинений злочин. За «кґвалт» (озброєний напад на будинок), вчинений шляхтичем проти іншого шляхтича, винний карався смертю, а з його статка сплачувався головщина та нав'язки. «Кгвалт посполитий сусідський» лише оштрафували — потерпілим відшкодували 12 рублів як компенсація за збитки, так ж сума вини переклали на користь монарха. Таким чином, закріплений у Статутах принцип залежності суворості покарання від тяжкості правопорушення застосовується у випадках, коли і потерпілий, і винний належали до одного стану [9].

Варто зазначити, що Литовські Статути, що виступають одними із найважливіших першоджерел сучасного кримінального права України, заклали підвалини для подальшого розвитку субінституту спеціальних засад призначення покарання [10, с. 85].

Висновки і пропозиції. Литовські Статути мали велике значення для розвитку кримінального права щодо призначення більш м'якого покарання ніж передбачено законом на території Речі Посполитої. Багато положень, що містяться в цих правових пам'ятках, знайшли відображення в документах сусідніх держав, а також у нормативних актах наступних років.

Відповідно змінюється уявлення про мету та роль покарання. Насамперед це вплинуло на те, що були визначені принципи призначення покарання. Аналіз цих історико-правових джерел дозволяє зробити висновок, що вони були першими офіційними законодавчими актами, що діяли в Україні, і стосувалися, зокрема, призначення покарання та призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом зокрема.

В науковій роботі було розглянуто питання становлення та розвитку призначення більш м'якого покарання ніж передбачено законом за часів входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої. Було зроблено висновок про більш уточнений підхід щодо досліджуваного питання, що є необхідним для вивчення історії зародження та розвитку інституту призначення покарання.

Список використаної літератури:

1. Беніцький А.С. Відповідальність за причетність до злочину та співучасть у злочині за Литовським 1529 р. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. Вип. №2. С. 347-355
2. Громовий О.О., Остапенко Т.О. Система злочинів проти моралі в джерелах права на українських землях польсько-литовської доби. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: зб. наук. праць. Серія «Юриспруденція»*. 2016. Вип. № 19. С. 4–7.
3. Демченко Г.В. Наказание по Литовскому Статуту в его трех редакциях (1529, 1566 и 1588 гг.). Часть 1. Типография императорскаго Университета им. Св. Владимира,1894, 273 с.
4. Єпур М. В. Загальні принципи призначення покарання у писаному Литовсько-Руському праві XVI ст. *Держава і право*. Вип. № 53. с. 158-163 Режим доступу: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/41760/26-Yepur.pdf?sequence=1
5. Корабель М.Г., Індивідуалізація покарань у процесі призначення конфіскації майна. *Інформація і право*. 2014. Вип. № 1(10). С. 120-122
6. Корабель М.Г., Призначення більш м'яких покарань, ніж передбачено законом, за порушення вимог пожежної та технічної безпеки. *Право і суспільство*. 2021. Вип. №5. С. 259-263.
7. Кримінальний кодекс України № 2341-III від 5 квітня 2001 року. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text
8. Кудін С.В Інтерпретація змісту окремих понять Литовського Статуту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип № 9. С. 25-28

9. Музиченко П.П. Статути Великого Князівства Литовського – видатна пам'ятка права слов'янських народів. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 7–14. Режим доступу: http://www.apdp.in.ua/v49/02.pdf
10. Статути Великого князівства Литовського : у 3-х томах ред. С. Ківалов та ін. Юридична література, 2002. Том 1: Статут Великого князівства Литовського 1529 року. 464 с.
11. Шинкарьов Ю.В. Спеціальні засади призначення покарання за Литовськими Статутами. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО».* 2018. Вип.№ 29. С. 80-86.

Dymytriieva T. The appointment of softer punishment that is provided by law according to Lithuanian Statutes

The scientific article examines the peculiarities and problematic issues of imposing a punishment that is milder than the one prescribed by law in accordance with the provisions of the Lithuanian Statutes. Among many historical and legal phenomena, the study of monuments of national legislation, which influenced the formation of modern legal norms, is of great importance for legal science. The purpose of this work is to analyze the provisions of the Lithuanian Statutes, as well as to determine their impact on the development of the institution of punishment, namely when imposing milder punishments than provided for by law.

The article examines the issue of the emergence and development of the application of a milder punishment than that provided for by law during the period when the Ukrainian lands were part of the Grand Duchy of Lithuania and the Polish-Lithuanian Commonwealth.

Having analyzed this note of the legislation of Ukraine, in which the issue of imposing a punishment that is milder than the one prescribed by law is widely disclosed, the influence of the Statutes on the regulation of legal relations when imposing a punishment on a person is revealed. It has been established that the features of punishment specified in the Statutes, which are milder than those prescribed by law, meet the modern requirements for the imposition of punishments. When studying scientific sources, it was established that the circumstances of imposing a lighter punishment than the one prescribed by law, defined by Lithuanian statutes, are very close to the currently existing institute of circumstances that mitigate the punishment.

Lithuanian statutes are one of the most important primary sources of modern Ukrainian criminal law, they laid the foundation for the further development of the imposition of a milder punishment than that prescribed by law. Accordingly, the perception of the purpose and role of punishment is changing. First of all, this affected the fact that the principles of sentencing were defined.

When analyzing the Lithuanian statutes, it was established that these were the first official legislative acts that were in force in Ukraine, in particular when imposing a milder punishment than provided for by law.

Therefore, the issue of the emergence and development of the imposition of a punishment that is milder than the one prescribed by law remains relevant and requires further research.

Key words: *criminal law; imposition of punishment; Lithuanian Statutes; purpose milder punishment than envisaged by the law; individualization of punishments.*

УДК 343.35:35.08]:340.112(477+4)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.17

О. Л. Макаренков
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри історії і теорії держави та права,
заступник декана з міжнародної діяльності
юридичного факультету Запорізького національного університету

О. В. Тупахіна
доктор філологічних наук, доцент,
доцент кафедри німецької філології, перекладу та світової літератури
Запорізького національного університету

КОРЕЛЯЦІЇ ЖИТТЄТВОРЧИХ ЦІННОСТЕЙ ТА НОРМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЄС: ОНТОЛОГІЧНІ ОСНОВИ[1]

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

У статті досліджено онтологічні основи кореляцій життєтворчих цінностей та норм антикорупційного законодавства України та ЄС. Встановлено, що онтологічні основи кореляцій життєтворчих цінностей та норм антикорупційного законодавства України та ЄС містяться у нинішніх конкретно-історичних та економічних, соціально часто дезінтегрованих й несправедливих соціальних, цивілізаційних та культурних умовах життя. Розбалансованість цих умов в Україні детермінує фактичну відсутність паритету у правовій комунікації з ЄС. Подальший розвиток нашої нації можливий тільки за рахунок повсюдного використання людських чеснот, а не вад. Це сприятиме утвердженню тут і зараз людських рис у законодавчих формах вираження права – його обов'язковості, соціальності та спрямованості на забезпечення розвитку кожного. Це продемонструє стабілізація експоненти забезпечення прав громадян в Україні з перспективою її подальшого більш динамічного зростання, ніж в інших країнах Європи.

Визначено, що формально Україна здійснює антикорупційну політику на виконання взятих на себе зобов'язань, відповідно до угод про членство у Раді Європи, вільну торгівлю з низкою високорозвинених країн, асоціацію з ЄС та усіх інших документів (протоколів, заяв, меморандумів тощо), які деталізують базові угоди й уможливлюють розкриття механізму їхньої реалізації на практиці. Професійне самовираження посадових осіб публічної влади й спрямування енергії їхніх природних талантів задля задоволення публічного інтересу – суть доброчесності, розкриття людських чеснот у предметі права, культурології, менеджменту та суміжних науках.

Наголошено, що культивування доброчесності у сфері публічно-правових відносин результативне за умови формування у свідомості людей переконання в істинності твердження про необхідність розвивати свої чесноти, їхню безумовну цінність та пріоритет

[1] Видання здійснено в рамках проекту Європейського Союзу за програмою Еразмус+, напрям Жана Моне, шифр 611790-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-MODULE «Загальноєвропейська конвергенція правових, економічних та культурологічних основ попередження корупції». Підтримка Європейської Комісії у створенні цього видання не означає схвалення змісту, який відображає лише погляди авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ньому / Publication prepared and funded under Erasmus+ Jean Monnet Actions 611790-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-MODULE «Pan-European convergence of legal, economic and cultural foundations for the prevention of corruption». The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© Макаренков О. Л., Тупахіна О. В., 2022

у правових відносинах. До цього також важливим стає орієнтир для самоідентичності та стійкого розвитку у мінливому світі на тлі сильних рис й традицій національної культури. У цьому зв'язку актуальними виявляються відповідні напрями роботи з формування правової культури Національного агентства з питань запобігання корупції, Міністерства освіти й науки України, Міністерства юстиції України.

Підсумовано, що виконання функцій публічною владою відображає її соціальну роль, коефіцієнт детермінації нею соціального розвитку на підставі перманентного і повсюдного забезпечення загальнолюдських цінностей. У цьому зв'язку первинною вимогою до діяльності державної влади залишається доброчесність, неухильне дотримання загальноправових принципів. Європейська тенденція до збільшення ролі системи правових гарантій людської свободи і прав соціальних спільнот є пріоритетом у системі публічно-владних відносин. Він реалізується через гарантування права на вільне від корупції суспільство та державу, доброчесність правових відносин, зокрема в частині справедливого розподілу матеріальних і духовних благ тощо.

Ключові слова: *антропність права, відповідальність, доброчесність, духовність, Європейський Союз, корупція, правова культура, правові традиції, правові цінності, принципи права.*

Постановка проблеми. Людина юридична (homo juridicus) – це суб'єкт, який інтегрується до соціуму через правову комунікацію. Детермінована правовими підставами комунікація між основними суб'єктами права в країні сприяє збереженню внутрішніх рамок самоорганізації правової ситуації будь-яких суспільних відносин, а тим більш відносин у сфері публічної влади, що стосується найбільшого кола й найважливіших інтересів громадян. Громадянське суспільство спільно з публічною владою відповідальні за формування та реалізацію антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань, інтерпретацію положень профільного із запобігання корупції закону, визначення організаційних, нормативних, процедурних та інших інституційних складових культивування правової культури нації. Основою діяльності з утвердження людських чеснот стає антропоцетристське розуміння природи права, яке сукупно у вітчизняному політико-правовому просторі формується через тривалий, складний, системний процес цілеспрямованого, перманентного правового виховання та інших форм правової соціалізації особистості. За її наслідками люди схильні підтримувати домовленості у силі й підкорятися у зв'язку з цим публічній владі. Впорядкованість соціальних відносин на підставі принципів права суть публічного інтересу, що забезпечується авторитетною роботою посадових осіб публічної влади, детермінованою виявом їхньої порядності, компетентності, свободи й креативності, відповідальності за результат й ефективності під час розробки, ухвалення й впровадження правових норм. Наслідком дії людських чеснот у професійній діяльності представників публічної влади стає формування довіри до них з боку громадян, що онтологічно знаходиться в межах проблематики питань інституту правової культури, органічно нашарованої на загальний рівень виховання, й природно-правового порядку, зокрема, формування уявлень і кваліфікації конкретних діянь як корупційних, залежно від соціального і/або історичного контекстів, культурних цінностей і соціального досвіду людини, які сукупно засновані на універсальних цінностях права, його пізнаної антроповимірності.

Мета статті – розкрити онтологічні основи кореляцій життєтворчих цінностей та норм антикорупційного законодавства України та ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливі думки з питань аксіологічних, онтологічних та інших теоретико-методологічних вимірів концептів й взаємозв'язків механізму протидії корупції знаходимо у численних працях О. М. Бандурки, С. В. Глущенко, Т. О. Коломоєць, В. В. Комарова, А. Т. Комзюка, В. Л. Кудрявцева, Є. І. Марочкіна, О. М. Овчаренко, С. В. Прилуцького, Н. В. Сібільової, Д. П. Фіолевського, М. Й. Штефана та ін. Відображення порушеної проблематики у правовій доктрині зустрічаємо у численних працях О. М. Братусєвої, де розкрито проблему правової культури в умовах

глобалізації, М. М. Марченка – тенденції розвитку Європейського Союзу та його правової системи, Ю. М. Оборотова – загальнотеоретичні аспекти традицій та новацій в правовому розвитку, О. О. Сидоренкс – сучасні тенденції розвитку правової системи України в умовах глобалізації, І. В. Яковюк – правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України, В. В. Янкова – теоретико-методологічний аналіз глобалізації в сфері публічного права; та інших вчених. Зростання ролі й значення механізму захисту прав та свобод людини, спрямування його доброчесного та паритетного розвитку в євроінтеграційному напрямі, необхідність постійного оновлення теоретичних доробок у цій галузі зумовили важливість обраної нами тематики дослідження та обґрунтування сформульованих у підсумку її виконання висновків. Очікується, що висновки цієї статті з антикорупційної проблематики стануть цілком доречними, виявляючи тісний зв'язки з досягненнями вчених відповідної тематики, що на рівні освіти й науки створює гарні умови для міжнародної кооперації у сфері антикорупційної боротьби.

Основний зміст роботи. Властивість корупції соціальним відносинам, їхньому публічно-правовому зрізу, характерна ознака держав на всіх етапах історичного розвитку. Критичним для нього корупція стає тільки в силу своєї масштабності й проникнення до життєвоважливих процесів ухвалення публічною владою рішень загальнонаціонального і/або місцевого розвитку. У випадку з Україною маємо справу зі стійкою проблемою толерантності до сприйняття хабарництва та інших форм корупції, що заважає безперешкодному інтегруванню до позитивно-перспективних структур ЄС. Антикорупційні перетворення відбуваються в Україні досить повільно, враховуючи регулярні критичні оцінки з боку експертів від ключових міжнародних партнерів нашої держави, а також рейтинги за відповідними параметрами (CPI, 1998 р. – 2,8 бали з 10-ти можливих, у 2020 р. – 3,3, з поправкою на зростаючу кількість держав, які оцінюються у рейтингу; RLI, індекс верховенства права 2020 – 0.51 бали / 72 місце Республіка Білорусь – 0.51 / 68, Індія – 0.51 / 69, Буркіна-Фасо – 0.51 / 70, Сербія – 0.50 / 75; HDI, індекс людського розвитку – Гренада, Мексика, Сент Кітс і Невіс, Україна – 0,779 балів / 74 місце).

Європейський цивілізаційний контекст характеризується свідомими та інтуїтивними пошуками чітких правил для забезпечення сталого розвитку людства, зокрема виходу світу з економічної кризи, обумовленої руйнівними наслідками поширення вірусу COVID-19 (і/або його штамів) епідеміологічного генезису. Вперше за багато років чиновники різних країн опинилися перед вибором способу не те, що варіантів розвитку та їхнього темпу, а простого виживання населення. Й змістовне насичення такого вибору чи відхилень від нього наразі детерміноване вже не стільки проявами їхньої недоброчесності, недалекоглядності, недбальства та інших вад у публічно-правових відносинах, а іншими чинниками об'єктивного масштабного характеру. Осмислення, відчуття змісту та обсягу кореляцій людських ценост та їхнього практичного вияву актуальна мета кожної сучасної держави. Інакшого виходу з криз, ніж щире зосередження на справжніх потребах та правових інтересах кожної людини, марно шукати. Й вибір для публічної влади нині стає тим принциповішим, чим більше такі права зневажалися державою у докризовий період. Відсутність корупційних мотивів під час професійної діяльності серед чиновників на посадах будь-якого органу публічної влади детермінує зростання показників забезпеченості прав громадян. Чутливість до корупції суб'єктивних правових можливостей кожного зумовлена їхньою цілковитою залежністю від відповідної спрямованості діяльності держави. Якщо публічна влада не вчинить належних (достатніх і своєчасних) і/або доброчесних дій, то права людини не реалізуються на практиці. Доброчесна спрямованість діяльності парламенту й публічної адміністрації виявляється тоді, коли створювані ним правила уможливлюють фінансовий розподіл національного доходу на користь усіх, відповідно до принципів права, де ключовою ідеєю залишається людина як найвища соціальна цінність. При цьому

враховуємо, що інструменти практичного утвердження цієї цінності знаходяться в сферах фінансів, торгівлі, інформації, технологій та інших. Вони нині виключно глобалізовані, що вимагає окрім капіталізованої природи прав людини, брати до уваги чинник глобалізації, а саме: врахування змісту й природи економічних правових відносин у країнах Європи, рішення їхніх органів публічної влади та інших суб'єктів міжнародного права тощо. Відповідно антропність законодавства щодо цих прав вимірюється ступенем урахування цих двох рис як під час правотворення, так й під час правозастосування, а, особливо, судового.

Спираючись на знання культури та володіння нею на рівні умінь, навичок людина усвідомлює своє місце і роль у суспільстві, мету і сенс життя, відповідальність за свої вчинки, ставлення до інших людей. Завдяки культурі людина обирає захоплення, формує наміри, інтереси, стиль мислення та поведінки, професійні інтереси та ставлення до певної професії. Культура людини багато в чому визначає її духовний потенціал, наполегливість та успішність у навчанні, здобутті знань, формування професійних потреб [1].

Обговорення питань вдосконалення як процедур, так й структур здійснення публічно-владної діяльності характеризується перманентністю, контроверсійністю, політизацією права та іншими суміжними ознаками. Для України дискурс добропорядності публічної влади як важливий елемент стійкого розвитку суспільства і людини актуалізувався поетапно, виявляючи стійку тенденцію руху від руйнації національної держави до створення міцної правової основи національного відродження. У практичній площині трансформації публічної влади отримували наповнення у вигляді нових законів та інших нормативно-правових актів чи дії застарілих норм права, що були наслідком запеклої політичної боротьби і стагнації. Усе це також характеризувалося суттєвим впливом великих підприємців, корумпованих політиків, відображенням їхніх інтересів у профільних правових актах. Наразі процеси позбавлення від застарілих норм права, у яких механізми переслідування і утискання суб'єктів права домінують над інститутами профілактики, охорони, захисту і відновлення порушених прав осіб, та імплементації до законодавства позитивно-перспективних правил організації та функціонування публічної влади, у т. ч. з прийнятного досвіду країн ЄС, триває.

Надмірна кількість кризових явищ в усіх сферах суспільного життя, поширення корупції засвідчують складний і суперечливий характер уніфікації вимог антикорупційного законодавства України та ЄС. Можна погодитися з деякими дослідниками, які стверджують, що чинниками цього є нехтування владою ідеологічними питаннями та духовними процесами у суспільстві [2, с. 26]. Культура містить систему цінностей та норм, які впливають на формування індивідуальної, групової та суспільної свідомості [3, с. 8], на створення механізмів реалізації права [4, с. 17; 5].

Наявний рівень якості відповідного законодавства означає, що відповідальність судів і правоохоронних органів зростає пропорційно безвідповідальності народних депутатів, які ухвалили неякісні закони та інші правові акти. Етика відповідальності узгоджується з етикою ненасилля, яка пропагує ідеї толерантності, акцентуючи увагу на важливості вироблення взаємної терпимості цивілізацій, культур, націй та соціальних груп [6, с. 23], що можливо тільки в умовах чесності, некорумпованості. Правові ідеї ... спочатку перебувають в юридичній матерії, що виражена у законах, ... як самої суті, центральної ланки юридичної організації (внутрішньої форми) правового матеріалу - свого роду «стрижня» юридичних конструкцій» [7, с. 311]. Саме на рівні цих ідей відбувається первинне поєднання абстрактних сутностей духовної культури і права у сфері попередження корупції під час трансформацій законодавства про правосуддя та правоохоронну діяльність. Серед таких фундаментальних правових принципів, які виникають та діють у свідомості парламентарів, публічних службовців, суддів і правоохоронців у вигляді духовно-культурних ідей, цінностей, переконань та готовності їх застосовувати, виокремлюємо засади духовності.

Духовність і культура стають єдиними передумовами належного розуміння правил інтерпретації та застосування законодавства під час відправлення правосуддя судами і застосування примусу правоохоронними органами. І правовий стан дотримання принципів права, у т. ч. ідеї недопущення корупції, за таких умов стає надто тривким і непевним. Як слушно зауважив Є. Невмержицький, запобігання та протидія корупції вимагає глибокого духовного осмислення цього феномену, вивільнення від формально-юридичного розуміння цього негативного явища, адже його підґрунтя сягає глибинних соціальних, політичних та економічних процесів, характерних для українського суспільства [8, с. 154-156]. Наголошено також, що структура кримінальної юстиції не повністю відповідає поставленим завданням по боротьбі зі злочинністю. Правоохоронні органи, створені як механізм переслідувань і репресій, не були трансформовані в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб. Існуюча модель правоохоронної системи характеризується високим рівнем корупції та надто низькою довірою з боку населення. Чинна модель системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів стає: а) наслідком приватного прояву масової культури, що нав'язує надто небезпечні для несталої української демократії цінності культу грошей, насильства, наркоманії, релігійної експансії [2, с. 24]; б) результатом культивування споживацьких інтересів і настроїв у громадян; в) живильним середовищем для високолатентної корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій [9, с. 4], блокування розвитку в умовах відкритості соціальному прогресові. Сукупно це має ті самі наслідки, що й розкладання стародавніх суспільств через вади, які нині характерні й сучасному суспільству, а саме: пригнічення, яке не знає міри; корупція; політичні інтриги; змови і зради. Але там була створена модель життя, в якій людина залишалася вічним боржником творіння, залежала природних сил, які її породили [10, с. 95].

Духовність являє собою іманентну характеристику особистості, присутню у всіх відношеннях «людина – світ». Рівень знань, освіченість, етико-моральна система співвідношень людини як особистості та її ставлення до соціальної реальності виникає на основі знань відповідного рівня розвитку інтелекту. Цей рівень є вищим проявом людської сутності і залежить від конкретного етапу історичного розвитку та осмислення навколишньої дійсності у межах суб'єктивної свідомості [6, с. 23-24]. У контексті проблеми протидії корупції засоби поглиблення духовності працівників публічної влади більшою мірою стосуються розвитку їхнього інтелекту як форми прояву духовності. Водночас естетичний (художньо-творчий) вимір духу в сфері публічно-владної діяльності спеціально не розвивається. Хоча він також стає передумовою попередження корупційних проявів, адже тривале сприйняття прекрасного у мистецтві убезпечує від потворного як у свідомості, так й у житті.

Духовно-культурна основа визначає правоосмислювальний доброчесний / антикорупційний потенціал правозастосовника, у т. ч. для представників публічної влади. Ці підвалини дозволяють врахувати усі ознаки (системність, загальнообов'язковість, нормативність, формальна визначеність, встановлення і гарантування державою та ін.) і якості (антропо- і соціовимірність, динамічність, верховенство, справедливість, перманентну відкритість соціальному прогресу, гуманізм, доброчесність / антикорупційність та ін.) права. У цьому зв'язку доречним став висновок М. Козюбри, що першою умовою цілісності, системної єдності (лат. cohaerens – «той, який перебуває у зв'язках, взаємозв'язках») юридичної, у т. ч. судової, аргументації є розуміння самого права як багатоаспектної цілісності, що існує в різних проявах і формах, основні з яких тісно пов'язані зі здобутками концепцій природного права, юридичного позитивізму та соціологічної юриспруденції. Доброчесне відбиття норм права у свідомості судді і публічного службовця найбільшим чином живиться з вчень доктрини природного права, відповідно до якої головний акцент зроблено на праві як духовному феномені – ідеалах справедливості, індивідуальної

свободи, рівності, невідчужуваних правах людини та інших гуманістичних цінностях, тобто на відправних світоглядних засадах права, без яких воно просто немислиме. У диспозиції з теорією юридичного позитивізму, зазначені правозастосовними зосереджують увагу тільки на встановлених нормативно-інституційних аспектах права, без яких такі його властивості, як визначеність, передбачуваність, упорядкованість, гарантованість, стабільність недосяжні. Знімає проблеми крайнощів – невиправданого юридичного лібералізму та позитивізму – композиція цих двох підходів у межах інтегративної теорії правороз уміння, яка у т. ч. абсорбує переваги концепції соціологічної юриспруденції та її варіантів (у т. ч. школи правового реалізму), які зміщують акценти з абстрактних ідеалів і нормативних текстів у площину конкретного, динамічного функціонування права, його дії в реальному житті, насамперед у правовідносинах і юридичних рішеннях, без чого ідеали і юридичні тексти перетворюються на декларації, які не мають прямого відношення до права [11, с. 23-24; 12].

Висновки. Отже, онтологічні основи кореляцій життєтворчих цінностей та норм антикорупційного законодавства України та ЄС знаходимо у нинішніх конкретно-історичних, економічних, соціально часто дезінтегрованих й несправедливих соціальних, цивілізаційних та культурних умовах життя. Розбалансованість цих умов в Україні детермінує фактичну відсутність паритету у правовій комунікації з ЄС. Подальший розвиток нашої нації можливий тільки за рахунок повсюдного використання людських чеснот, а не вад. Це сприятиме утвердженню тут і зараз людських рис у законодавчих формах вираження права – його обов'язковості, соціальності та спрямованості на забезпечення розвитку кожного, що продемонструє стабілізація експоненти забезпечення прав громадян в Україні з перспективою її подальшого більш динамічного зростання, ніж в інших країнах Європи. Формально Україна здійснює антикорупційну політику на виконання взятих на себе зобов'язань, відповідно до угод про членство у Раді Європи, вільну торгівлю з низкою високорозвинених країн, асоціацію з ЄС та усіх інших документів (протоколів, заяв, меморандумів тощо), які деталізують базові угоди й уможливлюють розкриття механізму їхньої реалізації на практиці. Професійне самовираження посадових осіб публічної влади й спрямування енергії їхніх природних талантів задля задоволення публічного інтересу – суть доброчесності, розкриття людських чеснот у предметі права, культурології, соціології, етнографії, менеджменту та суміжних наук.

Культивування доброчесності у сфері публічно-правових відносин результативне за умови формування у свідомості людей переконання в істинності твердження про необхідність розвивати свої чесноти, їхню безумовну цінність та пріоритет у правових відносинах, орієнтир для самоідентичності та стійкого розвитку у мінливому світі на тлі сильних рис й традицій національної культури. У цьому зв'язку актуальними стають відповідні напрями роботи з формування правової культури Національного агентства з питань запобігання корупції, Міністерства освіти й науки України, Міністерства юстиції України. Виконання функцій публічною владою відображає її соціальну роль, коефіцієнт детермінації нею соціального розвитку на підставі перманентного і повсюдного забезпечення загальнолюдських цінностей. У цьому зв'язку первинною вимогою до діяльності державної влади залишається доброчесність, неухильне дотримання загальноправових принципів – верховенства права, справедливості, рівноправності, свободи дій людини і недоторканності, відкритості для виконання будь-яких прогресивних ідей тощо. Європейська тенденція до збільшення ролі системи правових гарантій людської свободи і прав соціальних спільнот є пріоритетом у системі публічно-владних відносин. Він реалізується через гарантування права на вільне від корупції суспільство та державу, доброчесність правових відносин, зокрема в частині справедливого розподілу матеріальних і духовних благ тощо. У цьому зв'язку для України ефективну та результативну реалізацію положень Закону України «Про запобігання

корупції» важко переоцінити. Перетворення вітчизняної правової системи за прикладами кращих країн ЄС (країн-засновниць ЄС), спрямовані на попередження й припинення корупційної поведінки у професійній діяльності виборних і призначуваних посадових осіб органів публічної влади. Ці перманентні процеси відбуваються в межах вже усталених правових інститутів конфлікту інтересів; суміщення роботи в органах публічної влади з підприємницькою діяльністю; фінансового контролю; подарунків; неправомірного збагачення; підкупу публічних службовців, а також здійснення тиску на них або на підприємців, з метою ухвалення потрібних для задоволення приватного інтересу рішень або переходу права власності на активи до іншої особи; незаконне лобіювання інтересів окремих осіб або бізнес-структур; інше використання своїх публічно-правових повноважень в особистих інтересах.

Список використаної літератури:

1. Сидоренко С.В. Антропологічні засади громадянського суспільства як особливої сфери соціуму: теоретико-методологічний контекст. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2014. Вип. 57. С. 138-149.
2. Михненко А. М., Руснак О. В., Мудров А. М. та ін. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. За ред. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К. : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 666 с.
3. Бабиніна К. С. Кримінальне право України в православному вимірі (стан, динаміка та перспективи): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. Одеса, 2016. 24 с.
4. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість : теоретичні та логічні засади. К. : Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
5. Leitão S., Araújo A., Oliveira Duarte R., Fogaça Vieira M., Reis R. e outros. Justiça e direitos humanos. Experiências de Assessoria Jurídica Popular. 1ª edição: julho de 2010. Curitiba : Terra de Direitos, 2010. 256 p.
6. Харченко Л. М. Духовність як вимір сучасного життя людини : соціально-філософський аналіз. Наукові записки НаУКМА, Теорія та історія культури. 2013. Т. 140. С. 20-24.
7. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М. : Норма, 2011. 752 с.
8. Невмержицький Є. В. Проблеми удосконалення антикорупційних механізмів. Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2012. № 4. С. 153-168.
9. Маркєєва О., Котелянець О., Їжак О. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь. К.: НІСД, 2011. 44 с.
10. Леклезио Ж.-М. Г. Праздник заклятий. Размышления о мезоамериканской цивилизации. М. : ИД «Флюид», 2009. 256 с.
11. Козюбра М. І. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві. Вісник Конституційного Суду України. 2016. № 6. С. 167-180.
12. Стеценко С. Праворозуміння: співвідношення теорій та юридичної практики. Право України. 2010. № 4. С. 176-181.

Makarenkov O., Tupakhina O. Correlations of anti-corruption legislation life-creating values and norms of Ukraine and the EU: ontological foundations

The article reveals the ontological foundations of correlations of anti-corruption legislation life-creating values and norms of Ukraine and the EU. It is determined that the ontological bases are contained in the current concrete historical and economic circumstances, socially often disintegrated and unjust social life, civilizational and cultural conditions of life. The imbalance of these conditions in Ukraine determines the actual lack of parity in legal communication with the EU. Further development of our nation is possible only at the expense of widespread use of human virtues, not vices. This will contribute to the establishment here and now of human features in the legislative forms of law expression. These are his features of obligation, sociality and focus on ensuring the development of everyone. This will be demonstrated by the stabilization of the citizens' rights provision exponent in Ukraine with the prospect of its further more dynamic growth than in other European countries.

It was determined that Ukraine formally carries out an anti-corruption policy in fulfillment of the obligations assumed, in accordance with the agreements on membership in the Council of Europe, free trade with a number of highly developed countries, association with the EU and all other documents (protocols, statements, memoranda, etc.) which detail the

basic agreements and make it possible to reveal the mechanism of their implementation in practice. Professional self-expression of public power officials and directing the energy of their natural talents to satisfy the public interest is the essence of integrity, the disclosure of human virtues in the subject of law, cultural studies, management and related sciences.

It is emphasized that the cultivation of integrity in the field of public-legal relations is effective if people are convinced of the statement truth about the need to develop their virtues, their unconditional value and priority in legal relations. Before this, a reference point for self-identity and sustainable development in a changing world against the background of strong features and traditions of national culture becomes important. In this connection, relevant areas of work on the legal culture formation of the National Agency for the Prevention of Corruption, the Ministry of Education and Science of Ukraine, and the Ministry of Justice of Ukraine are relevant.

It is concluded that performance of functions by public power reflects its social role, the coefficient of its social development determination on the basis of permanent and universal provision of universal values. In this regard, the primary requirement for the activity of the state authorities remains integrity, strict adherence to general legal principles. The European tendency to increase the role of the legal guarantees system of human freedom and the rights of social communities is a priority in the system of public-power relations. It is implemented by guaranteeing the right to a corruption-free society and state, the integrity of legal relations, in particular in terms of the fair distribution of material and spiritual resourses, etc.

Key words: *anthropy of law, responsibility, integrity, spirituality, European Union, corruption, legal culture, legal traditions, legal values, principles of law.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.18

Д. О. Пилипенко
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету внутрішніх справ

ЩОДО ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто положення міжнародно-правових актів та норм вітчизняного законодавства, у тому числі галузевого щодо визначення принципу презумпції невинуватості. Розглянуто окремі аспекти історіографії походження та подальшого правового становлення принципу презумпції невинуватості. Зосереджено увагу на сутнісному формулюванні засади презумпції невинуватості на рівні галузевого права. Наголошено на факті виключно загальноправового походження презумпції невинуватості. Конституційний принцип презумпції невинуватості містить доволі змістовний суб'єктивний фактор, який відображається на учасників правовідносин, на яких він розповсюджується. Зазначено, що цей принцип в межах правовідносин кримінально-правової сфери розповсюджується на таких суб'єктів як підозрюваний, обвинувачений та засуджений. В межах статті проаналізовано теоретичні погляди щодо актуальності принципу презумпції невинуватості для кримінальної процесуальної, адміністративної та дисциплінарної сфер також розглянуто приклади рішень Європейського суду з прав людини щодо цього питання. Зазначено, за процедурністю дисциплінарної практики, вони є схожою до здійснення кримінальних проваджень на стадії досудового розслідування, де тягар доведення провини покладається на посадових осіб, представників держави. Наголошено, що за застосованими санкціями дисциплінарні покарання в межах кримінально-виконавчого права цілком можуть бути пов'язаними із позбавленням волі. Таке «кратне» позбавлення волі цілком слід розглядати у парадигмі значних санкцій, які застосовуються до осіб в незалежності від категорій проваджень. Зазначено, що за таких умов принцип презумпції невинуватості є цілком актуальним й для сфери кримінально-виконавчого права.

Ключові слова: *система принципів, загальноправова засада, суб'єктивний фактор, кратність позбавлення волі, сфера кримінально-виконавчих відносин.*

Постановка проблеми. Реформування національної правової системи здійснюється за євроінтеграційним вектором. Цей напрям зумовлює якісні перетворення в усіх сферах галузевого законодавства. Однією з пріоритетних сфер у цьому контексті є кримінально-правова сфера, провідне місце в якій відводиться галузі кримінально-виконавчого законодавства. Оптимізація сфери галузевого права здійснюється комплексно, враховуючи вироблення сталої позиції щодо визначення та подальше сприйняття базових її елементів. Одним з напрямків цього процесу є визначення змісту та сутності принципів, які покладено в основу побудови та функціонування галузі кримінально-виконавчого права, одне з ключових місць серед яких безумовно належить принципу презумпції невинуватості. Окреслення ролі, яку відіграє принцип презумпції невинуватості, є одним з найбільш дискусійних в теорії галузевого права та галузей кримінально-правового спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з визначенням принципу презумпції невинуватості в галузевому праві України досліджувалися в роботах таких науковців як, О.М. Джужа, О.Г. Колб, В.В. Крижанівський, О.П. Кучинська, Г.М. Мамка,

© Пилипенко Д. О., 2022

В.Т. Нор, І.Л. Петрухін, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников та ін. Однак, попри наявність достатньої кількості досліджень щодо визначення презумпції невинуватості у вітчизняному галузевому праві досі остаточно не окреслено зміст цієї правової категорії в галузі кримінально-виконавчого права та її вплив на сферу виконання й відбування кримінальних покарань.

Метою статті є визначення сутнісної характеристики принципу презумпції невинуватості в кримінально-виконавчому праві України та виокремлення сталої, теоретичної позиції щодо змісту, місця та ролі цієї засади в системі принципів кримінально-виконавчого права.

Виклад основного матеріалу. Принцип презумпції невинуватості є одним з фундаментальних засад галузевого права та кримінально-виконавчого зокрема. Важливість цього принципу важко переоцінити, враховуючи його вплив на формування та регулювання правовідносин у сфері кримінально-виконавчого права. Принцип презумпції невинуватості знайшов свої відображення у змісті Основного закону нашої держави в ст. 62. Відображення цієї засади у статті Конституції є наслідком внутрішньодержавної правової політики щодо імплементації норм міжнародного права у вітчизняне законодавство. Так, це правило стало цілком актуальним й для визначення принципу презумпції невинуватості у нормах національного законодавства.

Першоджерелом цієї засади звісно є норми міжнародного права. Так згідно із Загальною декларацією прав і свобод людини, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН від 10.12.1948 р. «кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатися невинуватою доти, поки її винуватість не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, за якого їй забезпечуються усі можливості для захисту» (ч. 1 ст. 11) [1]. У ч. 2 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 р., проголошується: «кожен обвинувачений у кримінальному злочині має право вважатися невинуватим, поки винуватість його не буде доведена згідно з законом» [2]. Аналогічно за змістом цей принцип відображено в Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 р. (далі - ЄКПЛ), де зазначено: кожна людина, обвинувачена у вчиненні кримінального злочину, вважається невинуватою доти, поки її вину не буде доведено згідно з законом (п. 2 ст. 6) [3]. Цей принцип також зафіксовано у Африканській хартії прав людини і народів: "Кожна людина має … право вважатися невинуватою доти, поки її винуватість не буде встановлена компетентним судом" – п. "b" ч. 1 ст. 7 [4].

Засада презумпції невинуватості має змістовне історичне походження. У світовій історії юриспруденції це правило бере витоки з римського права, зокрема з положення «In dubio pro reo», що в перекладі означає «маючи сумніви, утримайся» [5, с. 132]. До речі у даному аспекті цілком слушною є позиція, що давньоримська формула «praesumptio boni viri» («учасник судового позову вважається таким, що діє сумлінно, поки інше не доведено») застосовувалася стародавніми римлянами разом із ще однією — «ei incumbit probation qui dicit» («хто стверджує, той і доводить»). У той самий час, зважаючи на те, що дані формули застосовувалися при розгляді майнових спорів, не поширюючись на справи про скоєння злочинів, вважаємо за необхідне підтримати протилежну позицію науковців [6, с. 21], які сумніваються в походженні кримінального процесуального принципу презумпції невинуватості з глибин римського права, принаймні того періоду.

Також згодом цей принцип був сформульований у французькій Декларації прав людини і громадянина (1789 р.) таким чином: «Оскільки кожна людина припускається невинуватою, доки її не оголосять винуватою (судом), то у разі необхідності її арешту будь-яка надмірна строгість, не зумовлена необхідністю, повинна суворо каратися законом» [7, с. 13]. Чезаре Беккаріа вперше у 1764 р. у праці «Про злочини та покарання» запропонував керуватися презумпцію невинуватості за такою «формулою»: «ніхто не може бути визнаний злочинцем, доки не проголошено вирок, і суспільство не повинно залишати

обвинуваченого без своєї підтримки до того, як буде вирішено, що він порушив умови, додержання яких йому забезпечувало цю підтримку» [8].

Ця прогресивна гуманістична ідея була сприйнята і втілена під час французької буржуазної революції у Декларації прав людини і громадянина 1789 р., яка згодом стала преамбулою до Конституції Франції 1791 р. Презумпція невинуватості фактично викладена у межах двох статей вказаної Декларації і передбачає таке: «жодна людина не може бути піддана обвинуваченню, затриманню або ув'язненню інакше, як у передбачених Законом випадках і встановлених формах» (ст. 7); «кожна людина вважається невинуватою доти, доки вона не визнана винною» (ст. 9) [9].

Як вже було зазначено, принцип презумпції невинуватості визначений у змісті вітчизняної Конституції, тому ця за засада цілком є конституційною або загальноправовою (загальною). Ця засада є конституційною у більшості країн світу і становить обов'язковий атрибут демократичного правосуддя [10, с. 17]. На наш погляд запропонований законодавцем зміст засади недоторканності у ст. 62 Конституції здебільшого орієнтований саме на сферу кримінальних процесуальних відносин, враховуючи дослівний зміст вказаної статті Основного закону. У цьому контексті слід погодитись з Г.Ю. Юдківською, яка наголошує, що аналіз ст. 62 Конституції в її сьогоднішній редакції дозволяє дійти висновку, що на конституційному рівні закріплено право кожного громадянина користуватись гарантіями презумпції невинуватості тільки у сфері кримінально-процесуальних відносин, коли ставиться питання про встановлення винуватості особи у вчиненні злочину: «Особа вважається невинуватою у вчинені злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину». Тобто, за чинною редакцією Конституції, презумпція невинуватості виступає як елемент галузевого (кримінально-процесуального) права [11, с. 39].

Однак на наше переконання таке сприйняття принципу презумпції невинуватості хоча й відповідає дослівному змісту згаданого положення Конституції, проте, в цілому, не в повній відображає сутність цього загальноправового принципу, який по суті своєї є ширшим буквального тлумачення згаданої конституційної норми. На наш погляд, принцип презумпції невинуватості має набагато «всеосяжне» значення, попри визначений законодавцем зміст цієї засади у Конституції. Відображення цього принципу в Основному законі фактично фіксує належність принципу презумпції невинуватості до категорії конституційних (загальноправових), а отже значення та подальший вплив цієї засади розповсюджується поза межами конкретного галузевого права, враховуючи галузь кримінального процесуального права.

З цього питання влучно зазначає В. Т. Нор, принцип презумпції невинуватості знаходить свій вплив на правовий статус особи не лише у кримінальних процесуальних, але й інших правових відносинах, у яких вона виступає суб'єктом. За обвинуваченим у вчиненні злочину до вступу обвинувального вироку в законну силу зберігаються трудові, житлові, сімейні та інші права і свободи людини [12, с. 392] Серед науковців також існує позиція щодо визначення презумпції невинуватості серед принципів кримінального права. Так, презумпція невинності, яка може розглядатися, як гарантія свободи і гідності людини у кримінальному праві, вона є у ньому прогресивним, демократичним і гуманістичним принципом [13, с. 208]. Презумпція невинуватості є елементом загально-правового статусу громадянина, цієї позиції дотримувались В.Т. Томін, і Б.Т. Безлепкін та наголошували: презумпція невинуватості – це компонент системи більш високого рівня, ніж кримінальний процес. Вона характеризує не становище обвинуваченого у кримінальному процесі, а є елементом загально-правового статусу громадянина. Об'єктивація презумпції невинуватості у цьому випадку полягає у тому, що кримінальне судочинство це єдиний спосіб її спростування [14, с. 64]. Екстраполюючи зміст засади презумпції невинуватості на суб'єктивному рівні

В.В. Крижанівський справедливо наголошує: безумовно вірно, що сферу дію презумпції невинуватості не слід обмежувати вказівкою на конкретну процесуальну фігуру (обвинувачений, підсудний чи підозрюваний) [10, с. 25].

Слід погодитись з вказаними позиціями щодо сутнісного змісту, у тому числі за фактором суб'єктної складової, принципу презумпції невинуватості. Запропоновані умовиводи науковців є цілком актуальними й для сфери кримінально-виконавчого права, оскільки, як вбачається, комплекс правовідносин кримінально-виконавчого права є доволі різнобічним, тому за певних умов ця засада є вельми актуальною та необхідним критерієм визначення правового положення засуджених осіб. За для визначення таких умов слід додатково дослідити позиції науковців щодо цього питання.

Так, В.М. Кудрявцев висловлював особистий погляд щодо поширення презумпції невинуватості на всі види стягнень та інших заходів відповідальності за правопорушення в дисциплінарному чи адміністративному порядку, а також на діяльність товариського суді, оскільки, як зазначає автор, презумпція невинуватості означає, що перед тим, як накладати будь-яке стягнення за правопорушення, треба довести, що воно скоєне саме цією особою. Неважко бачити, що в презумпції невинуватості знаходять своє відображення не тільки правові, але й моральні гуманістичні принципи [15, с. 250]. А.П. Гуляєв у свою чергу наголошував, що визнання презумпції невинуватості в якості міжгалузевого принципу важливо в практичному плані. Відомо, що заходи дисциплінарної та адміністративної відповідальності застосовуються значно ширше, ніж кримінальної. При цьому досить суттєво торкаються права та свободи громадян, їх честь і гідність…хіба не потребують належних гарантій інші права та свободи громадян, їх честь та гідність, право на труд, на духовні і матеріальні блага? Чи не слугує такою гарантією сама презумпція невинуватості у скоєнні правопорушення? [16, с. 34].

Частково погоджуючись з автором слід зазначити, що сучасні правові реалії дійсно підтверджують факт того, що кількісні показники адміністративних та/або дисциплінарних стягнень значно перевищують показник заходів кримінальних покарань. Цей фактор є цілком обумовленим кількісними показниками скоєних адміністративних та дисциплінарних проступків у порівнянні з кримінальними. При цьому стягнення як за адміністративними так й дисциплінарними деліктами застосовуються за умов доведення вини особи та, безумовно, як наслідок полягають у певних правових обмеженнях для винної особи. При цьому подеколи санкції від адміністративних так й дисциплінарних проступків пов'язані із певними обмеженнями волі винуватої особи. Отже за таких умов принцип презумпції невинуватості є цілком актуальним й для таких категорій проваджень. При цьому, як ми вже наголошували, принцип презумпції невинуватості слід вважати виключно загальною (конституційною) правовою засадою. Рівень одночасного впливу цього принципу на правовідносини в різних галузях права лише додатковий раз засвідчую вагомість цієї засади для всієї сфери національного права, проте це жодним чином не «переводить» принцип презумпції невинуватості у категорію міжгалузевих.

У цьому контексті слушно зазначав І.Л. Петрухін: презумпцію невинуватості слід вважати загально-правовою, оскільки до надання доказів протилежного громадянин не повинен вважатися правопорушником та нести відповідальність. Зокрема, мають презюмуватися (до надання доказів противного в рамках тієї чи іншої процедури) невинуватість осіб, залучених не тільки до кримінальної, але й до адміністративної, дисциплінарної відповідальності, а також добросовісність відповідачів у цивільному процесі (до надання позивачем доказів, достатніх для обґрунтування позовних вимог)» [17, с.20]. Також слід цілком погодитись з Г.Ю. Юдківською, що в процесі і кримінального, і адміністративного, і дисциплінарного провадження здійснюється доказування винуватості особи в скоєнні протиправного діяння, та відповідно, обґрунтовується питання застосування до винуватого відповідної юридичної санкції. Отже, презумпція

невинуватості є міжгалузевим принципом, що діє в тих галузях права, які визначають процедуру встановлення винуватості особи в скоєнні правопорушення та залучення її до юридичної відповідальності [11, с. 39].

Крім позицій науковців на факторі розповсюдженості принципу презумпції невинуватості на інші правовідносини крім кримінально-правових також наголошував Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ). Так ЄСПЛ неодноразово підтверджував свою позицію про те, що на національному рівні певні правопорушення можуть вважатися адміністративними або дисциплінарними проступками, однак з огляду на цілі Конвенції окремі з таких проступків слід визнавати «кримінальними правопорушеннями» в автономному, конвенційному значенні цього поняття [18, с. 84]. Так в рішенні по справі Альбер та Ле Ком проти Бельгії (Albert and Le Compte v. Belgium) Суд підкреслив, що принцип, викладений у частині другій статті 6 Конвенції, може застосовуватися і до дисциплінарного провадження [19]. Враховуючи цю позицію у рішенні по справі Енгель та інші проти Нідерландів (Engel and Others v. the Netherlands) було визнано, що конвенційне поняття «кримінальне правопорушення» охоплює й окремі правопорушення, що відповідно до національного законодавства вважались дисциплінарними, то в подальших рішеннях ЄСПЛ поширив це поняття й на значну частину правопорушень, що за внутрішнім правом багатьох держав визнано адміністративними [20]. Серед іншого у висновку ЄСПЛ у цій справі зазначено: В суспільстві, де діє принцип права верховенства, покарання у вигляді позбавлення свободи віднесені до "кримінальної сфери", за рахунок тих, які за своїм характером, довготривалістю або способу виконання не можуть вважатися такими, що спричиняють значну шкоду. Відповідно до обставин цієї справи ЄСПЛ фактично надавав оцінку обвинуваченню, що містилось у висновку командира і потім було підтверджено або пом'якшено офіцером, який розглядав скарги. Окремо слід зазначити, що це рішення ЄСПЛ стосувалось колишніх військовослужбовців, які проходили військову службу у збройних силах Нідерландів та до яких було застосовано заходи дисциплінарного впливу за допущені проступки [20].

На наше переконання наведені приклади та, зокрема, аргументація ЄСПЛ щодо визначення критерію «позбавлення волі» як ключового для визначення дисциплінарного проступку як кримінального у контексті розповсюдження на нього принципу презумпції невинуватості у повній мірі стосується й сери кримінально-виконавчого права. Так, відповідно до ст. 132 КВК можуть застосовуватися такі заходи стягнення: поміщення засуджених чоловіків, які тримаються у виправних колоніях, у дисциплінарний ізолятор з виведенням або без виведення на роботу чи навчання на строк до чотирнадцяти діб, а засуджених жінок - до десяти діб; поміщення засуджених, які тримаються в приміщеннях камерного типу виправних колоній максимального рівня безпеки, у карцер без виведення на роботу на строк до чотирнадцяти діб; переведення засуджених, які тримаються у виправних колоніях, крім засуджених, які тримаються у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, до приміщення камерного типу (одиночної камери) на строк до трьох місяців [21].

Наведені приклади дисциплінарних покарань фактично свідчать про наявність «кумулятивного ефекту» покарання у вигляді позбавлення волі, за умов, коли особа перебуваючи у статусі засудженого, тобто особи, яка відбуває покарання у вигляді позбавлена волі, додатково обмежується у праві на свободу фактичної ізоляцією від інших засуджених. Така «кратність» позбавлення волі, підставою якої, за наведених умов, є саме дисциплінарний проступок, цілком відповідає позиції ЄСПЛ щодо розповсюдження на таку категорію правовідносин принципу презумпції невинуватості у розумінні (п. 2 ст. 6 ЄКПЛ). Також змісту ст. 6 ЄКПЛ, а фактично й ст. 62 Конституції відповідає й процедурність дисциплінарного провадження, яке здійснюється посадовими особами установ виконання й відбування покарань у випадку вчинення засудженими дисциплінарних проступків, яка визначена у ст. 135

КВК. Так, зокрема, відповідно до ч. 6. цієї статті КВК, матеріали про порушення доповідаються на засіданні дисциплінарної комісії начальником відділення соціально-психологічної служби (далі – начальник відділення СПС) у присутності особи, яка вчинила порушення, та інших запрошених осіб… [21]. При цьому слід зазначити, що на практиці зазначені матеріали не лише доповідаються начальником відділення СПС, а й особисто збираються ним та відповідним чином оформлюються. Тобто увесь тягар доведення провини при цьому покладається на представника державного органу, а саме співробітника ДКВС. Згідно змісту ст. 135 КВК, під час засідання дисциплінарної комісії заслуховуються пояснення засудженого та його представника, свідків, інших осіб. Тут слід наголосити, що надавати засудженим будь-які пояснення, заперечення тощо стосовно дисциплінарного проступку є виключно його правом, а не обов'язком (ч. 5 ст. 135 КВК, ч. 1 ст. 8 КВК).

Таким чином процедурність дисциплінарного провадження за дисциплінарними проступками у межах КВК, є віддалено схожою до проваджень у кримінальних справах, в яких весь тягар доведення провини особи покладається на посадових осіб, які реалізують функцію обвинувачення у кримінальному провадженні. Отже за підставою, порядком здійснення провадження та наслідками, дисциплінарні проступки у межах кримінально-виконавчого права є сферою розповсюдження та впливу засади презумпції невинуватості та спорідненого принципу щодо свободи від самовикриття. Враховуючи викладене доцільно наголосити, що конституційна засада визначена у ст.ст. 62 Конституції є актуальною для всіх сфер правозастосування, де законом передбачена певна правова процедурність, за якою кожний з учасників таких правовідносин реалізує визначену законом правосуб'єктність. Це в рівній мірі стосується й дисциплінарних проступків скоєними засудженими до позбавлення волі.

Висновки і пропозиції. Принцип презумпції невинуватості є одним з ключових в системі засад кримінально-виконавчого права України. Попри його номінальну відсутність в змісті кримінально-виконавчого закону, є фактична наявність та, вочевидь значимість для системи кримінально-виконавчого права є обумовленим практичною реальністю фактом. Принцип презумпції невинуватості перш за все відображається в реаліях дисциплінарної практики в межах кримінально-виконавчого права, де є наявним інститут доказування. Враховуючи цю специфіку, а також наявність дисциплінарних санкцій, які досить часто пов'язані із позбавленням волі, важливість врегулювання цієї категорії правовідносин фактично вимагає використання всього комплексу правових принципів, одне з ключових місць при цьому відводиться принципу презумпції невинуватості. Таким чином принцип презумпції невинуватості є одним із системи засад кримінально-виконавчого права України.

Список використаної літератури:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_ 004#Text.
4. Африканська хартія прав людини і народів від 21.10.1986. URL : http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rz1afchar.html
5. Мамка Г.М. Засади кримінального провадження. Монографія. К. : Грета, 2018. 276 с.
6. Бойков А.Д. Курс советского уголовного процесса. М. : Юрид. лит., 1989. 638 с.
7. Ларин А. М. Презумпция невиновности. М. : Наука, 1982. 152 с.
8. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. URL : http://www.twirpx.com/file/193657.
9. Конституція Франції 1791 р. URL : http://www.zen.in.ua/novijchas/franciya/konstituciya-1791.
10. Крижанівський В.В. Принцип презумпції невинуватості у кримінальному процесі (порівняльно-правове дослідження) : дис. … канд. юрид. наук. 12.00.09. Київ, 2007. 176 с.
11. Юдківська Г.Ю. Презумпція невинуватості в кримінальному процесі України та практиці європейського суду з

прав людини : дис. … канд. юрид. наук. 12.00.09. Київ, 2008. 242 с.
12. Нор В.Т. Презумпція невинуватості як принцип кримінального судочинства та його інтерпритація Європейським судом з прав людини. Вісник Львів. ун-ту (Серія юрид.), 2011. Вип. 53. С. 389 - 401.
13. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1998. 382 с.
14. Томин В.Т., Безлепкин Б.Т. Презумпция невиновности и советский уголовный процесс. М., 1978. 136 с.
15. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М. : Наука, 1982. 287 с.
16. Гуляев А.П. Социально-политический аспект презумпции невиновности. Советское государство и право, 1988. №4. С. 29-36.
17. Петрухин И.Л. Презумпция невиновности - конституционный принцип советского уголовного процесса. Сов. государство и право, 1978. № 12. С. 18 - 26.
18. Червінчук А.В. Юридичні принципи та правові презумпції адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі. Правовий часопис Донбасу, 2017. № 2 (60). С. 82 - 91.
19. Albert and Le Compte v. Belgium, 24 October 1983. URL : https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57421%22]}
20. Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976. URL : https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57479%22]}
21. Кримінально-виконавчий кодекс України. Закон від 11.07.2003 № 1129-IV URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text

Pylypenko D. Regarding the principle of presumption of innocence in the criminal-execution law of Ukraine

The article examines the provisions of international legal acts and norms of domestic legislation, including branch legislation regarding the definition of the principle of presumption of innocence. Some aspects of the historiography of the origin and further legal formation of the principle of presumption of innocence are considered. Attention is focused on the essential formulation of the principle of the presumption of innocence at the level of branch law. Emphasis is placed on the fact that the presumption of innocence is of exclusively common law origin. The constitutional principle of the presumption of innocence contains a rather meaningful subjective factor, which is reflected on the participants of the legal relationship to which it applies. It is noted that this principle within the framework of legal relations in the criminal and legal sphere extends to such subjects as the suspect, the accused and the convicted. Within the framework of the article, theoretical views on the relevance of the principle of presumption of innocence for criminal procedural, administrative and disciplinary spheres are analyzed, as well as examples of decisions of the European Court of Human Rights on this issue. It is noted that, according to the procedurality of disciplinary practice, they are similar to the implementation of criminal proceedings at the stage of pre-trial investigation, where the burden of proving guilt is placed on officials, representatives of the state. It was emphasized that according to the applied sanctions, disciplinary punishments within the framework of the criminal executive law may well be connected with deprivation of liberty. Such "multiple" deprivation of liberty should be considered in the paradigm of significant sanctions, which are applied to persons regardless of the categories of proceedings. It is noted that under such conditions the principle of presumption of innocence is quite relevant for the field of criminal-execution law.

Key words: *system of principles, general legal basis, subjective factor, multiplicity of deprivation of liberty, sphere of criminal-executive relations.*

УДК 343.36
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.19

Л. Ю. Тімофєєва
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»
https://orcid.org/0000-0002-6968-6587

КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ ТА ДЕЯКІ ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ ПРАКТИКОЮ ЄСПЛ

Кримінальне право спрямоване на охорону прав та свобод людини. За порушення таких прав та свобод в Кримінальному кодексі України (далі – КК України) передбачена кримінальна відповідальність, в державі створено відповідні органи та інституції. Тому, видається, що суспільна небезпечність діяння підвищується в рази, коли таке діяння вчинено представником держави, повноважною особою правоохоронного органу, службовою особою, суддею, а також коли діяння пов'язано із втручанням особи у відправлення державою правосуддя. Саме на охорону таких відносин спрямовано визначення у КК України кримінальних правопорушень проти правосуддя (Розділі XVIII).

Велика кількість робіт, в тому числі на рівні дисертацій присвячена проблемам кримінальних правопорушень проти правосуддя. Разом з тим, у зв'язку з розвитком законодавства та судової практики у цій сфері, а також змін пов'язаних з умовами воєнного стану в України, ця проблема продовжує бути актуальною.

Кримінальне переслідування, незалежно від тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого підозрюється або обвинувачується особа має відбуватись із додержанням загальновизнаних принципів. Особливо це стосується принципу презумпції невинуватості, законності, забезпечення гарантій захисту. Крім того, необхідно враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини, яка є обов'язковою до застосування.

Законотворча діяльність наразі характеризується надмірною криміналізацією. Та про це неодноразово наголошують вчені в контексті своїх кримінально-правових досліджень. Разом з тим, враховуючи те що потерпілий є суб'єктом кримінально-правових відносин та потребує також належного захисту своїх прав та інтересів. Видається необхідним розглянути питання криміналізації порушення права на представництво потерпілого, а також порушення права на правову допомогу. В даному випадку слід говорити про порушення такого права тільки в кримінальному провадженні і тільки щодо тяжких та особливо тяжких злочинів. Порушення права на захист потерпілого щодо нетяжких злочинів можуть розглядатись як кримінальні проступки.

Ключові слова: *правосуддя, забезпечення гарантії захисту, катування, нелюдське поводження, права потерпілої особи.*

Постановка проблеми. Кримінальне право спрямоване на охорону прав та свобод людини. За порушення таких прав та свобод в Кримінальному кодексі України (далі – КК України) передбачена кримінальна відповідальність, в державі створено відповідні органи та інституції. Тому, видається, що суспільна небезпечність діяння підвищується в рази, коли таке діяння вчинено представником держави, повноважною особою правоохоронного органу, службовою особою, суддею, а також коли діяння пов'язано із втручанням особи у відправлення державою правосуддя. Саме на охорону таких відносин спрямовано визначення у КК України кримінальних правопорушень проти правосуддя (Розділі XVIII).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання, пов'язані з кримінальними правопорушеннями проти правосуддя розглядали вітчизняні та зару-

© Тімофєєва Л. Ю., 2022

біжні вчені та науковці. Н.Ю. Алєксєєва на дисертаційному рівні дослідила питання кримінальної відповідальності за злочини проти правосуддя, що вчиняються свідками, експертами, перекладачами або щодо них (2017) [1]. В.І. Борисов та В.І. Тютюгін детально дослідили питання кримінальних правопорушень проти правосуддя у навчальному посібнику (2011 р.) [4]. С.С. Мірошниченко на монографічному рівні дослідив особливості теорії та практики протидії злочинам проти правосуддя (2012) [10]. М.В. Шепітько на дисертаційному рівні розглянув питання кримінальної відповідальності за завідомо неправдиві показання. Д.О. Балабанова проаналізувала динаміку кримінального законодавства щодо відповідальності за злочини проти правосуддя (2016) [2]. І.В. Гловюк розглянула питання синхронізації права та процесу злочинів та проступків проти правосуддя у проєкті Кримінального кодексу України (2022). Г. Зеленов розглянув питання кваліфікації злочинів проти правосуддя у сфері забезпечення гарантій професійної діяльності захисників або представників особи в контексті актуальної судової практики [3]. В.І. Опанасенко дослідив особливості злочинів проти встановленого порядку збирання та фіксування доказів у системі злочинів проти правосуддя (2016) [5]. Л. Палюх розглянула проблеми класифікації злочинів проти правосуддя (2018) [6].

Крім того, окремі аспекти кримінальних правопорушень проти правосуддя розглядали: О.О. Дудоров, О.О. Кваша, В.О. Туляков, М.І. Хавронюк та ін. Разом з тим, у зв'язку з розвитком законодавства та судової практики у цій сфері, а також змін пов'язаних з умовами воєнного стану в України, ця проблема продовжує бути актуальною.

Метою статті є удосконалення положень чинного кримінального законодавства в частині кримінальних правопорушень проти правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Однією з найбільш вагомих особливостей цих кримінальних правопорушень є їх тісна взаємодія з кримінально-процесуальними нормами. Тобто грубе порушення процесу у визначених КК випадках є підставою кримінальної відповідальності.

Підтвердженням є широка судова практика з цих питань. Зокрема в частині додержання презумпції невинуватості. Згідно з частиною 3 статті 62 Конституції України, положень статті 17 КПК обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Згідно ч. 2 ст. 6 Конвенції кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

Відповідно до статті 6 § 3(d) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення.

Так, Верховний Суд у постанові від 7 червня 2022 року, справа № 461/4421/18, провадження № 51-2847км21 сформував правову позицію щодо завідомо неправдивого показання (ст. 384 КК). ОСОБА_1 обвинувачувався в тому, що дав завідомо неправдиві показання стосовно обставин ДТП, яка сталася у с. Ямельня Яворівського району Львівської області за участю автомобілів «Mercedes» та «Opel», внаслідок якої водій останнього загинув. Неправдивість показань полягала в тому, що під час допитів у якості свідка ОСОБА_1 повідомив обставини, з яких випливало, що автомобілем «Mercedes» на момент ДТП керував ОСОБА_3, а не ОСОБА_2, як вважали органи досудового розслідування. В п. 14 постанови ВС зазначає, що для визнання винуватим у вчиненні злочину, передбаченого статтею 384 КК, сторона обвинувачення має довести, що показання свідка (1) недостовірні, тобто містять хибну інформацію про подію, яка є предметом розслідування та/або судового розгляду, і (2) свідок надав таку інформацію, усвідомлюючи її неправдивість.

Згідно п. 19 постанови ВС висновок суду за обвинуваченням у завідомо неправдивому показанні свідка до того, як досто-

вірність показань цього свідка стане предметом розгляду й оцінки у провадженні, у якому він дає показання, порушить право обвинуваченого у цьому провадженні, оскільки зведе нанівець його право на перехресний допит свідка [7].

У Постанові Верховного Суду від 7 грудня 2021 року (справа № 461/4425/18, провадження № 51-2424км21) [8] вже розглянуто кримінальне провадження щодо обвинувачення свідка у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 384 КК, за аналогічних обставин ВС дійшов висновку, що надання судами оцінки доказам, що стосуються винуватості чи невинуватості особи в іншому кримінальному провадженні, суперечить зазначеній у статті 17 КПК засаді презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини.

Незалежно від тяжкості статті за якою обвинувачується особа, принцип презумпції невинуватості, вимоги щодо дослідження доказів мають бути ретельно досліджені. Забезпечення гарантій захисту є невід'ємною умовою будь-якого судового розгляду у правовій демократичній країні. Але в цьому контексті також виникають питання.

Відповідно до ст. 374 КК передбачено кримінальну відповідальність за порушення права на захист. Диспозицією статті чітко прописаний спеціальний потерпілий, а саме *підозрюваний та обвинувачений.* Про потерпілого в статті не йдеться, також немає кримінально-правової норми яка б передбачала відповідальність за порушення права потерпілого на представництво. Разом з тим, його права грубо порушуються в процесі. Зокрема представника потерпілого можуть не ознайомлювати з матеріалами справи, не повідомляти про результати розгляду справи, зокрема щодо її закриття та ін. Так само в процесі немає реальної можливості ініціювати проведення конкретних слідчих дій щодо провадження, хоча такі права захисника безпосередньо передбачені КПК.

Відповідно до ст. 397 КК передбачено кримінальну відповідальність за втручання в діяльність захисника чи представника особи. Разом з тим, цей склад охоплює тільки активні дії (втручання) та не охоплює собою порушення права на захист потерпілого у формі бездіяльності, а точніше порушення права на представництво. Отже за такі дії неможливо притягти до кримінальної відповідальності.

В проєкті нового КК (станом на 23.06.2022 р.) аналогічні статті сформульовані наступним чином. Стаття 7.5.2. Протиправне втручання в діяльність прокурора, слідчого, детектива, дізнавача, *захисника,* представника особи, експерта, працівника державної виконавчої служби чи приватного виконавця. Особа, яка втрутилася в діяльність прокурора, слідчого, детектива, дізнавача, співробітника оперативного підрозділу, захисника, представника особи, експерта, працівника державної виконавчої служби чи приватного виконавця (у тому числі шляхом впливу на його близьку особу) з метою: а) перешкодити виконанню ним службового чи професійного обов'язку або б) домогтися вчинення незаконної дії чи бездіяльності. Стаття 7.5.5. Порушення права на захист. Прокурор, слідчий, детектив, дізнавач або співробітник оперативного підрозділу, який: а) безпідставно не допустив захисника до участі у кримінальному провадженні, б) своєчасно не залучив захисника для здійснення захисту за призначенням або в) здійснив процесуальну дію без обов'язкової участі захисника, – вчинив злочин 1 ступеня [9]. В даному випадку знову ж таки необхідно повертатись до законодавчого визначення захисника та представника потерпілого.

Потерпілий має процесуальні можливості щодо ознайомлення з матеріалами кримінального провадження. Разом з тим, відповідальності за не надання доступу до матеріалів кримінального провадження, яке стосується безпосередньо потерпілого не передбачено. Хоча в практиці є непоодинокі випадки подібних порушень. Крім того, немає вимоги обґрунтовувати не проведення слідчих дій, ініційованих захисником, інформувати його про недоцільність проведення таких слідчих дій та ін. Відповідно КПК передбачає таке право захисника, але відповідальності за необґрунтоване ігнорування такого права та відповідних ініціатив адвоката, зокрема в якості представника потерпілої особи немає.

Особливо відображується негуманне відношення до потерпілого в практиці, адже у нього немає реальної можливості реалізувати свої права. А право реалізується саме через процес. Неправові механізми захисту (зокрема публікації в блогах, «чорних списках» в інтернет ресурсах, використання особистих зв'язків та ін.) виявляються більш результативними.

Ця ситуація яскраво відображує проблеми гуманного поводження з потерпілим, зокрема в умовах карантину, а також в умовах воєнного стану. карантинні обмеження існували більше двох років, але досі немає реального доступу до «віртуального правосуддя», доступу до подання заяви про вчинення кримінального правопорушення засобами електронного зв'язку (вони просто можуть не братись до уваги в умовах навантаження, нехватки людей та «більш важливих справ»), можливості ознайомлення з матеріалами кримінального провадження в електронному кабінеті.

Потерпілі опиняються сам на сам з досвідом насилля, можливістю повторної «зустрічі» (або зустрічами) з правопорушником, а також свавіллям, бездіяльністю, формалізованим підходом правоохоронних органів. Як наслідок – недовіра владі, правоохоронній системі, правосуддя, розпач та вчинення кримінальних правопорушень. Безкарність розбещує та розв'язує руки. Проблеми також постають при реалізації прав підозрюваного, обвинувачуваного, засудженого.

Звичайно, що це проблема не тільки, і не стільки тексту закону, але перш за все організації роботи правоохоронних органів. Разом з тим, роботу кримінальної юстиції слід сприймати цілісно. Тому одночасно слід звертати увагу на необхідність реформування та приведення у відповідність не тільки кримінально-правового, а також кримінально-процесуального, пенітенціарного законодавства, а також думати про заходи профілактики.

Навантаження слідчих, нехватка кадрів та наявність «першочергових» напрямів є. Разом з тим, не слід ігнорувати і зловживання з боку правоохоронних органів, особливо в умовах війни. Ці зловживання та кримінальні правопорушення створюють обличчя правоохоронної системи держави, а не роботу конкретних людей. Що особливо точно відображується у практиці ЄСПЛ, адже заява подається проти держави. Доля та відповідальність конкретних посадових осіб, причетних до відповідних порушень лишається за лаштунками. Це неприпустимо в контексті цінностей, за які бореться держава, за можливість бути правовою, демократичною та цивілізованою, пріоритезувати права та свободи людини.

Видається, що з урахуванням супутніх обставин, ненадання потерпілому реальної можливості брати участь у кримінальному провадженні, а також відсутність інформування потерпілих щодо ходу розслідування може розглядатись як нелюдське поводження в розумінні ст. 3 Конвенції (рішення ЄСПЛ «Молдаван та інші проти Румунії» від 12 липня 2005 р., заява № 64320/01, «Бекетов проти України» від 19.02.2019 р. заява № 44436/09, «Матушевський і Матушевська проти України (заява № 59461/08) від 23 червня 2011 р.). В даному контексті позитивні зобов'язання держави у зв'язку з ратифікацією Конвенції із захисту прав людини та основоположних свобод полягають не тільки в законодавчому забезпеченні охорони прав людини, але також ефективному розслідуванні порушень таких прав.

В даному контексті позитивні зобов'язання держави у зв'язку з ратифікацією Конвенції із захисту прав людини та основоположних свобод полягають не тільки в законодавчому забезпеченні охорони прав людини, але також ефективному розслідуванні порушень таких прав.

При цьому процесуальних можливостей щодо оскарження та перегляду рішень органів досудового розслідування недостатньо та вони виявляються неефективними. Захист порушеного права перетворюється на нескінченну переписку з відповідними органами та їх формальними відписками та перенаправленням заяви іншому органу. Ця переписка виявляється корисною лише для обґрунтування заяви в ЄСПЛ, в тому випадку якщо вистачить сил пройти всі можливі національні інстанції та дійти до ЄСПЛ.

Найчастіше катування за ст. 127 КК пов'язане саме з діями правоохорон-

них органів. Тому слід підтримати ідею М.І. Хавронюка щодо розгляду катування серед кримінальних правопорушень проти правосуддя, а не серед кримінальних правопорушень проти життя та здоров'я.

Чинна ст. 127 КК охоплює лише катування та не охоплює нелюдське поводження в розумінні ст. 3 Конвенції. Видається, щодо нелюдського поводження необхідно передбачити окрему статтю яка б в тому числі охоплювала грубе порушення процесуальних прав потерпілого, систематичне ігнорування його звернень, пропозицій щодо проведення слідчих дій. Тобто відмова має бути обґрунтована. Та потерпілому надана відповідь щодо цього розгляду такої пропозиції та мотивована недоцільність її проведення.

Крім того, необхідно звернути увагу на гарантії захисту для потерпілих від воєнних злочинів. Адже коли кваліфікують за ст. 438 КК зокрема родичам загиблих відмовляють у присудженні статусу потерпілої особи, так само як і ознайомлюватись з матеріалами кримінального провадження, ініціювати проведення певних слідчих дій та ін.

Висновки. Кримінальне переслідування, незалежно від тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого підозрюється або обвинувачується особа має відбуватись із додержанням загальновизнаних принципів. Особливо це стосується принципу презумпції невинуватості, законності, забезпечення гарантій захисту. Крім того, необхідно враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини, яка є обов'язковою до застосування.

Законотворча діяльність наразі характеризується надмірною криміналізацією. Та про це неодноразово наголошують вчені в контексті своїх кримінально-правових досліджень. Разом з тим, враховуючи те що потерпілий є суб'єктом кримінально-правових відносин та потребує також належного захисту своїх прав та інтересів. Видається необхідним розглянути питання криміналізації порушення права на представництво потерпілого, а також порушення права на правову допомогу. В даному випадку слід говорити про порушення такого права тільки в кримінальному провадженні і тільки щодо тяжких та особливо тяжких злочинів. Порушення права на захист потерпілого щодо нетяжких злочинів можуть розглядатись як кримінальні проступки.

Список використаної літератури:

1. Алєксєєва Н.Ю. Кримінальна відповідальність за злочини проти правосуддя, що вчиняються свідками, експертами, перекладачами або щодо них: дис. к.ю.н. за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2017. 223 с.
2. Зеленов Г. Кваліфікація злочинів проти правосуддя у сфері забезпечення гарантій професійної діяльності захисників або представників особи. *Підприємство, господарство та право.* 9/ 2019. С. 193-198. DOI https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.9.32
3. Злочини проти правосуддя: навч. посіб. за заг. ред. проф. В.І. Борисова, проф. В.І. Тютюгіна. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. 155 с.
4. Опанасенко В. І. Злочини проти встановленого порядку збирання та фіксування доказів у системі злочинів проти правосуддя. *Право і громадянське суспільство*. 2016. № 1. С. 73–96.
5. Палюх Л. Класифікація злочинів проти правосуддя. *Підприємство, господарство та право.* 2/ 2018. С. 176-181.
6. Постанова Першої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 7 червня 2022 року, справа № 461/4421/18, провадження № 51-2847км21 https://reyestr.court.gov.ua/Review/104827779
7. Постанова Верховного Суду від 7 грудня 2021 року (справа № 461/4425/18, провадження № 51-2424км21): https://reyestr.court.gov.ua/Review/101990846.
8. Робочий проєкт Кримінального кодексу України станом на 18.01.2022 р. // Сайт Робочої групи з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи при Президентові України. URL: https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code.
9. Мірошниченко С.С. Злочини проти правосуддя: теорія та практика протидії : монографія. К.: ПАТ «ПВК «Десна», 2012. 432 с.
10. Балабанова Д.О. Динаміка кримінального законодавства щодо відповідальності за злочини проти правосуддя. *Альманах правових досліджень.* Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані. 2016. С. 671-683.

Timofieieva L. Criminal offenses against justice and practice European Court of Human Rights

Criminal law is aimed at protecting human rights and freedoms. Violation of such rights and freedoms is provided for in the Criminal Code of Ukraine (hereinafter referred to as the Criminal Code of Ukraine), and relevant bodies and institutions have been established in the state. Therefore, it seems that the public danger of an act increases when such an act is committed by a representative of the state, an authorized person of a law enforcement agency, an official, a judge, and also when the act is connected with the intervention of a person in the administration of justice by the state. The definition of criminal offenses against justice in the Criminal Code of Ukraine (Chapter XVIII) is aimed at protecting such relations.

A large number of works, including at the dissertation level, are devoted to the problems of criminal offenses against justice. At the same time, in connection with the development of legislation and judicial practice in this area, as well as changes related to the conditions of martial law in Ukraine, this problem continues to be relevant.

Criminal prosecution, regardless of the severity of the criminal offense for which a person is suspected or accused, must be conducted in accordance with generally accepted principles. This especially applies to the principle of presumption of innocence, legality, ensuring protection guarantees. In addition, it is necessary to take into account the relevant practice of the European Court of Human Rights, which is mandatory for application.

Legislative activity is currently characterized by excessive criminalization. But this is repeatedly emphasized by scientists in the context of their criminal legal studies. At the same time, taking into account the fact that the victim is a subject of criminal legal relations and also needs proper protection of his rights and interests. It seems necessary to consider the issue of criminalization of the violation of the right to representation of the victim, as well as the violation of the right to legal assistance. In this case, we should talk about the violation of such a right only in criminal proceedings and only in relation to serious and especially serious crimes. Violations of the victim's right to defense in respect of minor crimes may be considered as criminal misdemeanors.

Key words: *justice, guarantee of protection, torture, inhumane treatment, rights of the victim.*

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

УДК 343.163 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.20

А. В. Лапкін
доктор юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗНАЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У науковій статті досліджується проблема визначення співвідношення правоохоронної діяльності та кримінального провадження з точки зору їх цільового призначення. Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу результатів досліджень у царині правоохоронної діяльності та кримінального процесу з'ясувати значення правоохоронної діяльності для реалізації завдань кримінального провадження.

В процесі дослідження виявлено невизначеність змісту і призначення правоохоронної діяльності, а також відсутність чітких критеріїв її розмежування із суміжною правовою категорією «правозахисна діяльність». На підставі аналізу нормативного матеріалу визначено, що правоохоронна діяльність має забезпечувати захищеність національних інтересів України від явищ, тенденцій і чинників, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити їх реалізацію. Таким чином, правоохоронна діяльність є частиною правозастосовної діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами у особливій сфері правовідносин у визначених законом формах та з використанням спеціальних правових засобів і спрямована на попередження порушень права та активну протидію їм.

Встановлено тенденцію поширення кримінальної процесуальної форми на ту частину правоохоронної діяльності, що має першочергове значення в аспекті досягнення завдань кримінального провадження. Це такі види правоохоронної діяльності, що передбачають виявлення кримінальних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили. Обґрунтовано, що потреба у реалізації завдань кримінального провадження виникає в тих випадках, коли правоохоронна діяльність не досягла своїх результатів, що полягають у попередженні кримінальних правопорушень.

В результаті дослідження обґрунтовано висновок про наявність складного комплексу взаємозв'язків правоохоронної діяльності та завдань кримінального провадження. Це полягає у тому, що як правоохоронна діяльність, так і кримінальне провадження спрямовані на убезпечення національних інтересів України від загрози злочинності.

Ключові слова: *правоохоронна діяльність, кримінальне провадження, завдання кримінального провадження, охорона права, правоохоронні органи.*

Постановка проблеми. В контексті реформування системи кримінальної юстиції в Україні є необхідним уточнення змісту окремих її елементів, а також їх співвідношення із суміжними правовими інститутами. В цьому контексті залишаються неузгодженими такі ключові для розуміння системи кримінальної юстиції поняття, як правоохоронна діяльність та кримінальне провадження, визначення

© Лапкін А. В., 2022

яких залишається предметом дискусій. Зокрема, у науковій юридичній літературі бракує єдності щодо того, як співвідносяться між собою ці категорії в контексті їх предмету, завдань та суб'єктів. Оскільки розкриття правової природи цих явищ значною мірою залежить від розуміння їх цільового призначення, розв'язання цієї проблеми вбачається у з'ясуванні значення правоохоронної діяльності для реалізації завдань кримінального провадження. Це обумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правоохоронної діяльності в Україні розглядати такі дослідники, як І. В. Зозуля, М. І. Мельник, В. Я. Тацій, М. І. Хавронюк та інші. Питання кримінального провадження, у т.ч. його завдань, досліджували І. В. Гловюк, О. В. Капліна, В. Т. Нор, І. А. Тітко, О. Г. Шило та інші вчені. Разом з тим, наукові пошуки у царині правоохоронної діяльності та кримінального провадження здійснюються здебільшого паралельно і лише зрідка перетинаються. Це веде до формування у розглядуваній сфері ізольованих одне від одного предметів наукових досліджень, що зумовлює їх обмеженість і неповноту.

Мета статті – на основі комплексного аналізу результатів досліджень у царині правоохоронної діяльності та кримінального процесу з'ясувати значення правоохоронної діяльності для реалізації завдань кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. В українському законодавстві відсутнє нормативне визначення поняття «правоохоронна діяльність». Його можна виокремити на підставі аналізу окремих правових норм, наприклад ч. 3 ст. 17 Основного Закону, згідно з якою «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». З цих положень можна дійти висновку, що призначенням правоохоронних органів, а, відтак, і здійснюваної ними правоохоронної діяльності, є забезпечення державної безпеки.

Дефініція національної безпеки України міститься у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, відповідно до якого це «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз». Згідно із п. 10 ч. 1 цієї статті, національні інтереси України – це «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян». В свою чергу, загрози національній безпеці України – це «явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України» (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону) [1]. Отже, правоохоронна діяльність має забезпечувати захищеність національних інтересів України від явищ, тенденцій і чинників, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити їх реалізацію.

Водночас, вказані законодавчі положення є надто загальними і не дають змоги конкретизувати призначення правоохоронної діяльності. Більш конкретними щодо цього були норми Закону України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 № 964-IV (втратив чинність), який до основних напрямів державної політики у сфері державної безпеки відносив: зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом, а повноваженнями правоохоронних органів на напрямку забезпечення національної безпеки є ведення боротьби із злочинністю і протидія тероризму (ст. ст. 8 і 9) [2]. З цих положень випливає безпосередня спрямованість правоохоронної діяльності на боротьбу зі злочинністю.

На спрямованості правоохоронної діяльності на боротьбі зі злочинністю акцентовано увагу і в ст. 1 Договору про

порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав від 04.06.1999, згідно з якою правоохоронні органи визнаються як державні органи, які відповідно до національного законодавства Сторін забезпечують безпеку держави, суспільства, громадян і ведуть боротьбу зі злочинністю [3].

Бракує єдності у визначенні правоохоронної діяльності і серед науковців. Зокрема, у юридичній літературі правоохоронна діяльність розглядається як: безперервна, узгоджена діяльність державних і недержавних органів і організацій, спрямована на створення максимально сприятливих умов для безперешкодної реалізації правових норм, суб'єктивних прав і свобод, профілактику та виявлення правопорушень з метою попередження, припинення, ліквідації їх наслідків, поновлення прав, відшкодування збитків, покарання винних [4, с. 128]; вид державної діяльності, що здійснюється з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження, а в деяких випадках і припинення правопорушень, охорони, захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб спеціально уповноваженими на це органами [5, с. 88]; державно-владна діяльність, яка здійснюється в правовій формі і безпосередньо пов'язана з попередженням та профілактикою правопорушень [6, с. 168].

Порівнюючи наведені дефініції із сформульованим у науковій юридичній літературі механізмом забезпечення прав і свобод людини, слід вказати, що останній включає три основні елементи (напрями) державної діяльності: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорону прав і свобод (шляхом уживання заходів, зокрема юридичних, для профілактики порушень прав і свобод); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушення правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [7, с. 17]. Отже, правоохоронна діяльність, залежно від авторської позиції, включає або всі наведені елементи забезпечення права, або окремі із них. При цьому, якщо розглядати правоохоронну діяльність буквально – саме як «діяльність із охорони права», її спрямованість має бути обмеженою лише вжиттям правових заходів щодо запобігання й профілактики правопорушень. Натомість сприяння реалізації прав і свобод властиве будь-якій правозастосовній діяльності і не є властивим суто для правоохоронної діяльності.

Водночас, такий виокремлюваний у науковій юридичній літературі аспект правоохоронної діяльності, як реагування на правопорушення та притягнення винних у їх вчиненні осіб до юридичної відповідальності, відповідає поняттю «захист права». Як зауважує С. А. Паршак, охорона прав і свобод людини спрямована на попередження та недопущення порушень прав і свобод, а захист прав здійснюється при порушенні прав, погрозі порушення, або при перешкоді їх здійсненню, тобто до захисту прав громадяни вимушені звертатися лише тоді, коли порушені їх права чи інтереси, що охороняються законом [8, с. 160-161]. На думку В. В. Копчі, охорона направлена на попередження порушення прав і функціонує постійно, тоді як захист полягає в усуненні перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав та законних інтересів. Тому захист починається вже після порушення права або виникнення припущення про його порушення, тобто починає діяти після того, як охорона не виконала свої функції [9, с. 135].

Таким чином, доводиться констатувати невизначеність змісту і призначення правоохоронної діяльності, а також відсутність чітких критеріїв її розмежування із суміжними правовими категоріями: «правозастосовною діяльністю» та «правозахисною діяльністю», що потребує подальших наукових досліджень та нормативного врегулювання.

Уявляється, що правоохоронна діяльність є частиною правозастосовної діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами у особливій сфері правовідносин у визначених законом формах та з використанням спеціальних правових засобів і спрямована на попередження

порушень права та активну протидію їм. Хоча при цьому йдеться про будь-які правопорушення, однак передусім правоохоронна діяльність спрямована на протидію найбільш небезпечним із них – кримінальним правопорушенням. Відповідно, участь у протидії злочинності можна вважати загальновизнаним критерієм для окреслення правоохоронних органів. Так, М. І. Мельник та М. І. Хавронюк вважають правоохоронними такі органи, що діють у межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями [10, с. 24]. На думку А. О. Янчука, до головних функцій правоохоронних органів належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть юридичну відповідальність [11, с. 115]. Т. О. Пікуля вважає, що до правоохоронних органів у вузькому значенні належать тільки органи по боротьбі зі злочинністю [12, с. 9]. Таким чином, попри дискусійність розглядуваного поняття, дослідники єдині у тому, що протидія злочинності є призначенням правоохоронної діяльності. Це відповідає і нормативним положенням, окресленим нами вище.

Розглядаючи правоохоронну діяльність у цьому аспекті, можна встановити її кореляцію із завданнями кримінального провадження, до яких згідно із ст. 2 КПК України належить захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура. На підставі аналізу цих положень можна дійти висновку, що законодавець пов'язує найбільш загальне завдання кримінального провадження, яке можна розглядати як його мету, саме із захистом особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, тоді як поняття «охорона» використовує тільки стосовно прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження. Отже, законодавець акцентує на тому, що кримінальна процесуальна діяльність є саме правозахисною, а не правоохоронною: вона являє собою реакцію на кримінальне правопорушення та передбачає притягнення до відповідальності за його вчинення і усунення його негативних наслідків.

На підставі цього окремі дослідники, приміром В. Новожилов, доходять висновку, що попередження чи виявлення кримінально протиправних діянь не є завданням кримінального провадження та здійснюється поза його межами, у тому числі під час оперативно-розшукової, контррозвідувальної, оборонної діяльностей [13, с. 50]. Розвиваючи ці погляди, можна було б стверджувати, що правоохоронна діяльність лежить за межами кримінального провадження, а її призначення не збігається із його завданнями, обмежуючись, приміром, лише оперативно-розшуковою діяльністю. Проте такий висновок не узгоджується із окресленою вище спрямованістю правоохоронної діяльності на протидію злочинності, яка відповідає й призначенню кримінального провадження. Зважаючи на викладене, вважаємо однаково неправильним як надмірне розширення змісту правоохоронної діяльності, що передбачає включення до нього кримінального провадження, так і прагнення максимально розмежувати ці види діяльності, незважаючи на їхній очевидний взаємозв'язок.

В цьому контексті становить інтерес сформульована у американській правовій доктрині система кримінального правосуддя, що включає такі складові: правоохоронна діяльність (Law Enforcement), спрямована на виявлення злочинів, викриття злочинців та розслідування; обвинувачення (Prosecution), яке являє собою представництво держави щодо доведення вини особи перед судом; захист (Defense), який передбачає представництво інтересів особи проти обвинувачення; судове вирішення (Adjudication), яке становить судовий процес, за допо-

могою якого відбувається вирішення кримінальної справи та прийняття судового рішення; виправлення (Corrections), яке передбачає корекцію поведінки засудженого та його ресоціалізацію незалежно від виду та характеру покарання [14; 15]. Відповідно до цього підходу, правоохоронна діяльність об'єднує такі види діяльності, передбачені українським законодавством, як оперативно-розшукова та досудове розслідування.

Співвідношення цих видів діяльності є предметом дискусій, однак процес їх реформування йде у напрямі поступової інтеграції, що відображається у включенні до кримінального провадження значного масиву оперативно-розшукових заходів та поєднання їх із слідчими діями у вигляді інституту негласних слідчих (розшукових) дій, запровадженні посад детективів, які поєднують слідчі й оперативно-розшукові функції, тощо. Уявляється, що цю тенденцію загалом можна охарактеризувати як поширення кримінальної процесуальної форми на ту частину правоохоронної діяльності, що має першочергове значення для досягнення завдань кримінального провадження, що в перспективі має охоплювати й виявлення кримінальних правопорушень.

Отже, правоохоронна діяльність у кримінальному провадженні здійснюється органами досудового розслідування та оперативними підрозділами на стадії досудового розслідування, що передбачає проведення низки слідчих (розшукових) та інших дій, спрямованих на фіксацію факту кримінального правопорушення та встановлення обставин його вчинення, викриття особи, яка його вчинила, і збирання матеріалів, що можуть бути використані для підтвердження цих обставин у суді. Цій діяльності притаманні визначальні ознаки правоохоронної діяльності, а саме: здійснення уповноваженими державними органами, підзаконний характер, застосування спеціальної процедури, а також можливість використання примусу [16, с. 12]. Цією діяльністю процесуально керує прокурор, який, реалізуючи обвинувальну функцію, відповідає за підготовку і подання до суду кримінального позову з метою розгляду й вирішення кримінально-правового конфлікту. В процесі вирішення такого конфлікту шляхом притягнення до кримінальної відповідальності винного і відшкодування заподіяної шкоди відбувається захист прав особи, інтересів суспільства та держави.

Таким чином, правоохоронна діяльність шляхом безпосередньої реалізації завдання швидкого, повного та неупередженого розслідування забезпечує реалізацію основного призначення кримінального провадження – захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень. Побічно, шляхом її здійснення відповідно до встановленої КПК України процесуальної форми, забезпечується реалізація інших взаємообумовлених завдань кримінального провадження: охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження та застосування до кожного учасника кримінального провадження належної правової процедури.

Висновки. В результаті дослідження можна дійти висновку про наявність складного комплексу взаємозв'язків правоохоронної діяльності та завдань кримінального провадження, який можна розглядати у таких аспектах: 1) загальному – як правоохоронна діяльність, так і кримінальне провадження спрямовані на убезпечення національних інтересів України від загрози злочинності; 2) компенсаторному – потреба у реалізації завдань кримінального провадження виникає в тих випадках, коли правоохоронна діяльність не досягла своїх результатів, що полягають у попередженні кримінальних правопорушень; 3) забезпечувальному – за допомогою певних видів правоохоронної діяльності, що передбачають виявлення кримінальних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, забезпечується досягнення завдань кримінального провадження, внаслідок чого ці види діяльності набувають процесуальної регламентації у вигляді процесу досудового розслідування. Водночас, питання щодо з'ясування ролі правоохоронної діяльності у реалізації завдань кримінального провадження не можна вважати вирішеним, оскільки це залежить від розв'язання низки суміжних проблем щодо визначення змісту і завдань

як правоохоронної діяльності, так і кримінального провадження, а також співвідношення між ними, що визначає перспективи подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text.
3. Договір про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, укладений 04.06.1999 у м. Мінськ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_836#Text
4. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. … доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 422 с.
5. Клюєв О. М. До питання правоохоронної діяльності в Україні: теоретичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 87-88. С. 88.
6. Тихоміров О. Д., Ведерников Ю. А. Діалектика змісту та форми правоохоронної діяльності. II Збірник наукових праць. *Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників ОВС*. К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. С.168-173.
7. Рабинович П. М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16–23.
8. Паршак С. А. Механізм забезпечення прав учасників кримінального провадження у контексті правозахисної функції держави. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 157-162.
9. Копча В. Правозахисна функція держави: доктринальні підходи до розуміння. *Публічне право*. 2018. № 3 (31). С. 132-140.
10. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навчальний посібник. К. : Атіка, 2002. 234 с.
11. Янчук А. Науково-нормативні підходи до визначення поняття «правоохоронні органи» в умовах їх реформування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 110-120.
12. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2004. 20 с.
13. Новожилов В. Захист від кримінальних правопорушень як завдання кримінального провадження. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2021. Том 8. С. 42-53.
14. Intro to the American Criminal Justice System URL: http://www.correctionalofficer.org/us-criminal-justice-system.
15. The Criminal Justice System. URL: https://victimsofcrime.org/help-for-crime-victims/get-help-bulletins-for-crime-victims/the-criminal-justice-system.
16. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України : навч. посіб. у схемах. Вид. 7-ме, змін. і допов. Х.: Право, 2018. 170 с.

Lapkin A. The importance of law enforcement activities for the implementation of the tasks of criminal proceedings

The scientific article examines the problem of determining the ratio of law enforcement activities and criminal proceedings from the point of view of their purpose. The purpose of the article is to find out the importance of law enforcement for the implementation of the tasks of criminal proceedings based on a comprehensive analysis of the results of research in the field of law enforcement and criminal proceedings.

In the process of the research, the uncertainty of the content and purpose of law enforcement activity, as well as the absence of clear criteria for distinguishing it from related legal category "law protection activity" were revealed. Based on the analysis of the regulatory material, it was determined that law enforcement activities should ensure the protection of Ukraine's national interests from phenomena, trends and factors that make it impossible or difficult or can make it impossible or difficult to implement them. Thus, law enforcement activity is a part of law enforcement activity, which is carried out by authorized subjects in a special sphere of legal relations in the forms defined by law and with the

use of special legal means and is aimed at preventing violations of the law and actively opposing them.

The trend of spreading the criminal procedural form to that part of law enforcement activity, which is of primary importance in the aspect of achieving the objectives of criminal proceedings, has been established. These are the types of law enforcement activities that involve the detection of criminal offenses and the identification of the persons who committed them. It is substantiated that the need to implement the tasks of criminal proceedings arises in those cases when law enforcement activities have not achieved their results, which are the prevention of criminal offenses.

As a result of the research, the conclusion about the presence of a complex of interrelationships between law enforcement activities and the tasks of criminal proceedings is substantiated. This is due to the fact that both law enforcement activities and criminal proceedings are aimed at securing the national interests of Ukraine from the threat of crime.

Key words: *law enforcement activity, criminal proceedings, tasks of criminal proceedings, law enforcement, law enforcement agencies.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.432
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.21

Є. О. Карпенко
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті досліджено особливості функціонування системи державного управління сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції у контексті руйнівних загроз, спричинених повномасштабним воєнним вторгненням росії в Україну. За допомогою низки науково-дослідницьких методів здійснено пошук перспектив адаптивного потенціалу інституційного механізму функціонування системи державного управління у сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції та характеристика його складових елементів.

У результаті проведеного дослідження охарактеризовано тенденції функціонування системи державного управління захисту економіки України в умовах євроінтеграційних процесів, під впливом воєнного вторгнення росії та руйнування економіки регіонів України, цілих економічних галузей та інших деструктивних чинників. Водночас особливостями такої системи державного управління визнано наявність адаптивного потенціалу інституційного механізму, сутність якого полягає у трьох складових елементах: 1) інституційний контур захисту економіки у євроінтеграційних процесах, представлений сукупністю державних інституцій, призначення яких полягає у забезпеченні балансу національних економічних інтересів та інтересів інших інтеграційних суб'єктів, що відбуваються у процесі адаптації національної економіки в інтегрованому середовищі в умовах стратегічних загроз; 2) потенціал функціональних особливостей інституційного контуру захисту економіки у процесах євроінтеграції, призначений для формування адаптації стратегії державного управління і тактики подолання асиметрії економічного потенціалу в системі виникнення загроз економічній безпеці, що особливо загострилося в умовах війни; 3) захист економіки в умовах євроінтеграційних процесів, спрямований на реалізацію адаптивного потенціалу системи державного управління, основною метою якого є подолання загроз шляхом прогнозування та проектування, де економічна дипломатія визнана одним із головних інструментів реалізації захисної функції економіки.

Ключові слова: *захист економіки, економічна безпека, державне управління, європейська інтеграція.*

Постановка проблеми. Однією з головних функцій держави є забезпечення безпеки і захисту у різних сферах суспільного буття, що відкрито демонструється в умовах повномасштабного російського вторгнення в Україну. Водночас державне управління у сфері захисту економіки є частиною забезпечення національної безпеки й оборони, зокрема економічної та продовольчої безпеки. Вчинення масштабних правопорушень окупаційних військ щодо економіки – ілюстрація потреби інтенсифікації державного управління щодо захисту економіки,

© Карпенко Є. О., 2022

приміром протидії незаконному вивозу зерна тощо. Саме тому держава здійснює значні зусилля у сфері захисту економіки посередництвом організаційно-правових, фінансово-економічних та інших заходів, сукупність яких забезпечить економічну безпеку та конкурентоспроможність національної економіки в складних умовах воєнної агресії проти України та реалізації державно-управлінського євроінтеграційного вектору загалом. У таких умовах суспільних трансформацій значної актуальності набуває дослідження особливостей функціонування системи державного управління сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей функціонування системи державного управління у сфері захисту економіки засвідчує значну наукову дискусію, в основному пов'язану з класифікацією функціонального розмаїття, яка значно відрізняється у середовищі різних супутних галузей наукових знань: державного управління, юриспруденції та економіки. Серед останніх досліджень варто виокремити роботи таких авторів, як І.Г. Бабець, О.М. Бондаревська, В.І. Воробйов, З.В. Гбур, О.О. Желізко, В.А. Ліпкан, О.О. Матійко, Є.В. Нікішин, Л.Х. Тихончук та інших дослідників, що демонструють концептуальні підходи до моделювання системи державного управління у сфері захисту економіки. Водночас нові виклики в сфері державного управління, зокрема повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну, фізичне нищення цілих регіонів, галузей регіональної економіки, дезінтеграція економічних зв'язків – зумовили доцільність дослідження означеної проблематики з нових позицій – позицій пошуку механізмів захисту економіки України в умовах невідворотності євроінтеграції та захисту національної безпеки й оборони України.

Мета і завдання статті. Метою статті є аналіз особливостей функціонування системи державного управління сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції у контексті катастрофічних загроз, спричинених повномасштабним воєнним вторгненням росії в Україну. Завданням статті є пошук перспектив адаптивного потенціалу інституційного механізму функціонування системи державного управління сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції та характеристика його складових елементів.

Виклад основного матеріалу. У межах національної системи за державою залишається незмінна інституційна роль ринкової економіки: здійснювати правосуддя, нагляд та контроль за дотриманням і правильним застосуванням законодавства, захищати права власності, проводити демонополізацію, бути надавачем суспільних благ, регулювати «температуру» інституційного середовища – запобігати її «перегріванню» – це те, без чого ринок та суб'єкти не можуть ефективно взаємодіяти. Немає іншого суб'єкта міжнародних відносин, який міг би вчасно рекапіталізувати банки, компенсувати зниження попиту з боку домогосподарств та нефінансових корпорацій. Держава виконує важливу стабілізаційну роль у нестабільному глобальному середовищі завдяки інституційному статусу, що зберігається. Чим менш усталеною та більш невизначеною є модель соціально-економічного розвитку держави, тим більша потреба у державному регулюванні. Не дивлячись на всі посили та рекомендації наднаціональних органів зменшувати заходи протекціонізму, посткризове відновлення не обходиться без активного втручання держави, захисту внутрішніх ринків та створення сприятливих умов для національних виробників. «Державні інститути різних країн світу сприяють підвищенню конкурентоспроможності своїх національних суб'єктів. Основний інструмент – модернізація регулювання фінансового сектора». На цій основі, як слушно зауважує Е.П. Миколенко [11, с. 91], навіть виникла міждержавна конкуренція регуляторних та інституційних новацій.

Інтеррегіональне співробітництво як нову форму міжнародної взаємодії регіонів, що має на меті, насамперед, реалізацію соціально-економічних інтересів регіону на основі міжнародних галузевих і міжгалузевих проєктів та в результаті сприятиме зміцненню економічної безпеки як на регіональному, так і на дер-

жавному рівнях досліджував І.Г. Бабець [2, с. 5]. Ефективність інтеррегіонального співробітництва залежить від здатності регіонів-учасників об'єднатися для протистояння загрозам, які зумовлені не лише внутрішніми суперечностями в соціально-економічній сфері кожного окремого регіону, а й економічними та інституціональними суперечностями у відносинах «міжнародні угрупування – держава», «держава – держава», «держава – регіон», «регіон – регіон». Якщо інтереси окремих системних елементів чи підсистем не збігаються, то виникають суперечності, які, своєю чергою, генерують загрози економічній безпеці. Так, економічна безпека регіону-учасника інтеррегіонального співробітництва визначається ступенем узгодженості інтересів окремих підприємств, що беруть участь у реалізації міжнародних проектів, а також відповідністю їх галузевого спрямування інтересам регіону. Водночас захист економіки інтеррегіонального співробітництва залежить від рівня узгодженості інтересів усіх регіонів-учасників, відповідності їхніх інтересів національним інтересам кожної з країн-партнерів та спільній меті, на досягнення якої спрямовано комплекс інтеррегіональних проектів.

У цьому розумінні О.М. Бондаревська [4] пропонує розглядати економічну безпеку як взаємозалежну систему її різних рівнів: глобального, міжнародного, національного, регіонального, рівня окремо взятої господарської структури, особи.

На основі означених рівнів З.В. Гбур [6, с. 100] виокремила складові нацбезпеки відповідно до яких систематизувала основні загрози економіці держави. Вважаємо за необхідне доповнити складові економічної безпеки організаційно-правовою. В умовах війни загрози національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері щодо кожної із складових системи економічної безпеки зростають значно швидше, з непередбачуваними наслідками та на тривалий період, зокрема що пов'язано із значним відтоком робочої сили за кордон та внутрішнім її переміщенням, руйнація підприємств та галузей, системи логістичних процесів тощо.

Тому, вищезазначений інституційний контур відносин захисту економіки – це сукупність взаємопов'язаних формальних та неформальних інститутів (норм та правил, організацій, установ), які забезпечують структурування механізмів підтримки сталого, ефективного розвитку економіки та впровадження у державне управління принципів збалансованості інтересів кожного з учасників економічних відносин, яка в результаті сприяє досягненню стратегічних цілей вищого порядку, зокрема забезпечення національної (економічної) безпеки в конкретні геополітичні та історичні умови.

Інституційний контур є замкнутою системою усталених інститутів, які формують зміст взаємодії економічних агентів та основний напрямок розвитку економічної системи. Формою реалізації інституційного контуру є інституційні умови, які можна визначити як певний упорядкований набір інститутів, що визначає напрям економічної поведінки суб'єктів. Як учасники контрактних відносин, що виконують функцію з нейтралізації джерел загроз та інтерналізації ризиків, є принципали (суспільство загалом, місцеве співтовариство, колектив окремого суб'єкта господарювання) та агенти (бюрократичний апарат органів загальної та спеціальної компетенцій). Розподіл учасників контрактних відносин, що виконують функцію забезпечення національної безпеки, їх відносна автономність та наділеність власними нормативними уявленнями, що виявляються в самостійності при розробці місії, стратегічної мети та завдань, дозволяє розглядати їх як суб'єктів системи захисту економіки, що є складовою національної економічної системи. Національна безпека в умовах мережевого суспільства розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та мережевізації економічного простору побудована відповідно до принципів функціонування мультиагентної системи. Невизначеність довкілля обумовлює необхідність надання окремим учасникам контрактних відносин певної автономності розробки інституційних проектів, системи порогових показників загроз, і навіть інструментів, вкладених у їх нейтралізацію. Натомість інтереси учасників контр-

актів не повинні суперечити цільовим орієнтирам розвитку національної економіки загалом. Проте зміст агентських відносин зумовлює виникнення додаткових загроз, здатних з певною часткою ймовірності заподіяти шкоду економічній системі та призвести до реаллокації активів між її учасниками. Отже, як зазначає Є.Х. Ханіпова [15, с. 70] національна безпека є одночасно в якості атрибутивної властивості національної економіки та підсистеми національної економічної системи, що проектується всіма учасниками останньої.

Національна економічна безпека неоднакова для країн, що знаходяться на різних щаблях соціально-економічного розвитку. У країнах з високим рівнем доходів населення за відносно низької самозабезпеченості основними ресурсами та багатьма видами продукції національна економічна безпека надійно гарантується розгалуженою диверсифікацією зовнішньоекономічних зв'язків. Для країн із нижчими рівнями економічного розвитку та доходів населення на перший план виходять питання достатньої самозабезпеченості основними видами ресурсів та продукції. Окремо кожна країна – член ЄС має набагато менші економічні ресурси, ніж багато розвинених і навіть країни, що розвиваються. Однак ЄС притаманний синергетичний ефект, що досягається через взаємопроникнення економік країн-учасників. Саме він за твердженням Ю.П.Господарика [7, с. 8], і визначає здатність ЄС забезпечувати високий рівень економічної безпеки та конкурентоспроможності. Головне завдання економічної безпеки в ЄС – формування механізмів адаптації європейської економіки країн до світової кон'юнктури, що швидко змінюється.

У таких умовах на даному етапі в Україні відбуваються процеси адаптації економіки у європейський простір, і тому головною особливістю зміцнення захисту економіки України, як вважає О.О. Матійко [10, с. 17] є впровадження інновацій в умовах глобалізації для того, щоб бути конкурентоспроможною країною. Однак, повномасштабне воєнне вторгнення російської федерації в Україну пришвидшило цей процес, оскільки енергетична залежність України від російських і білоруських енергоносіїв становила надзвичайно високий рівень небезпеки і загроз українській економіці, що й зумовило пошук механізмів адаптації інституційного механізму функціонування системи державного управління у сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції.

Найбільшою загрозою економічній безпеці України за цих умов є експортна орієнтованість зовнішньої торгівлі з країнами ЄС на основі традиційних однорідних товарів за умови ненасиченості вітчизняного ринку диференційованою продукцією. Вирішальним чинником у вирішенні цього питання, на думку В.І. Воробйова [5, с. 40], має стати докорінна структурна перебудова народного господарства на підставі постійного моніторингу індикаторів економічної безпеки.

Основними пріоритетами захисту економіки України в умовах євроінтеграції В.А. Ліпкан [9] визначає: коригування моделі інтеграції української економіки до ЄС через пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, проведення політики зменшення частки експорту у ВВП за збереження значної ролі зовнішньої торгівлі у процесі відтворення; застосування ефективної імпортної політики з використанням процедур прийнятих у рамках СОТ, які не суперечать чесній конкуренції та зростанню конкурентоспроможності національного капіталу; становище в рамках переговорів щодо створення зони вільної торгівлі щодо вільного функціонування ринкових інститутів, стабільних та недискримінаційних правових рамок для суб'єктів господарювання обох сторін, гарантування правових норм у торговельно-економічній сфері, чітко визначених прав власності, застосування відповідних нормативів походження товарів та інших правил, які діють у рамках аналогічних угод; підтримування високотехнологічного експорту через сприяння просуванню української продукції на зовнішній ринок; спрощення та прискорення процедури експортного контролю; створення системи моніторингу стану економічної безпеки України.

Очевидно, що в умовах продовження процесів глобалізації в світі та євроінтеграційних зусиль досягти помітних успіхів в реалізації своїх конкурентних переваг і

у вирішенні на цій основі завдань економічного та соціального розвитку суспільства може лише країна з ефективною економікою та ефективними інституціями, які реалізують свої функції в межах адекватної державної економічної політики. У цій частині неможливо не погодитись із позицією О.О. Желізко [8, с. 139], що саме формування обґрунтованої та зваженої стратегії і тактики забезпечення цілеспрямованого впливу держави на процес формування сучасної моделі розвитку економіки задля забезпечення і підвищення її конкурентоспроможності, сприяння економічній безпеці підприємництва вимагає формування відповідних підходів, моделей, механізмів ефективної взаємодії держави, економіки і суспільства за реалізації певних рішень національного значення в сучасних умовах.

Важливою складовою економічної безпеки реального сектору економіки є інвестиційна безпека. На погляд вчених А. Остапчука, А. Збарської [13, с. 170] – це стан економіки, що забезпечує створення і збереження сприятливого інвестиційного клімату, високу віддачу від інвестицій, акумулювання вільних коштів у фонді нагромадження і їх ефективне використання, залучення прямих і портфельних закордонних інвестицій без виникнення фінансової залежності від іноземних інвесторів, мобільність економічних ресурсів, зростання матеріаловіддачі, фондовіддачі, продуктивності й інтенсивності праці. В умовах повномасштабної війни інвестиційний клімат в Україні не є привабливим. На це впливає низка об'єктивних чинників, серед яких – податкова система, відтік капіталу, «доларизація» економіки. За твердженням учених, і другий, і третій чинники існують унаслідок недовіри до уряду та національної грошової одиниці.

На сьогодні, у сучасних умовах російсько-української війни, що триває вже дев'ятий рік і перейшла у фазу повномасштабного воєнного вторгнення РФ, коли економічна безпека стає одним із найважливіших компонентів міжнародної, регіональної та національної безпеки, Європейський Союз, наголошує Н.Е. Аванесова [1, с. 25], починає відігравати провідну роль у забезпеченні стабільності та безпеки європейського континенту. Процес розбудови і реформування ЄС необхідно розглядати не тільки як розширення кордонів «спільного ринку», а й як чинник створення нової європейської архітектури безпеки, яка є комплексною, взаємопов'язаною та багатовимірною. Навіть зважаючи на те, що Європейський Союз є одним зі світових економічних і політичних центрів, проте, він може не мати далекосяжних зовнішньополітичних інтересів у сфері безпеки. Саме створення нової європейської архітектури безпеки розглядається через призму самоусвідомлення ЄС своєї ролі у зазначеній сфері. Україна хотіла б вже сьогодні бути залученою в якості спостерігача до участі в його роботі з асоційованими членами. Ще однією важливою тенденцією у галузі Європейської безпеки на думку автора – є процес розбудови в рамках Євросоюзу спільної європейської політики безпеки та оборони, який супроводжується переданням оборонних структур та функцій Західноєвропейського Союзу до ЄС. Налагодження співробітництва з Європейським Союзом в рамках його оборонного компонента, відкриває для України великі перспективи. Започаткування плідного партнерства з ЄС у цій сфері з огляду на визнану роль нашої держави як контрибутора європейської безпеки може стати відправним пунктом для подальших позитивних зрушень у ставленні ЄС до України і одним з головних чинників інтеграції нашої держави до цієї впливової інституції

Відтак, в умовах дезінтеграції української економіки, що глобально посилилася під час нападу російської федерації на Україну у 2014 році і повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року, адаптивний потенціал інституційного механізму функціонування системи державного управління у сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції має бути зосереджений на подоланні асиметрії в економіці країн-членів ЄС та України.

З огляду на вищезазначене, необхідно звернути увагу на думку Є.В. Нікішина [12, с. 62], який слушно зазначає, що загальним підсумком інтеграції в ЄС для країн Східної та Центральної Європи є

те, що асиметрія партнерства, яка виражалася в перевагах «ядра» ЄС за рівнем продуктивності праці, впровадження інновацій у промисловість, секторальної підтримки пріоритетних для економічної і продовольчої безпеки держав ЄС галузей, низькою енерго- і ресурсоємності продукції, зберігається на користь «ядра». Необхідна масштабна модернізація економіки країн, які недавно вступили в ЄС, стримується відсутністю переданих та власних технологій, браком коштів, прямою протидією з боку іноземних компаній такій модернізації.

Асиметрія партнерства і технологічна відсталість консервуються об'єктивними і суб'єктивними чинниками, серед яких об'єктивними є:

1. Відсутність коштів і ресурсів для підтримки стратегічно важливих для економічної і продовольчої безпеки галузей;

2. Відсутність можливостей і засобів підвищення рівня технологічної та інфраструктурної оснащеності економіки, що зберігає низьку конкурентоспроможність продукції;

3. Виробництва сировинного і видобувного сектору є провідними для економіки галузями і підприємствами;

4. Виведення з управління держави провідних підприємств і, замість модернізації і переоснащення, закриття через неконкурентноспроможність;

5. Інтеграції національного та іноземного секторів промисловості не відбувається. Іноземні виробництва, як правило, створюються за модульним типом у високоприбуткових галузях виробництва. Розвиток галузей у бік випуску одного виду продукції створюють загрозу економічній безпеці в разі виникнення проблем у материнських компаній і різкого скорочення виробництва [3].

6. Відсутність коштів на модернізацію власного виробництва обумовлена високим негативним сальдо імпортно-експортних операцій. Обсяги вивезеної продукції значно перевищують обсяги прямих іноземних інвестицій, кредитів і позик.

7. Ставка на іноземні компанії як джерело інновацій виявилася неправильною. Застосування інновацій зводиться до принципу «ноу-хау». Власна науково-дослідницька діяльність перестала забезпечувати промислове виробництво високотехнологічними розробками. Наукові кадри значною мірою втрачені для вітчизняного виробництва [12, с. 63].

Ще однією особливістю, яка не згадується в наведених вище, це регулюючі основи економічної дипломатії, яка на думку Л.Х. Тихончук [14], також реалізує важливі спеціальні функції державного управління. Економічна дипломатія повинна бути заснована на принципах діяльності наднаціональних організацій. В таких умовах, на нашу думку, доцільно уточнити визначення поняття «економічна дипломатія», що уможливлює виявлення пріоритетів трансформації механізмів, форм та інституцій, які здійснюють координацію торгових процесів на міжнародному рівні. Відповідно, економічна дипломатія є системою заходів, здійснюваних органами державної влади та управління, на основі інтеграції механізмів регулювання торгових відносин існуючої глобальної інституційної системи координації торгової діяльності.

Насамкінець доцільно констатувати, що досвід створення сучасних систем захисту національної економіки показує, що великі країни (США, Китай, Бразилія) формують у межах державного апарату спеціальну підсистему установ, які повністю або частково зайняті питаннями забезпечення національних економічних інтересів, що є надзвичайно актуальним в Україні в умовах широкомасштабної війни зокрема.

Висновки. Отже, особливості функціонування системи державного управління у сфері захисту економіки в умовах євроінтеграції представлені адаптивним потенціалом інституційного механізму її функціонування та полягає у наступних складових:

– інституційний контур захисту економіки у євроінтеграційних процесах представлений сукупністю державних інституцій, котрі забезпечують баланс національних економічних інтересів у процесі адаптації національної економіки в інтегрованому середовищі;

– формування адаптивної управлінської стратегії та тактики подолання асиметрії економічного потенціалу в системі

виникнення загроз економічній безпеці як функціональне призначення інституційного контуру захисту економіки у процесах євроінтеграції полягає;

– захист економіки в умовах євроінтеграційних процесів спрямований на адаптивний потенціал системи державного управління, квінтесенцією якого є подолання загроз шляхом прогнозування та проектування, коли економічна дипломатія є одним з головних інструментів реалізації захисної функції.

Список використаної літератури:

1. Аванесова Н.Е. Системний підхід до формування стратегії забезпечення економічної безпеки оборонної промисловості України в умовах євроінтеграції. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2017. № 57. С. 20 – 27.
2. Бабець І.Г. Концептуальні засади стратегії економічної безпеки інтеррегіонального співробітництва України з країнами ЄС. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. Вип. 1. С. 3 - 13.
3. Белов М.И. Инновационная модель развития – путь к европейской интеграции. URL : http://www.courier-edu.ru/cour0589/2400.htm
4. Бондаревська О.М. Економічна безпека регіонів у системі економічної безпеки держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. С. 54 - 57.
5. Воробйов В.І. Методичні основи побудови комплексної системи економічної безпеки підприємства. *Наукові записки* [Української академії друкарства]. 2011. № 1 (19). С. 38-44.
6. Гбур З.В. Структура забезпечення економічної безпеки України в контексті європейської інтеграції. *Інвестиції: практика та досвід.* 2017. № 23. С. 98–102.
7. Господарик Ю.П. Модернизация концептуальных подходов к экономической безопасности в европейских странах: новые вызовы – новые ответы. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2020. № 12. С. 7 – 21.
8. Желізко О.О. Державне регулювання інституціональних змін системи економічної безпеки підприємництва : дис. к. е. н: 08.00.03. – економіка та управління національним господарством. Кам'янець-Подільський, 2019. 262 с.
9. Ліпкан В.А. Теоретико-методичні засади управління у сфері національної безпеки України. К. : Текст, 2014. 350 с.
10. Матійко О.О. Формування інноваційної складової економічної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Економіка України в умовах євроінтеграції: виклики та перспективи розвитку* : матер. І Всеукраїнської наук.- практ. конф., 19 квітня 2018 р., м. Умань / за ред. д. е. н., проф. О. Г. Чирви. Умань : ВПЦ «Візаві», 2018. С. 17 – 19.
11. Миколенко Е.П. Экономические системы в условиях глобализации: трасформация и институциональная адаптація. Харьков : НУА, 2017. 268 с.
12. Нікішин Є.В. Умови забезпечення економічної безпеки держави перехідного періоду при економічній інтеграції. *Економічний аналіз*. 2017. Т. 27, № 4. С. 59-64.
13. Остапчук А., Збарська А. Економічна безпека України в умовах трансформаційних процесів. *Геополітика України: історія і сучасність*. 2021. № 1 (26). С. 162 – 173.
14. Тихончук Л.Х. Трансформація функцій державного управління в сфері регулювання міжнародної економічної діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1258
15. Ханипова Е.Х. Показатели состояния системы экономической безопасности региона и направления их повышения. *Горизонты экономики*. 2016. №1. С.69-72.

Karpenko Ye. Features of the functioning of the system of public administration in the field of economic protection in the context of European integration

The article examines the peculiarities of the functioning of the system of public administration in the field of economic protection in the context of European integration in the context of destructive threats caused by the full-scale military invasion of russia into Ukraine. With the help of a number of research methods the prospects of adaptive potential of the institutional mechanism of functioning of the system of public administration in the field of economic protection in the conditions of European integration and the characteristic of its constituent elements are searched. The result of the study was a description of the trends in the system of public administration of Ukraine's economy in terms of European integration under the influence of factors of military invasion and destruction of regions of Ukraine,

entire economic sectors and other destructive factors. At the same time, the peculiarities of such a system of public administration are the adaptive potential of the institutional mechanism, which consists of three components: 1) the institutional contour of economic protection in European integration processes, which is a set of state institutions. objects that occur in the process of adaptation of the national economy in an integrated environment in the face of strategic threats; 2) the potential of the functional features of the institutional circuit of economic protection in the process of European integration is designed to adapt the strategy of public administration and tactics to overcome the asymmetry of economic potential in the system of threats to economic security, especially exacerbated during the war; 3) protection of the economy in the context of European integration processes is aimed at realizing the adaptive potential of public administration, the main purpose of which is to overcome threats through forecasting and design, in this process economic diplomacy is recognized as one of the main tools.

Key words: *economic protection, economic security, public administration, European integration.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.22

Н. М. Махначова
кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри менеджменту та адміністрування
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету

В. О. Бондар
здобувач освітнього ступеня «магістр»
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ

У статті окреслено сучасні підходи до сутності поняття «публічне управління» та доведено, що не слід автоматично застосовувати термін «публічний» замість «державний» з огляду на інше сутнісне наповнення. Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Звернено увагу на те, що універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, та наявність державного та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють існування значної кількості суб'єктів публічного адміністрування. Зазначається, що на сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Стаття також присвячена висвітленню питань пов'язаних із дослідженням поняття «суб'єкт публічного управління». Визначено, що поняття суб'єктів публічного управління є надзвичайно важливим, оскільки мова йде про публічно-управлінську діяльність, яка направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance». Належне врядування має 8 основних характеристик: участь, консенсус орієнтованість, підзвітність, прозорість, належне реагування, дієвість і ефективність, справедливість і дотримання верховенства права. Публічне управління не обмежується діяльністю його органів і посадових осіб. Воно здійснюється і за участю, нерідко вирішальною, інститутів безпосередньої демократії. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Ключові слова: *публічне управління, суб'єкти публічного управління, юридична особа публічного права, національні публічні діячі, належне врядування.*

Постановка проблеми. В теорії публічного управління існує досить багато тотожностей і нечітких тлумачень, що призводить до ускладненого розуміння та використання термінів та понять як науковцями, так і практиками. З одного боку, це пов'язано з труднощами та різним тлумаченням поняття «public administration» як «публічне управління», «публічне адміністрування», з іншого – з ототожненням в деяких джерелах з «державним управлінням», особливо на початковому етапі, активного використання термінології «публічне управління» як синоніму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проаналізувавши основні наукові надбання з проблематики «public

© Махначова Н. М., Бондар В. О., 2022

administration» ми помітили, що більшість наукових праць розкриває зміст поняття «публічне адміністрування» та відповідно «суб'єкти публічного адміністрування». Так, поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування, а також дослідження категорії Президента України як суб'єкта публічної адміністрації, у своїх публікаціях здійснює А.Б. Маслова. Суб'єкт управління та феномен публічної влади розглядається в працях О.В. Скидан, В.П. Якобчук, Н.В. Дацій, Є.І. Ходаківського [1]. Поняття та систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні розглядає О.В. Сукманова [2]. Класифікацію суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України досліджує М. Ю. Медведєв [3]. Юридичні особи публічного права як суб'єкти публічного адміністрування розглядаються Л.Р. Білою-Тіуновою та Є.І. Фроловою [4].

Однак очевидно, що «управління» не є синонімом «адміністрування», тому саме питання «суб'єкти публічного управління» залишається малодослідженим. Поняття суб'єктів публічного управління є надзвичайно важливим, на нашу думку, оскільки мова йде про публічно-управлінську діяльність, яка направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance». Варто пригадати, що належне врядування має 8 основних характеристик. Це участь, консенсус орієнтованість, підзвітність, прозорість, належне реагування, дієвість і ефективність, справедливість і дотримання верховенства права. Це запевнення, що корупція зведена до мінімуму, враховуються погляди меншості і що голоси найбільш вразливих верств населення суспільства враховуються під час прийняття рішень. Це також врахування сьогодення та майбутніх потреб суспільства [5].

Метою статті є визначення суб'єктів публічного управління з позиції публічно-управлінської діяльності як здійснення впливу на об'єкт управління, згідно з існуючими науковими обґрунтуваннями та чинним законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зазначають Біла-Тіунова Л.Р та Фролова Є.І., універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, та наявність центрального та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримувань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють існування значної кількості суб'єктів публічного адміністрування. Однак, станом на сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Основою *орієнтовного* переліку суб'єктів публічного адміністрування служить суб'єктне наповнення змісту дефініції «суб'єкт владних повноважень» відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України, яку використано для позначення носіїв публічно-владних функцій. Категорія «юридичні особи публічного права» не співпадає із усталеною класифікацією суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти делегованих повноважень без її конкретизації в законодавстві та чинній науковій літературі) та не обмежується включенням тільки до групи «інші суб'єкти делегованих повноважень», оскільки виокремлені види юридичних осіб публічного права, по-перше, належать частково до кожної із груп класифікації. По-друге, одні й ті самі види юридичних осіб публічного права, можуть набувати повноважень суб'єктів різних груп [4].

Публічне управління – це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети та дій усіх ключових учасників [6]. За твердженням І. В. Аль-Атті в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте «публічне управління» як модель управління

справами суспільства має інше сутнісне наповнення [7].

Як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [8]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування. На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [9].

На думку Р. Мельника, категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітке визначення. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [10].

Публічне управління не обмежується діяльністю його органів і посадових осіб. Воно здійснюється і за участю, нерідко вирішальною, інститутів безпосередньої демократії. До їх числа належать вибори, коли громадяни вирішують, яка партія або коаліція буде формувати уряд. Участь громадян в управлінні здійснюється в деяких країнах шляхом відкликання депутатів, голів муніципальних утворень виборцями. Шляхом голосування на референдумі громадяни можуть прийняти зміни до конституції чи до іншого закону [1].

Варто зазначити, що до повноважень будь-якого керівника організації входить управління в середині організації, однак суб'єктів повноважень публічного управління ми маємо шукати в чинних нормативно-правових актах. Як уже було зазначено вище, чинне законодавство України не містить поняття «суб'єкти публічного управління», однак містить інші визначення, які, на нашу думку, займають чільне місце у даній галузі (таблиця 1).

Таким чином, визначальною ознакою «суб'єктів публічного управління», на нашу думку, будуть повноваження з управління, а саме формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. Тому, питання визначення кола осіб, яких можна віднести до «суб'єктів публічного управління» слід вирішувати, аналізуючи їх повноваження та чинне законодавство України на момент розгляду.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, проаналізувавши наукові джерела та чинне законодавство ми дійшли висновків, що термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміну «державний». «Публічне управління» та відповідно «суб'єкти публічного управління» як модель управління в суспільстві мають інше змістовне наповнення. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності (впливу), який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Публічне управління має забезпечувати підвищення ефективності управлінської діяльності із залученням високого рівня громадської підтримки при впровадженні управлінських рішень. Публічно-управлінська діяльність має бути направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance», а також консолідацію суспільства навколо спільних цілей.

Таблиця 1

Законодавча характеристика публічних осіб держави та їх класифікація

Поняття та посилання на законодавство	Перелік суб'єктів	Прогалини законодавства
1	2	3
Службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, визначені у примітці до ст. 51-3 Закону України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII, «Про запобігання корупції»	1) Президент України; 2) Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра; 3) член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України; 4) уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; 5) Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України; 6) Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник; 7) член Центральної виборчої комісії; 8) член, інспектор Вищої ради правосуддя, член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 9) народний депутат України; 10) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 11) Уповноважений із захисту державної мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови; 12) Директор Національного антикорупційного бюро України, його перший заступник та заступник; 13) Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники; 14) Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник; 15) Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України; 16) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник; 17) Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Прем'єр-міністра України; 18) особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»; 19) особи, посади яких згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до 1 – 3 категорій; 20) судді, судді Конституційного Суду України; 21) прокурори, слідчі і дізнавачі; 22) керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів; 23) керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя; 24) керівники державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення; 25) військові посадові особи вищого офіцерського складу. Інформація про те, чи належить суб'єкт декларування до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, зазначається станом на останній день звітного періоду.	Розмежування службових осіб, які займають відповідальне становище, та осіб, які займають особливо відповідальне становище, Законом не передбачено.

Продовження таблиці 1

1	2	3
Національні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону України від 06.12.2019 № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»	1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України та їх заступники; 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники; 3) керівник та заступники керівника Державного управління справами; 4) керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, що не є державними службовцями, посади яких належать до категорії «А»; 5) Секретар та заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; 6) народні депутати України; 7) Голова та члени Правління Національного банку України, члени Ради Національного банку України; 8) голови та судді Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів; 9) члени Вищої ради правосуддя, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 10) Генеральний прокурор та його заступники; 11) Голова Служби безпеки України та його заступники; 12) Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники; 13) Директор Державного бюро розслідувань та його заступники; 14) Директор Бюро економічної безпеки України та його заступники; 15) Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова та члени Антимонопольного комітету України, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени Центральної виборчої комісії, голови та члени інших державних колегіальних органів; 16) надзвичайні і повноважні посли; 17) начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України, командувачі Сухопутних військ Збройних Сил України, Повітряних Сил Збройних Сил України, Військово-Морських Сил Збройних Сил України; 18) державні службовці, посади яких належать до категорії «А»; 19) керівники органів прокуратури, керівники обласних територіальних органів Служби безпеки України, голови та судді апеляційних судів; 20) керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних та казенних підприємств, господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких прямо чи опосередковано перевищує 50 відсотків; 21) члени керівних органів політичних партій.	Інформація про те, чи належить суб'єкт декларування до національних публічних діячів, зазначається станом на останній день звітного періоду.
Посадові та службові особи інших державних органів (представники влади)	1) здійснюють функції представників влади; 2) обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. До *представників влади* належать, зокрема, працівники державних органів, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості (п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво»). *Адміністративно-господарські функції* (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). *Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки)* – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [11].	

Закінчення таблиці 1

1	2	3
Посадові особи юридичних осіб публічного права (Рішення НАЗК «Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю).	Під посадовими особами юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які мають повноваження здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції [11]. У разі визначення посадових осіб на державних підприємствах слід брати до уваги положення ч. 3 ст. 65 ГК України. Так, посадовими особами підприємства є керівник, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємств.	Однак цей перелік для цілей декларування не є вичерпним. Визначальним є обсяг повноважень відповідного працівника.

Список використаної літератури:

1. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
2. Сукманова О.В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія.: Юриспруденція. 2018. № 33. С. 64-67.
3. Медведєв М. Ю. Класифікація суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України. *Право та інновації*. № 4 (20). 2017. с. 96-102.
4. Біла-Тіунова Л.Р та Фролова Є.І. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2022. С. 145-147.
5. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf
6. Pollitt C. Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.).
7. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного правління*. Том 6. № 8. 2018. С. 35-41.)
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. 2004. 401 с.
9. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
10. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство.* 2012. № 6. С. 95-98.
11. Веб-сайт НАЗК. Суб'єкти декларування. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/ii-sub-yekty-deklaruvannya/

Makhnachova N., Bondar V. Subjects of public administration: conceptual and categorical analysis of legislative standards

The article outlines modern approaches to the essence of the concept of "public administration" and proves that the term "public" should not be automatically used instead of "state" in view of the other essential content. Public administration is a type of socially useful activity, which is carried out by a certain set of subjects, including state authorities, local self-government, etc. Attention is drawn to the fact that the universal character of public administration, on the one hand, and the presence of state and local levels of state power along with independent local self-government, the need to maintain the mechanism of "checks and balances of power", as well as the processes of decentralization of public power, on the other hand, lead to the existence of a significant number of subjects of public administration. It is noted that today there is no official confirmation of the concept of "subject of public administration". The article is also devoted to the coverage of issues related to the study of the concept of "subject of public administration". It was determined that the concept of subjects of public administration is extremely important, since we are talking about public-administrative activities aimed at satisfying the interests of society and implementing "good governance". Good governance has 8 main characteristics: participation, consensus orientation, accountability, transparency, appropriate responsiveness, effectiveness and

efficiency, fairness and compliance with the rule of law. Public administration is not limited to the activities of its bodies and officials. It is carried out with the often decisive participation of institutions of direct democracy. Public management ensures a significant increase in the efficiency of management activities due to a high level of public support and consolidation of society around common goals.

Key words: *public administration, subjects of public administration, national public figures, legal entity of public law, good governance.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.074:614.02
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.23

О. В. Баб'як
кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри медико-профілактичних дисциплін та лабораторної діагностики
Комунального закладу вищої освіти «Рівненська медична академія»
Рівненської обласної ради
ORCID: 0000-0003-1934-0075

ФОРМУВАННЯ ІМПЕРАТИВІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ

У статті визначено актуальність проблеми державного управління профілактикою та реабілітацією, що загострилася у зв'язку з інноваціями державного управління. Ці нововведення нещодавно впровадили в систему охорони здоров'я. Досліджено концептуальні зміни в системі управління охороною здоров'я населення, що призвели до необхідності нового трактування принципів і підходів профілактики та реабілітації в системі охорони здоров'я. Такими концептуальними змінами є: децентралізація управління охороною здоров'я, реформування центрального апарату управління охороною здоров'я, перетворення державних медичних підприємств на комунальні підприємства, розвиток страхової медицини, поширення приватної медицини, широке впровадження IT-технологій.

На основі критичного аналізу наукових праць вітчизняних учених автор визначив, що методологія дослідження державного управління профілактикою та реабілітацією має базуватися на вивченні сутності та функцій профілактики охорони здоров'я в контексті ретроспективного огляду здоров'я. системи в її державному управлінні. Важливими є підходи, засновані на історичних засадах становлення та розвитку процесу використання понятійно-категоріального апарату наукових досліджень у сфері охорони здоров'я.

Серед форм організації та проведення наукового пізнання в контексті проблеми у статті визначено соціальні підходи до її вирішення, інноваційні підходи до вдосконалення механізмів управління охороною здоров'я населення. Автор розкриває сутність впливу міжнародних організацій на процеси профілактики та реабілітації. Зазначається, що за ініціативою національних урядів у світовій практиці управління охороною здоров'я підписано багато відповідних документів, які становлять основу сучасної системи охорони здоров'я як у світовому, так і в національному просторі.

Доведено, що вирішення комплексних завдань формування системи профілактики та реабілітації ґрунтується на необхідності вивчення питань підготовки кадрів.

Ключові слова: *державне управління, методологія, імперативи, профілактика, реабілітація, громадське здоров'я.*

Постановка проблеми. Актуальність проблеми державного управління профілактикою та реабілітацією посилилась у зв'язку державними управлінськими інноваціями, що були запровадженні останнім часом в системі охорони здоров'я. Концептуальні зміни в системі державного управління охороною здоров'я призвели до необхідності нових трактувань принципів та підходів профілактики та реабілітації в системі охорони здоров'я. До таких концептуальних змін ми можемо віднести наступні: децентралізація системи державного управління охороною здоров'я, реформування діяльності центрального апарату державного управління охороною

© Баб'як О. В., 2022

здоров'я, перетворення державних підприємств охорони здоров'я на комунальні підприємства, розвиток страхової медицини, поширення приватної медицини, широке запровадження ІТ-технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сформульований нами науковий концепт створення механізмів державного управління процесами покращання здоров'я населення в Україні, базується на працях таких науковців як: Авер'янов В., Алейнікова О., Амосов О., Бакуменко В., Балашов А., Драган І., Дацій Н., Жовнірчик В., Ковалік О., Малиновський В., Непомнящий О., Пархоменко-Куцевіл О., Сиченко В., Радченко О., Романенко К., Романенко Є., Тихончук Л. В своїх працях ці науковці заклали основи функціонування механізмів державного управління різними сферами діяльності держави, що надало можливість інтегрувати механізми державного управління охороною здоров'я в єдиний механізм управління державою.

Особливо актуальним це наукове завдання стає актуальним в контексті трансформації системи охорони здоров'я як складової механізму державного управління. Безпосередньо завдання такої трансформації в контексті вирішувались фахівцями з державного управління, що досліджували безпосередньо процеси функціонування системи охорони здоров'я. Серед таких фахівців слід визначити таких науковців як: Баєву О., Білинську М., Безтелесну Л., Вівсянника О., Грицко Р., Гладуна З., Єрошкіну Т., Зиму І., Карамишева Д., Лазоришинець В., Орлову Н., Саричева В., Сазонця І., Сазонець О., Солоненко Н., Радиш Я. В своїх працях ці науковці визначили основи функціонування системи охорони здоров'я України, її організаційно-адміністративні, економічні складові, фінансові складові, провели порівняння із кращими світовими практиками організації системи охорони здоров'я, визначили соціальні функції системи охорони здоров'я в українському суспільстві, дослідили вплив міжнародних організацій на процеси трансформації охорони здоров'я України

Мета дослідження. Однак великих наукових досліджень в сфері профілактики та реабілітації як складової системи громадського здоров'я, елементу механізму державного управління охороною здоров'я вітчизняними науковцями не проводилось. Тому в перехідному періоді до нової системи управління охороною здоров'я, зокрема профілактикою та реабілітацією є доцільним визначити методологію наукового дослідження цього процесу.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до загальноприйнятих підходів «під методологією наукового дослідження розуміють сукупність принципів, засобів, методів і форм організації та проведення наукового пізнання поставленої проблеми. Методологія наділена апаратом дослідження, до якого відносять:

принципи організації та проведення наукового дослідження;

різні методи наукового дослідження та способи його проведення;

понятійно-категоріальну основу наукового дослідження, зокрема: актуальність, проблематика, об'єкт, предмет, мета, завдання, наукова новизна, евристична цінність, теоретична і практична значущість[1.].

У зв'язку з цим, є нагальним проведення теоретичного дослідження форм і методів державного управління профілактикою та реабілітацією в умовах трансформаційних змін державного управління охороною здоров'я. Дослідження сутності та функцій системи профілактики охорони здоров'я в сучасному світі може бути методологічно побудовано на проведених проф. Зимою І.Я. ретроспективному огляді еволюції систем охорони здоров'я в її державно-управлінському аспекті[2]. Проведене автором дослідження визначає історичні основи заснування та розвитку процесу використання понятійно-категоріальної основи наукових досліджень в сфері охорони здоров'я.

Важливим є аналіз ідей науковців різних галузей знань минулих століть в контексті виокремлення важливості фізичного та ментального здоров'я людини як складової цілісності її духовної та фізіологічної сутності. Такий аналіз проводить Вівсянник О.М. [3]. Такий аналіз закладає можливості використання різних методів наукового дослідження та способів його проведення в сфері охорони здоров'я. Не

дивлячись на оновлення в сучасній дійсності наукових підходів до сутності профілактики та реабілітації з позицій ринково орієнтованого суспільства, значної комерціалізації відносин в сфері охорони здоров'я, значною мірою загально цивілізаційні, гуманістичні, соціальні підходи, що були закладені в цьому питанні не втратили своєї пріоритетності та значущості і на теперішній час.

Серед форм організації та проведення наукового пізнання в контексті поставленої проблеми необхідно визначити соціальні підходи до її вирішення. Такі підходи є найбільш проаналізованими у дослідженнях сучасних авторів. Серед наукових праць, в яких останнім часом досліджувались питання, що пов'язані із соціальним характером системи охорони здоров'я слід виокремити монографію Сазонця І.Л., Зими І.Я. «Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я»[4]. В роботі автори проводять теоретичний аналіз інституційної системи в забезпеченні розвитку соціальних процесів охорони здоров'я, зокрема, виявляють та класифікують проблеми трансформації державної системи охорони здоров'я та діяльності соціальних інститутів, досліджують рівень розвитку та напрями діяльності соціальних та медичних інституції в трансформації державної системи охорони здоров'я, визначають та досліджують проблеми реформування соціальної системи управління охороною здоров'я в Україні.

Ще одним важливим напрямком дослідження в поданій монографії є дослідження авторами окремих соціальних інститутів забезпечення трансформації державної системи управління охороною здоров'я. В цьому контексті автори визначають та досліджують проблеми трансформації державної системи охорони здоров'я та діяльність соціальних інститутів, проводять порівняльний вплив спільної діяльності соціальних та медичних інституцій в трансформації державної системи охорони здоров'я, визначають конкретні проблеми реформування соціальної системи управління охороною здоров'я в Україні.

Підсумком дослідження є визначення рівня соціальності трансформації державної системи управління охороною здоров'я. З метою реалізації поставленого завдання автори визначають рівень соціальності управління сферою охорони здоров'я на основі опитування експертів, аналізують регіональні особливості соціалізації системи охорони здоров'я, досліджують можливості санаторно-курортної діяльності як потужного інструмента профілактики та реабілітації.

Також до форм організації та проведення сучасного наукового пізнання в контексті профілактики та реабілітації є розробка вітчизняними науковцями нових інноваційних підходів до механізмів державного управління охороною здоров'я. Такі механізми неможливо уявити без формування нових смислів соціальної діяльності, які поєднують комерціалізацію системи охорони здоров'я, її децентралізацію, гуманістичну спрямованість в умовах домінування процесів профілактики та реабілітації. Перспективною формою поєднання таких положень в трактовці вітчизняних вчених є формулювання наукових підходів розвитку медичного туризму та процесу його еволюції на основі отримання синергетичних ефектів у нові рекреаційно-оздоровчі суб'єкти господарчої діяльності – медичні кластери, або кластери медичного туризму. Колектив авторів під керівництвом проф. Давиденко І.В. та проф. Михайлюк О.Л. підготував монографію, що присвячена дослідженню концептуальних підходів до організації та діяльності туристичних кластерів, в якій в повному обсязі сконцентровано та проаналізовано сучасні матеріали, уявлення, прогнози щодо розвитку медичних кластерів. З цієї проблематики в монографії авторами аналізуються проблематика рівня розвитку медичного туризму у світі, формування інституційних засад розвитку медичного туризму на міжнародному рівні, основ кластерної політики країн Європейського Союзу, імплементації досвіду країн світу щодо розвитку медичного туризму та кластерів медичного туризму, імплементація досвіду окремих країн Європи у розвитку медичного туризму та організації кластерів медичного туризму, формування та використання нових маркетингових інструментів європейських країн для

розвитку медичного туризму. Авторами визначається пріоритетність форм розвитку медичного туризму, медичних кластерів як значущої складової процесу профілактики та реабілітації[5].

Важливою формою організації та проведення актуального наукового пізнання охорони здоров'я і профілактики та реабілітації є визначення сутності впливу міжнародних організацій на процеси профілактики та реабілітації. Серед досліджень останнього часу в цьому напрямі слід визначити монографію Вівсянника О.М. «Значення та функції міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я»[3]. В своїй науковій праці автор досліджує значення міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. З цією метою науковцем визначено вплив неоінституціоналізму на визначення місця організацій в інституційній системі державного управління, розкрито сутність міжнародних організацій та визначення передумов їх співпраці з органами державного управління, визначено теоретичні передумови функціонування міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. Важливим напрямом наукових досліджень в монографії є аналіз функціонування міжнародних організацій в системі державного регулювання охорони здоров'я. З метою розкриття цієї проблеми, автор проводить аналіз співпраці органів державного управління із міжнародними медичними організаціями за їх функціональними напрямками, аналіз ефективності систем охорони здоров'я в країнах світу та в Україні, визначає проблеми діяльності міжнародних організацій у сфері регулювання системи охорони здоров'я в Україні. Заключним етапом дослідження є трансформація теоретичних напрацювань в практичну площину діяльності системи охорони здоров'я, зокрема автор визначає напрями вдосконалення інституційної системи державного регулювання охорони здоров'я на основі співпраці з міжнародними організаціями.

Не тільки міжнародні організації формують світову інституційну систему управління охороною здоров'я. За ініціативою національних урядів в світовій управлінській практиці охорони здоров'я було підписано чимало актуальних документів, що склали основу сучасної системи охорони здоров'я, як в світі, так і в національному просторі. В монографії «Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід» автори визначають, що основними документами є: Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (Париж, 1953), Алма-Атинська декларація (Алма-Ата, 1978), Оттавська хартія по зміцненню здоров'я (Оттава, 1978), Європейська Хартія прав пацієнтів (Амстердам, 1994), Люблінська Хартія вдосконалення управління охороною здоров'я (Люблін, 1996), Талліннська Хартія (Таллінн, 2008), Європейська політика «Здоров'я – 2020» (Баку, Брюссель, Мальта, 2012)[2]. Ці документи та цілий ряд міжурядових угод, що регулюють та уніфікують підходи до санітарії та гігієни, світових стандартів, які встановлюють однакові вимоги для поводження з рекреантами в об'єктах гостинності, закладають основи функціонування санаторно-курортного комплексу, діяльності готелів, закладів оздоровлення, лікарень, госпіталів, хосписів. За відсутності єдиних стандартів санітарії та гігієни був би неможливий розвиток медичного туризму, діяльність медичних кластерів[9].

Процес організації та проведення наукового пізнання в сфері профілактики та реабілітації неможливо уявити без комплексних досліджень системи підготовки кадрів для цієї сфери. Одним з імперативів державного управління профілактикою та реабілітацією є підготовка відповідних кадрів, які повинні готуватися як фахівці, що містять в своїй кваліфікації компетенції, що пов'язані з охороною здоров'я та медициною та компетенції, що пов'язані з індустрією гостинності, менеджментом охорони здоров'я, менеджментом соціальної сфери. Такі навчальні програми дуже важко розробити та реалізувати в межах спеціальностей, напрямів підготовки, що існують на теперішній час в системі вищої освіти. Окремою мірою ці питання проаналізовано в працях Ханіної О.І.[6, 7]. В своїх працях авторка акцентувала увагу на впливі орга-

нів державного регулювання на діяльність приватних медичних навчальних закладів. На основі власних досліджень структури, функцій, практики роботи вищих приватних закладів вищої освіти авторка робить висновок, що «конкретні механізми здійснення управлінських функцій МОЗ України закладами медичної освіти обумовлюється конкретними процедурами, що прописані в Статутах цих університетів. Аналіз основних функцій МОЗ України в процесі управління медичними навчальними закладами, довів їх відповідність загальним функціям державного управління». Державне регулювання діяльності вищих навчальних приватних закладів освіти робить їх такими, що відповідають національним стандартам освіти. В той же час, більші можливості щодо комерційного використання лікувальних баз, проходження практики, стажувань, практичних занять на базі санаторно-курортних закладів надає ім конкурентної переваги на ринку освітніх послуг.

Слід також визначити наукові підходи Зими І.Я. в дослідженні питань проблематики визначення напрямів трансформації управління системою охорони здоров'я та підготовки медичних кадрів, методів імплементації світової практики управління закладами вищої освіти для підготовки кадрів в сфері профілактики та реабілітації. В монографії «Механізми інституційної трансформації державного управління охороною здоров'я» науковець визначив механізм державного управління трансформацією системи підготовки медичних кадрів. Національний механізм державного управління підготовкою медичних кадрів автор співвідносить з іноземними підходами, які, на його думку, базуються на більш широкій концепції світових моделей вищої освіти[8]. Автор групує досліджені ним концептуальні ознаки моделей вищої освіти, робить відповідну систематизацію.

Висновки. На основі критичного аналізу наукових праць вітчизняних науковців необхідно визначити, що методологія дослідження процесів державного управління профілактикою та реабілітацією повинна базуватися на дослідженні сутності та функцій системи профілактики охорони здоров'я в контексті ретроспективного огляду еволюції систем охорони здоров'я в її державно-управлінському аспекті та історичних основах заснування та розвитку процесу використання понятійно-категоріальної основи наукових досліджень в сфері охорони здоров'я. Серед форм організації та проведення наукового пізнання в контексті поставленої проблеми необхідно визначити соціальні підходи до її вирішення, інноваційні підходи до вдосконалення механізмів державного управління охороною здоров'я, розкриття сутності впливу міжнародних організацій на процеси профілактики та реабілітації, вирішення комплексних проблем формування громадського здоров'я, дослідження означеної проблеми на основі системи підготовки кадрів.

Список використаної літератури:

1. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень : навч. посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.
2. Зима І. Я. Історичний контекст формування основ державного управління охороною здоров'я європейської цивілізації. *Вісник НУВГП. Економічні науки : зб. наук. праць*. 2019. Вип. 1(85). С. 67-76.
3. Вівсянник О.М. Значення та функції міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. Рівне. Волин. обереги, 2021. 212 с.
4. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я : монографія. Рівне. Волин. обереги, 2018. 168 с.
5. Давиденко І.В., Михайлюк О.Л. Концептуальні підходи до організації та діяльності туристичних кластерів : монографія. К.: ФОП Гуляєва В.М., 2020. 497 с.
6. Ханіна О. І. Напрями вдосконалення системи державного управління кадровим розвитком системи охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 24. С. 78–83.
7. Поляков М. В., Ханіна О. І., Сазонець І. Л. Державне регулювання запровадження економіки знань на основі on-line технологій в умовах пандемії COVID-19. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 23. С. 73–76.
8. Зима І.Я. Механізми інституційної трансформації державного управління охороною здоров'я. Рівне, 2019. 248 с.

9. Сазонець О.М. Альшаафі Мохамед Алі. Функціонування галузі охорони здоров'я в сучасному суспільстві. *Проблеми розвитку малих відкритих економік.* Всеукраїнський форум з проблем міжнародних економічних відносин. Житомир, 18 квітня 2018 р. С. 95-98.

Babiak O. Formation of imperatives of public management of prevention and rehabilitation

The article identifies the urgency of the problem of public administration of prevention and rehabilitation, which has intensified in connection with public management innovations. These innovations have recently been introduced in the healthcare system. The conceptual changes in the system of public health care management, which led to the need for new interpretations of the principles and approaches of prevention and rehabilitation in the health care system, are studied. Such conceptual changes include the following: decentralization of public health management, reforming the central office of public health management, transformation of state health care enterprises into utilities, development of insurance medicine, dissemination of private medicine, widespread introduction of IT -technologies.

Based on a critical analysis of scientific works of domestic scientists, the author determined that the methodology of research on public administration of prevention and rehabilitation should be based on the study of the nature and functions of health care prevention in the context of retrospective review of health systems in its public administration. Approaches based on the historical foundations of the establishment and development of the process of using the conceptual and categorical apparatus of scientific research in the field of health care are important.

Among the forms of organization and conduct of scientific knowledge in the context of the problem, the article identifies social approaches to its solution, innovative approaches to improving the mechanisms of public health management. The author reveals the essence of the influence of international organizations on the processes of prevention and rehabilitation. It is noted that at the initiative of national governments in the world management practice of health signed many relevant documents that form the basis of the modern health care system, both in the world and in the national space.

It is proved that the solution of complex problems of formation of the system of prevention and rehabilitation is based on the need to study the issues of training

Key words: *public administration, methodology, imperatives, prevention, rehabilitation, public health.*

УДК 351.72 : 336
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.24

Л. П. Барич-Тіновська
здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»

О. Л. Дурман
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ЕВОЛЮЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ПРОЦЕСІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Україна як суверенна, незалежна держава і суб'єкт міжнародного права вибрала шлях на інтеграцію в Європейське співтовариство, поступове входження в європейські інституції та повноправне членство в Європейському Союзі. Процес економічної інтеграції вимагав, перш за все, розроблення, прийняття та адаптації вітчизняного законодавства, яке б відповідало єдиним стандартам та нормам Європейського Союзу.

У статті проаналізовано еволюцію системи управління державними фінансами в контексті реформи державних фінансів та проведення фінансової децентралізації, її цілі та завдання.

Проведено моніторинг законодавчого та нормативно-правового забезпечення процесів управління фінансовою системою на різних рівнях (включаючи державний, обласні, районні та місцеві бюджети (бюджети територіальних громад). Акцент зроблено на нормах, що дозволили спростити міжбюджетні відносини щодо передачі місцевим бюджетам необхідних ресурсів та владних повноважень для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування.

Зазначено, що інститут регулювання бюджетних відносин разом з інститутом регулювання економічних відносин є одними з найважливіших соціально-економічних інститутів. Саме через регулювання фінансово-бюджетних відносин держава визначає правила й механізми формування основних засад бюджетної політики, а також здійснює її реалізацію та оцінку ефективності.

Також вказано, що поряд з удосконаленням процесів та процедур, за допомогою яких відбувається управління фінансовою системою, необхідно підвищувати прозорість цих процесів. Це можна зробити за допомогою широкого використання цифровізації (диджиталізації) управлінських процесів в фінансовій сфері, у тому числі й через функціонування порталів з відкритими фінансовими даними (E-data). Це дозволить більш ефективно використовувати бюджетні кошти, підвищить прозорість фінансових процедур та підвищить довіру громадян (мешканців територіальних громад) до влади та місцевого самоврядування. Також це дасть можливість швидше гармонізувати вітчизняні процеси управління фінансовою сферою до стандартів, що запроваджені у Європейському Союзі, кандидатом в члени якого Україна стала у червні 2022 року.

Ключові слова: *державні фінанси, публічні фінанси, бюджетна система, система управління фінансами, законодавче та нормативно-правове забезпечення, бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, територіальні громади.*

Постановка проблеми. Побудова потужної та ефективної системи управління державними фінансами є невід'ємною умовою для забезпечення стійкого економічного зростання і ефективного надання публічних послуг, а також

© Барич-Тіновська Л. П., Дурман О. Л., 2022

створення підґрунтя і стимулів для проведення реформ в інших сферах. Результативність стратегічного управління державними фінансами в кожній країні залежить від ступеня оптимальності бюджетної системи держави щодо умов розвитку її економічної системи і, відповідно, ефективності бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях.

Важливість бюджетної системи у соціально-економічному розвитку країни обумовлена тим, що саме вона забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів та реалізацію пріоритетів державного та місцевого розвитку. Вона є тим інструментом фінансового управління, за допомогою якого держава в ринковій економіці реалізує свої функції, поєднуючи інтереси держави, окремих територій (адміністративно-територіальних одиниць) і різних соціальних груп, включаючи інтереси бізнесу та підприємництва.

Зростання значення й ролі бюджетної системи як складової економіки і фінансової системи держави зумовило у фінансовій політиці виокремлення бюджетної політики з її цілями, формами, механізмам та інструментами реалізації. При цьому ефективність бюджетної системи визначається тим, наскільки вона поєднує інтереси її суб'єктів та забезпечує контроль за цільовим характером використання бюджетних коштів і забезпечує реалізацію цілей соціально-економічного розвитку й функцій держави.

Саме тому з моменту проголошення незалежності України та формування національної бюджетної системи Верховна Рада України, центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та органи місцевого самоврядування видали велику кількість відповідних законодавчих та підзаконних актів, що встановлюють принципи функціонування бюджетної системи, а також визначають реалізацію відповідних політик (стратегій) розвитку. Крім того, з початком процесів децентралізації, великої ваги набуває регулювання бюджетних процесів, що забезпечують наповнення та виконання бюджетів різних рівнів (державного, обласних, місцевих), встановлюють принципи міжбюджетних відносин і визначають критерії ефективності використання коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку та управління змінами в фінансовій системі України досліджували такі вітчизняні вчені О.І. Барановський, В.М. Геєць, В. П. Кудряшов, а формування ефективної економічної, фінансової, податкової та бюджетної політики, у тому числі й з використанням регуляторних механізмів та інструментів – М.О. Дурман, Л.М. Івашова, Л.Г. Ловінська. Децентралізація, регіональна політика і реформування місцевого самоврядування досліджувалась у роботах І.О. Дробота, В.С. Куйбіди, Т.В. Маматової, а проблеми розвитку й удосконалення методів бюджетного управління – в наукових працях таких учених, як О.В. Голинська, М.І. Кульчицький, В.В. Мамонова.

Метою статті є проведення аналізу еволюції законодавчого та нормативно-правового забезпечення функціонування бюджетної системи, визначення особливостей здійснення бюджетного процесу в умовах децентралізації, у тому числі й через запровадження нового інструментарію в бюджетному процесі на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Держава створює інституційне нормативно-правове поле, що регламентує економічну поведінку суб'єктів економіки за допомогою відповідних нормативно-правових актів (регуляторна політика) та встановлює правила формування, затвердження, виконання державного й місцевих бюджетів і оцінку ефективності використання їх коштів. При цьому ефективність використання коштів залежить не тільки від контролю за їх використанням, скільки від тієї економічної (регуляторної) політики, яку проводять органи державної влади та органи місцевого самоврядування у відповідних сферах управління. А це неможливо робити без застосування системного підходу та розробки відповідних стратегічних документів розвитку (документів державного планування), які враховують особливості наповнення бюджетів різних рівнів та встановлюють механізми направлення цих коштів на реалізацію запланованих заходів [1].

Головним законом, що регулює діяльність бюджетної системи та встановлює принципи її функціонування, є Бюджетний кодекс України [2]. Саме ним регулюються суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів, а також встановлюються вимоги щодо контролю за виконанням, оцінки виконання та схвалення звітів про їх виконання. Інститут регулювання бюджетних відносин разом з інститутом регулювання економічних відносин є одними з найважливіших соціально-економічних інститутів. Саме через регулювання фінансово-бюджетних відносин держава визначає правила й механізми формування основних засад бюджетної політики, а також здійснює її реалізацію та оцінку ефективності.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні (децентралізація) передбачала:

– адміністративно-територіальну реформу;

– фінансову реформу (внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів);

– секторальні реформи – освітня, медична, адміністративні послуги тощо.

Метою децентралізації було формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У зв'язку з цим в Україні вкрай необхідно було реформувати національне бюджетне законодавство, визначити принципи і структуру нової бюджетної системи, сформувати нові підходи до формування правових засад організації бюджетного процесу та здійснення прогресивних високоефективних бюджетних відносин між усіма його учасниками.

Результатом законодавчого забезпечення впровадження реформи бюджетної децентралізації в Україні має стати підвищення ефективності управління публічними фінансами, вдосконалення організаційної структури управління місцевими фінансами, диверсифікація находжень, збільшення доходів та оптимізація витрат місцевих бюджетів, моніторинг з боку мешканців громад та відкритість процесів прийняття рішень щодо формування місцевих бюджетів.

В умовах військової агресії Російської Федерації проти України ефективність системи управління державними фінансами має важливе значення для забезпечення стабільності бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання в післявоєнний період. Державні фінанси мають стратегічне значення для регулювання реального сектору економіки та фінансового сектору, забезпечення розвитку регіонів, підтримки підприємницької діяльності, а їх потенціал є основою економічного та соціального розвитку України.

Еволюція бюджетної системи держави, формування її інститутів, механізмів функціонування об'єктивно та історично пов'язані з розвитком ринкової економіки й демократизацією суспільства. Бюджетний процес на місцевому рівні є складовою планування і реалізації економічного потенціалу громади. Європейський досвід переконливо доводить, що існують ефективні, раціональні механізми та схеми управління місцевими бюджетами, при яких не лише підвищується рівень добробуту громадян, але й забезпечують участь кожного мешканця громади у вирішенні питань оптимального планування та ефективного виконання місцевих бюджетів.

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування стало підґрунтям для розроблення державної політики держави у сфері місцевого самоврядування, яка спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності відповідно до принципу субсидіарності [3].

Тому система управління державними фінансами, зокрема, управління бюджетною системою, потребувала суттєвого удосконалення з урахуванням необхідності зміцнення фінансово-бюджетного потенціалу органів місцевого самоврядування. Розв'язати зазначену проблему лише за рахунок внесення окремих змін до бюджет-

ного законодавства було вже неможливо. Україна потребувала нової архітектури бюджетної системи та запровадження нових економічних механізмів, які дали б змогу підвищити її ефективність [4].

Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче, нормативно-правове, організаційне та інформаційне забезпечення. З метою актуалізації цього забезпечення було розроблено й прийнято низку законів і нормативно-правових актів, які кардинально змінили як структуру бюджетної системи, так і взаємозв'язки між її складовими (елементами).

Першим і успішним кроком у проведенні бюджетної реформи стало ухвалення 2001 року Бюджетного кодексу України (БКУ), яким було врегульовано більшість процедурних відносин у бюджетному процесі на різних рівнях, а також визначалися принципи міжбюджетних відносин. До БКУ неодноразово вносилися зміни, які давали можливість враховувати ті новації, що генерувалися у ході розвитку України та проведення реформ.

Результатом прийняття БКУ стала можливість зробити бюджетну систему прозорішою, логічнішою та обґрунтованішою. БКУ систематизував цілу низку інших законів та підзаконних актів, що, своєю чергою, дало можливість та унормувати найважливіші бюджетні питання та надати більшу свободу органам місцевого самоврядування, зокрема:

– закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів;

– розмежовано видатки державного й різник рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача;

– чітко визначено систему міжбюджетних трансфертів, зокрема, встановлено їх види, сутність і мету надання, форми й механізми перерахування, тощо.

З метою посилення фінансової основи місцевих бюджетів та децентралізації бюджетних відносин в подальшому було розширено дохідну базу місцевих бюджетів за рахунок передачі коштів, що раніше були частиною державного бюджету. Крім того, до доходів місцевих бюджетів, що не враховувались при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, було віднесено плату за землю, надходження від адміністративних штрафів, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, єдиний податок, податок на нерухомість. Для забезпечення інвестиційного розвитку місцевих бюджетів було істотно розширено джерела надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Бюджетна система, як адаптивний механізм у системі державного регулювання, має спрямовуватися на забезпечення адекватності регуляторних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою розвитку держави й регіонів, підвищення добробуту суспільства. Одним з механізмів підвищення ефективності фінансової системи та забезпечення адекватності регулювання у відповідності до зовнішніх та внутрішніх умов функціонування в БКУ визначено програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів. Статтею 20 зазначеного Кодексу були визначені особливі складові програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі:

– бюджетні програми;

– відповідальні виконавці бюджетних програм;

– паспорти бюджетних програм;

– результативні показники бюджетних програм тощо.

Відповідно було затверджено детальний порядок розроблення і реалізації бюджетних програм із застосуванням програмно-цільового методу.

Результатом стало запровадження програмно-цільового методу на рівні всіх місцевих бюджетів у розпорядженні КМУ від 1 серпня 2013 р. № 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» [5].

До складових системи управління державними фінансами, розвиток яких забезпечувався відповідно до цієї Стратегії, серед інших, належали:

1) середньострокове бюджетне прогнозування;

2) середньострокове бюджетне планування;

3) програмно-цільовий метод;

4) стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів.

З іншого боку, складовими самої бюджетної системи, зокрема, є:

1) державний бюджет;

2) місцеві бюджети різних рівнів;

3) позабюджетні фонди;

4) фінанси державного корпоративного сектору.

Метою Стратегії стало також забезпечення розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі, повномасштабного застосування програмно-цільового методу під час планування та виконання бюджетів усіх рівнів. При цьому місцевим бюджетам було надано право переходити на ПЦМ у більш пізні терміни, ніж Державному бюджету. Так, на рівні місцевих бюджетів обов'язковість застосування ПЦМ була встановлена з 2017 року, при цьому вже в 2011-2015 рр. почали затверджуватися нормативні документи, що регулювали цей процес, наприклад, накази Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [6], «Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» [7] або «Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» [8].

Середньостроковими завданнями Стратегії були:

1) удосконалення форм казначейського обслуговування та програмного забезпечення в частині обслуговування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом;

2) удосконалення нормативно-правової бази із запровадження програмно-цільового методу складення та виконання місцевих бюджетів;

3) удосконалення методів та процедур складання і виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу.

Для виконання цих завдань Стратегії передбачалося здійснення таких заходів:

1) розроблення нової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету);

2) приведення форм окремих документів (у тому числі форм казначейського обслуговування), які використовуються під час планування та виконання місцевих бюджетів, до формату, що дає змогу застосовувати програмно-цільовий метод на рівні місцевих бюджетів;

3) розробка та проведення дослідної експлуатації програмного забезпечення в частині розширення його функціональності під час запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів;

4) запровадження програмного забезпечення для обслуговування місцевих бюджетів з використанням програмно-цільового методу;

5) оптимізація типових переліків бюджетних програм місцевих бюджетів [там же].

У квітні 2014 року Уряд схвалив ще один стратегічний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [9]. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Завданнями реформи було проголошено визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами та створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Реалізація Концепції була спрямована на досягнення наступних результатів:

1) посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого само-

врядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

2) утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

3) визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня.

План заходів щодо реалізації Концепції став законодавчим підґрунтям для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях. Законами України «Про співробітництво територіальних громад» [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11] розпочато реформування державно-управлінських відносин та адміністративно-територіального устрою України – власне, почався процес децентралізації. Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

За нормами Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» почали створюватися об'єднані територіальні громади (ОТГ, з 2020 року – територіальні громади (ТГ), які отримували нові владні повноваження в багатьох сферах державного управління, що належали раніше до сфери управління державних органів влади на державному, обласному або районному рівнях. Цей Закон України врегульовував відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад і дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Цим Законом також визначалось, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Загальний обсяг фінансової підтримки розподілявся між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах було реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проєктів.

А загалом у результаті реформи бюджетної децентралізації, в Україні станом на 01.01.2022 р. налічується 1950 місцевих бюджетів, з яких 1469 – бюджети територіальних громад, які з початку 2021 року мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом і є незалежними [12]. В таблиці 1 подано їх класифікацію за типами.

Наступними кроками стало внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України (ПКУ). Саме змінами до БКУ і ПКУ розпочато реформи фінансової системи – фінансову децентралізацію. Головним досягненням бюджетної та податкової реформ стало розширення дохідного потенціалу місцевих бюджетів, створення можливостей для самостійного пошуку джерел зміцнення фінансової бази, забезпечення ефективного й збалансованого розвитку відповідних територій. Зазнав істотних змін механізм розподілу податкових надходжень до бюджетів різних рівнів за новою редакцією Бюджетного кодексу України. Реалізація запропонованих у ньому заходів дало змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів.

Так, було прийнято Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII «Про внесення

змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [14], яким передбачалося врегулювати бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів, функціонуванням бюджетної системи України в особливий період. В його основі лежать позитивні здобутки бюджетних реформ в зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання і на їх основі розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Таким чином відбувся перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищилася фінансова самостійність місцевих бюджетів, зміцнилася матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.

З метою збільшення надходжень до бюджетів територіальних громад та формування фінансової бази місцевого самоврядування було прийнято Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [15], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [16]. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація - місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн.; з 68,6 млрд. грн. в 2014році до 275 млрд. грн. в 2019 році.

Такі удосконалення бюджетного законодавства дали можливість забезпечити стабільність функціонування бюджетної системи України. А прийняття пакету законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері бюджетування та оптимізації надання публічних послуг дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Законом України від 20.12.2016 № 1789-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» було удосконалено процедури та механізми здійснення витрат державного та місцевих бюджетів, а саме:

– передбачати державний фонд регіонального розвитку як у загальному, так і у спеціальному фонді державного бюджету;

– унормувати передачу фінансового забезпечення видаткових повноважень з місцевих бюджетів;

– уточнити граничний термін затвердження місцевих бюджетів – 25 грудня року, що передує плановому;

Таблиця 1

Місцеві бюджети України станом на 01.01.2022 року [13]

Типи місцевих бюджетів	Всього місцевих бюджетів	з них мають взаємовідносини з державним бюджетом
бюджети міст республіканського \ обласного значення	13	1
районні бюджети	136	119
бюджети об'єднаних територіальних громад	1469	1438
бюджети районів у містах обласного значення	35	0
бюджети міст районного значення	5	0
бюджети селищ міського типу	38	0
бюджети сільрад (сіл)	229	0
Разом	1950	1582

– уточнити повноваження Міністерства фінансів України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Також слід відзначити, що велика увага приділялася раніше і приділяється зараз завданням у сфері забезпечення вільного доступу та інформаційної відкритості у сфері використання публічних коштів.

Так, з метою виконання завдань Стратегії щодо забезпечення відкритості у сфері використання публічних коштів платників податків України, які витрачаються розпорядниками коштів державного і місцевого бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності було розроблено та прийнято 11 лютого 2015 року Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [17]. Зокрема, Закон поширюється на відносини, пов'язані з підготовкою і оприлюдненням розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, інформації про заплановане і фактичне використання публічних коштів. Відповідно до цього Закону в 2018 році було розроблено Єдиний веб-портал використання публічних коштів (Платформа Є-data) — офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється дана інформація. Доступ до інформації про використання публічних коштів, оприлюдненої на веб-порталі, є вільним та безоплатним.

З метою удосконалення системи управління фінансами та дальшої цифровізації (диджиталізації) державного управління було розроблено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки [18] та Стратегію здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами до 2025 року [19].

Метою реалізації першого документу є побудова сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом її реалізації повинна стати більш ефективна система управління державними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок держав - членів ЄС.

Метою реалізації другого документу є побудова сучасної та ефективної системи управління інформаційними технологіями для забезпечення підтримки і подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління державними фінансами. Результатом реалізації цієї Стратегії повинне стати запровадження Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами, побудованої на інтероперабельності електронних інформаційних ресурсів з одночасним комплексним захистом інформації, дотриманням технологічної незалежності і забезпеченням обміну інформацією в режимі реального часу.

Виконання завдань і заходів, що заплановані до виконання цими стратегічними документами, дасть можливість більш результативно реформувати систему управління фінансами на всіх рівнях, пришвидшить фінансові процеси, дасть можливість державі оцінювати ефективність використання бюджетних коштів, а територіальним громадам – планувати їх використання відповідно до своїх стратегій та прогнозних показників розвитку.

Висновки та перспективи дальших досліджень. Формування та виконання місцевих бюджетів визначає ступінь ефективності здійснення місцевим самоврядуванням покладених на них функцій і повноважень та впливає на стан соціально-економічного розвитку як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і сталого розвитку держави в цілому. Підґрунтям проведення якісних змін у бюджетній системі стало розроблення та прийняття стратегічних документів та актуалізація нормативно-правового забезпечення реалізації задекларованих цілей. Удосконалення системи управління фінансами (враховуючи особливості бюджетів

різних рівнів) є запорукою поступального розвитку бюджетної системи України з метою її гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами управління публічними коштами та наближення практики національного бюджетування до передового зарубіжного досвіду.

Зважаючи на те, що у червні 2022 року Україна здобула статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, сучасний етап потребує подальшої модернізації системи публічного управління, трансформування національної економіки шляхом підтримки стійкого економічного розвитку регіонів з метою реалізації суспільного та економічного потенціалу держави. Зробити це можна шляхом дальшого удосконалення системи управління фінансами та ширшого застосування механізмів та інструментів цифровізації (диджиталізації) до управлінських процесів у фінансовій сфері. Це стане напрямком наших майбутніх досліджень.

Список використаної літератури:

1. Дурман М.О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). (Серія «Державне управління»). С. 414-427. URL: http://vdu-nuczu.net/ua/arhivukr DOI: https://10.5281/zenodo.3842067
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14#Text (дата звернення: 06.06.2022).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартію ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Кузькін Є. Ю. Фінансово-бюджетний потенціал органів місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи. – К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2013. – 308 с.
5. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text (дата звернення: 06.06.2022).
6. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#Text
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11
8. Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів від 17.07.2015 № 648. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0957-15#Text (дата звернення: 23.06.2022).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 25.06.2022).
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (дата звернення: 25.06.2022).
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII, поточна редакція — Редакція від 14.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 23.06.2022).
12. Про затвердження змін до Довідника місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 06 січня 2022 року №1. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/1.pdf
13. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: https://openbudget.gov.ua/local-budget (дата звернення: 12.07.2022).
14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text (дата звернення: 23.06.2022).
15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів : Закон України від 08.09.2016 № 1509-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19#Text (дата звернення: 23.06.2022).

16. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. Поточна редакція від 01.01.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text (дата звернення: 23.06.2022).
17. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text (дата звернення: 23.06.2022).
18. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text
19.. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 р. № 1467-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text

Barych-Tinovska L., Durman O. Evolution of budget legislation in the process of decentralization reform in Ukraine

Abstract. As a sovereign, independent state and a subject of international law, Ukraine has chosen the path of integration into the European Community, gradual entry into European institutions and full membership in the European Union. The process of economic integration requires the development, adoption and adaptation of domestic legislation that would meet the uniform standards and norms of the European Union.

The article analyzes the evolution of the public finance management system in the context of public finance reform and financial decentralization, its goals and objectives.

Monitoring of legislative and regulatory support for financial system management processes at various levels (including state, regional, district and local budgets (budgets of territorial communities) was carried out). Emphasis was placed on norms that allowed for simplifying inter-budgetary relations regarding the transfer of necessary resources and power to local budgets for the implementation of tasks and functions of local self-government.

It is noted that the Institute for Regulation of Budget Relations together with the Institute for Regulation of Economic Relations are among the most important socio-economic institutions. It is through the regulation of financial and budgetary relations that the state determines the rules and mechanisms for the formation of the basic principles of budgetary policy, as well as implements it and evaluates its effectiveness.

It is also indicated that along with improving the processes and procedures by which the financial system is managed, it is necessary to increase the transparency of these processes. This can be done through the widespread use of digitization of management processes in the financial sphere, including through the functioning of portals with open financial data (E-data). This will allow more efficient use of budget funds, increase the transparency of financial procedures and increase the trust of citizens (residents of territorial communities) in the authorities and local self-government. It will also make it possible to more quickly harmonize the domestic processes of the financial sphere to the standards introduced in the European Union, which Ukraine became a candidate for membership in June 2022.

Key words: *state finances, public finances, budget system, financial management system, legislative and regulatory support, budget decentralization, local budgets, territorial communities.*

УДК 84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.25

В. Р. Будзин
кандидат наук з фізичної культури і спорту, доцент,
завідувач кафедри спортивної медицини та здоров'я людини
Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

З'ясовано, що громадське здоров'я це важливий суспільний феномен, а тому органи державної влади повинні здійснювати системну діяльність щодо збільшення чисельності здорових громадян з метою соціально-економічного росту. Адже саме державна соціально-гуманітарна політика має створювати можливості для забезпечення соціально вразливих груп населення. Досягнення ефективних показників державної політики неможливе без комплексного підходу та встановлення пріоритетів, вирішення конкретних завдань, що охоплюють усі фактори, котрі визначають рівень громадського здоров'я і визначення відповідальності за досягнення поставленої мети.

Проаналізовано, що доповіді ВООЗ про стан громадського здоров'я містять основи формування перспективного курсу на суспільне благополуччя, виходячи з цільових орієнтирів, обґрунтування добробуту та його безпосереднього зв'язку з базисом громадського здоров'я. Соціально-економічний розвиток повинен бути заснований на підтримці здорових екосистем, соціальної справедливості, ефективному поєднанні з соціальною справедливістю як способу вираження широких очікувань суспільства. Зрештою, всі трансформації в системі громадського здоров'я повинні відповідати соціальному балансу в будь-якому суспільстві, що забезпечує соціальну справедливість.

Вивчено, що феномен громадського здоров'я уособлює сукупність заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення фізичного та психічного здоров'я. Ця система виходить далеко за межі рамок безпосередньо охорони здоров'я, як одної із найважливіших галузей, вона є ширшою та більш наближеною до суспільства. Метою громадського здоров'я є створення необхідних умов для збереження та покращення здоров'я громадян та для ведення ними здорового способу життя. Фактично, це все те, що створює систему життєзабезпечення населення в кожному конкретному місці проживання людей за критерієм здоров'я.

Обґрунтовано, що на сучасному етапі інвестування у галузь охорони здоров'я проглядається боротьба із наслідками, оскільки причини незадовільного благополуччя обумовлені дефектами в системі охорони здоров'я. Якщо поглянути на це з позиції віддаленої перспективи, то стане зрозуміло, що систематичне нарощування фінансування та зміцнення матеріальної бази лише безпосередньо галузі охорони здоров'я є соціально-економічною утопією. Основні підстави негараздів у здоров'ї громадян спостерігаються поза галуззю охорони здоров'я, яка переважно характерна наслідками.

Доведено необхідність актуалізації громадського здоров'я, вкладення коштів у створення необхідних умов ведення мотивованими і підготовленими громадянами здорового життя. Громадське здоров'я не лише виходить за межі лише медичних аспектів, а відображає ключові соціальні цінності суспільства, відповідає уявленням про суспільне благополуччя. Завдання державної соціально-гуманітарної політики полягає у зниженні захворюваності, на що система охорона здоров'я має мінімальний вплив. А тому необхідно нарощувати збереження життєвого потенціалу та ефективність результатів надання медичної допомоги населенню.

Ключові слова: *громадське здоров'я, державна соціально-гуманітарна політика, суспільне благополуччя, соціально-економічний розвиток, стратегія.*

© Будзин В. Р., 2022

Постановка проблеми. Стратегія економічного розвитку є основою для оцінки потреб у фінансуванні необхідних інвестицій та витрат, оцінки витрат за ключовими стратегічними цілями. Сьогодні необхідні інвестиції для викорінення крайньої бідності, необхідні витрати на фінансування для досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, для реалізації заходів соціального захисту для всіх [14]. Для цього необхідно максимально повно та з найбільшою віддачею використовувати виділені ресурси з урахуванням пріоритетів, обираючи для цього найбільш раціональні, з позиції громадян форми та методи організації роботи. Неефективний розвиток громадського здоров'я, загальний дефіцит та диспропорції фінансового та матеріально-технічного забезпечення спричиняє недостатні обсяги наданої населенню окремих видів медичної допомоги та низький рівень її доступності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За численними висновками сучасних дослідників галузь охорони здоров'я сьогодні є в першу чергу складовою економічної системи, однак це не повністю відповідає дійсності, оскільки фінанси є головним і визначальним фактором і в результаті мають формуватися ринкові відносини, які не притаманні охороні здоров'я [2]. Тим часом, розроблені стандарти надання медичної допомоги носять, головним чином, соціально-економічний характер. Будь-які трансформації та реформи у сфері державної соціально-гуманітарної політики завжди можуть мати зворотний бік і тому вимагають ретельної підготовки з оцінкою можливих наслідків прийнятих рішень [16]. До феномену громадського здоров'я слід підходити з позиції якості та, особливо, наближеності, безкоштовності, можливості доступу, а не з позиції їх соціально-економічної обумовленості.

Мета статті полягає в обґрунтуванні формування та реалізації державної соціально-гуманітарної політики щодо громадського здоров’я в період трансформації стратегії економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. З огляду на трансформацію державної політики охорони здоров'я сьогодні зростає обсяг ринку платних медичних послуг, а визначити реальний обсяг платних послуг досить складно через відсутність офіційної інформації з тіньового сектору [4]. У той же час, не можна не помітити наявну виражену диспропорцію між інтенсивним розвитком сучасних методів діагностики та лікування в окремих клініках і в цілому системою організації галузі охорони здоров'я, що не дозволяє повною мірою реалізувати державну соціально-гуманітарну політику.

Слід нагадати позицію ВООЗ щодо необхідності загальної доступності, а саме гарантований доступ всіх людей до профілактичної, лікувальної та відновлювальної медичної допомоги, якої вони потребують, при рівні якості, що забезпечує їх ефективність, і за умови, що отримання медичної допомоги не ставить людину у фінансові труднощі [12]. Звідси випливає, що пріоритети державної соціально-гуманітарної політики мають бути переглянуті за участю представників громадянського суспільства, що дозволить реалізувати необхідність наближення системи до громадянина.

Для прискорення економічного зростання країнам необхідно збільшувати накопичення та інвестиції з державних та приватних, внутрішніх та міжнародних джерел. Цільові показники річного зростання ВВП вимагають величезних інвестицій, потреби у витратах також нерозривно пов'язані з багатьма іншими цілями економічного розвитку. Незважаючи на зусилля, що докладаються, а сьогодні, як і раніше, зберігаються серйозні проблеми, які можуть перешкоджати досягненню поставлених цілей щодо громадського здоров'я [6]. Викликає стурбованість обставина, що додаткові кошти на громадське здоров'я, які виділяються, або витрачаються не за призначенням, або використовуються не ефективно.

Сценарії зростання інвестицій є узагальнюючим критерієм і відображають витрати, необхідні для досягнення поставлених цілей. Таким чином, у державній соціально-гуманітарній політиці необхідно звертати увагу на ефективність витрат та розподілу доходів. Витрати повинні бути збільшені в кілька разів у порівнянні з поточним рівнем наявних ресурсів, тому

необхідно зміцнити бюджетний потенціал, мобілізацію ресурсів та підвищити ефективність державних витрат [10]. Окрім цього, потрібно звернути увагу на той факт, що приватний медичний бізнес безперервно вдосконалюється і покращується, хоч і замінити собою масову державну систему охорони здоров'я не може і не повинен.

Усі програми громадського здоров’я сьогодні не повністю орієнтовані на вирішення питань організації медичної допомоги, на пацієнтів і поліпшення їх здоров'я, а тільки на зміцнення матеріальної бази самих медичних установ. Сьогодні до певної міри виникає конфлікт між доступністю медичної допомоги та її якістю, допомога може бути доступною, але не дуже якісною або недоступною, але якісною. Зважаючи на все, державна соціально-гуманітарна політика проводить оптимізацію медичних установ та їх сучасне оснащення при зростанні фінансування, хоча насправді підвищення доступності має здійснюватися, виходячи з раціональної організації медичної допомоги [17].

Медична допомога загального типу має бути максимально доступною та наближеною до населення за достатнього для неї рівня якості, а спеціалізована допомога має забезпечувати високий рівень якості, бо має справу з складнішими випадками. Часто оптимізація та реструктуризація лише передбачає скорочення витрат не завжди обґрунтованих і не завжди безболісних для громадян. Програми громадського здоров’я включають досить багато різнопланових напрямів, але розвивати все одночасно не дозволяють собі навіть заможні країни.

Найголовнішим ризиком зазначених програм може бути те, що її фінансування, у тому числі збільшення оплати праці медичних працівників, витрати на високотехнологічну медичну допомогу та інші статті, передбачається за рахунок збільшення надходжень коштів з бюджетних коштів. Разом з тим, більшість з бюджетів держав сьогодні дефіцитні та не можуть забезпечити навіть існуючі сьогодні витрати на територіальні програми соціальних гарантій [1]. Сьогодні повинні ефективно реалізуватися програми громадського здоров'я, націлені на конкретні й важливі для кожної країни результати і пріоритети.

Розвивати громадське здоров'я не означає, що здоров'я громадян одразу буде покращуватися, хоча і сама система охорони здоров'я вимагає особливої уваги та обґрунтованих трансформацій у напрямку наближення до її перспективної організаційної моделі. За нинішньої організації системи громадського здоров'я медичні установи неспроможні пролікувати всіх, кому необхідна медична допомога, що вже говорити про інших, додатково виявлених під час оглядів [15]. Система управління у галузі охорони здоров'я будь-якого рівня мають не просто формально отримати за домовленістю відповідний сертифікат керівника, як це нерідко має місце, а пройти повноцінний курс навчання з громадського здоров'я.

Сьогодні директорату лікарень, які вважаються менеджерами в галузі охорони здоров'я, важко орієнтуватися в організації системи громадського здоров'я, оскільки це є принципово інша сфера діяльності. Це призводить до зростання незадоволеності громадян доступністю, якістю медичної допомоги, а також ставленням до них з боку медперсоналу, громадське здоров'я втрачає свій соціальний характер, а медицина властиву їй гуманістичну спрямованість.

Податки, внески, збори, залучені кошти та облігаційні випуски залишаться важливими джерелами додаткового фінансування [3].

Однак, доведеться, як і раніше, покладатися на зовнішнє фінансування для досягнення навіть основних цілей економічного розвитку, включаючи структурну трансформацію. Таким чином, міжнародне співтовариство покликане відіграти важливу роль у пошуку засобів мобілізації міжнародного фінансування для сталого розвитку, яке не лише задовольнить їхні фінансові потреби, а й дозволить провести структурну трансформацію своєї економіки. Нинішні механізми внутрішньої та зовнішньої державної політики не допомогли більшості країн подолати основні проблеми економічного розвитку, з якими вони зустрічаються.

Виникає відчуття невідкладності вирішення проблеми відсталості, а тепер існує можливість знову і знову зосередити увагу, як забезпечити стійку трансформацію реальностей економічного розвитку [11]. Відновлення та зміцнення державно-приватного партнерства з метою розвитку невіддільне від нагальної необхідності підтвердити важливість економічного розвитку та їх міжнародної підтримки як глобальних пріоритетів. Саме в останні роки у зв'язку з наростаючою комерціалізацією охорони здоров'я різко знизився рівень лікарського гуманізму, медичної етики, якості допомоги, що також стосується проблем лікарняних кадрів.

Концепція громадського здоров'я не припускає приватизації галузі охорони здоров'я, обґрунтовуючи це тим, що більша частина громадян, крім заможних, внаслідок недоступності ставатиме все менш здоровою. Поки що у громадському суспільстві та в медичному середовищі не склалося усвідомлення того, що основу громадського здоров'я становить лише сама галузь, а система «пацієнт-лікар», адже все інше це надбудова, завдання якої полягає в забезпеченні роботи базису [5]. На сучасному етапі низькі зарплати лікарів у поєднанні з труднощами професійного зростання та підвищеним тиском адміністрації часто призводять до міграції лікарів за кордон.

Ринкова складова галузі охорони здоров'я є логічним продовженням системи медичного страхування, яка показала свою низьку ефективність, безперспективність із надзвичайно слабким впливом на задоволеність пацієнтів та їх здоров'я. Престижність здоров’я залежить не так від зайнятих у цій професії, як від ступеня розвитку суспільної свідомості, від правильного розуміння суспільних цінностей, від державної політики. Держава є гарантом соціального захисту в пріоритетності громадського здоров'я у громадян, а тому для забезпечення державних гарантій надання медичної допомоги кожному громадянину потрібно, щоб держава реалізовувала функції замовника необхідних обсягів медичної допомоги за видами та формами її надання [13].

Зрештою, у взаємозалежній глобальній економіці міжнародна підтримка структурних перетворень – це інвестиції в системну стійкість, оскільки будь-які успіхи в галузі економічного розвитку відображатимуть глобальну стійкість. Сприяння структурної трансформації на основі нарощування виробничого потенціалу залишається єдиним найбільш життєздатним шляхом всеосяжного та сталого розвитку. Здійснення короткострокових надзвичайних заходів має здійснюватися з урахуванням довгострокових цілей та створювати стимул для їх досягнення [11]. Формування громадського здоров'я має залучати значні додаткові ресурси в галузь охорони здоров'я, включати принципи ринкової економіки та соціально-гуманітарні важелі управління галуззю.

З метою досягнення максимально можливого рівня громадського здоров'я з координованим використанням усіх ресурсів необхідне формування системи, що об'єднує всі медичні служби та організації, незалежно від форми їхньої власності та відомчої належності й працює в рамках державного, експертного та громадського контролю [9]. Основою реалізації права кожного громадянина на охорону здоров'я є отримання медичної допомоги, яке надається у державних та комунальних установах, а також може надаватися у медичних організаціях недержавного сегменту.

Стратегічний розвиток громадського здоров'я на сучасному етапі має враховувати весь спектр взаємовідносин державного та недержавного сегментів галузі. Особливу увагу необхідно приділяти розвитку добровільного медичного страхування, оскільки це дозволить не стримувати розвиток інноваційних медичних технологій, а активно впроваджувати їх у соціальну практику, залучаючи до системи додаткові ресурси. На сучасному етапі важливо, щоб під час формування базису громадського здоров’я з використанням усіх наявних потужностей галузі охорони здоров'я зберігалося чітке розмежування державної та ринкової медицини [7].

Висновки і пропозиції. Сьогодні необхідно удосконалення системи контролю з боку держави за діяльністю всіх учасників системи громадського здоров'я щодо доступності, своєчасності, якості та безпеки надання медичних послуг.

Уся концепція громадського здоров'я має ґрунтуватися на відкритому діалозі з громадянським суспільством, професійними та медичними некомерційними організаціями. Реалізація стратегії розвитку громадського здоров'я на довгостроковий період шляхом створення ефективної державної соціально-гуманітарної політики забезпечить повноцінну реалізацію прав громадян. Інноваційний розвиток громадського здоров'я, широке впровадження індивідуальних профілактичних програм, підвищення мотивації та особистої відповідальності пацієнтів за стан свого здоров'я сприяють розширенню формування та реалізації державної соціально-гуманітарної політики.

Список використаної літератури:

1. Заюков І.В. Удосконалення системи фінансування охорони здоров’я як важливий чинник розвитку трудового потенціалу України. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2010. Т. 2. № 6. С. 46-51.
2. Лавриненко О.О. Адміністративно-правове регулювання профілактичної діяльності у сфері охорони здоров’я: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.
3. Лібанова Е.М., Гладун О.М., Лісогор Л.С., Ткаченко Л.Г., Ковтун Н.В. Вимірювання якості життя в Україні. Київ, 2013. 48 с.
4. Ліфінцев О.В. Принципи здійснення контролю у сфері охорони здоров’я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 156-159.
5. Лопушинський І.П., Бондарева Л.В. Механізми запобігання та протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на регіональному рівні (на прикладі Херсонської області). *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наукове видання: збірник*. 2021. № 1 (13). Київ: Видавництво Ліра-К, 2021. С. 178-190.
6. Майоров О.Ю., Худошина О.В., Горбань А.Є. та ін. Оцінка діяльності закладів охорони здоров’я по стандартам акредитації: метод. рекомендації. К. 2015. 220 с.
7. Марова С.Ф., Вовк С.М. Участь приватного сектору в капіталі державних установ охорони здоров’я. *Молодий вчений*. 2017. № 7. С. 352-356.
8. Міхєєнко О.І. Конкретизація сутності поняття «здоров’я» як методологічне підґрунття практики оздоровлення організму людини. *Педагогика, психология и медико-биологические проблемы физического воспитания и спорта*. 2013. № 2. С. 42-46.
9. Надюк З.О., Сенюк Ю.І. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров’я: аналіз реформування системи. *Право та державне управління*, 2020. №2. С. 211-220. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf (дата звернення: 10.01.2021).
10. Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація»: Указ Президента України станом на 09.02.2016 р. № 42/2016 / Офіц. інтернет-представництво. URL: http://www.president.gov.ua/documents/ (дата звернення: 14.11.2021).
11. Парубчак І.О., Балашов А.М. Державне регулювання в системі надання послуг з оздоровлення та відновлення здоров’я населення в мережі рекреаційно-курортних закладів України. *Публічне управління та адміністрування.* 2021. Вип. 21. С. 68-71.
12. Парубчак І.О., Радух Н.Б. Реалізація державної політики у галузі охорони здоров'я в період викликів пандемії COVID-19 в Україні*. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2021. № 3.Т. 32 (71). С. 42-46.
13. Рингач Н.О. Громадське здоров’я як чинник національної безпеки: монографія. Київ: НАДУ. 2009. 296 с.
14. Савчин М.В. Психічне та особистісне здоров’я громадян як чинник національної безпеки. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. Психологічна*. 2012. № 2. С. 142-150.
15. Ситник Т. І. Механізми реалізації державної соціально-економічної політики щодо формування громадського здоров’я на етапі суспільних трансформацій в Україні. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Державне управління.* 2019. Вип. 1 (10). URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13406/1/Cytnyk2019.pdf (дата звернення: 11.12.2021).
16. Талалаєв К.О., Козишкурт О.В., Лебедюк М.М., Голубятніков М.І., Пучкова Г.В. Проблемні питання епідемічного процесу деяких соціально небезпечних хвороб

в Одеській області. *Одеський медичний журнал.* 2018. № 4. С. 5-11.
17. Шафранський В.В., Слабкий Г.О., Качала Л.О. Основи Європейської політики і стратегія для XXI століття: стратегічне керівництво в інтересах здоров'я. *Економіка і право охорони здоров'я:* наук.-пр-акт. журн. 2016. № 2 (4). С. 72-75.

Budzyn V. Formation and implementation of the state social and humanitarian policy regarding public health during the period of transformation of the economic development strategy

It was analyzed that public health is the most important public resource, and therefore the state authorities should be interested in increasing the number of healthy citizens from the standpoint of socio-economic growth. After all, it is the state authorities that are able to build, restore, protect and create opportunities for the maintenance of socially vulnerable population groups. Achieving effective indicators is impossible without a comprehensive approach and setting priorities, solving specific tasks covering all factors that determine the level of public health and determining responsibility for achieving the set goal.

It has been found that the WHO reports on the state of public health contain the foundations for the formation of a prospective course for public well-being, based on target orientations, justification of well-being and its direct connection with the foundations of public health. Socio-economic development is based on the maintenance of healthy ecosystems, social justice, effective in combination with social justice as a way of expressing the broad expectations of society. After all, all transformations in the public health system must correspond to the system of social balance in any society, which ensures social justice.

It has been studied that public health represents a set of measures of a political, economic, legal, social, cultural, scientific, medical, sanitary and hygienic nature aimed at preserving and strengthening physical and mental health. This system goes far beyond the scope of direct health care, as one of the most important sectors, it is wider and closer to society. The purpose of public health is to create the necessary conditions for preserving and improving the health of the population and for them to lead a healthy lifestyle, in fact, this is all that creates a system of life support for the population in each specific place of residence of people according to the criterion of health.

It is substantiated that at the current stage, investing in traditional health care means fighting the consequences, since the causes of health are caused by defects in the health care system. If you look at it from a distant perspective, it will become clear that the systematic increase of funding and strengthening of the material base of the healthcare industry in any country is a socio-economic utopia. The main problems in the health of citizens occur outside the traditional health care system, which mainly deals with the consequences.

The need for gradual strengthening of public health, investment in creating the necessary conditions for leading a healthy life by motivated and prepared citizens has been proven. Public health not only goes beyond medical aspects, but reflects the key social values of society, that is, it corresponds to ideas about well-being. The task of the public is to reduce morbidity and mortality, on which the health care system has minimal influence, instead of such indicators as the preservation of life potential, the number of cured patients and, in general, the results of treatment and the results of providing medical assistance to the population.

Key words: *public health, state social and humanitarian policy, public welfare, socio-economic development, strategy.*

УДК 327.5:911.3]:316.776.23] (02)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.26

Д. В. Вєдєнєєв
доктор історичних наук, професор,
головний науковий співробітник
Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

О. Г. Семенюк
доктор юридичних наук,
перший заступник керівника
Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ КИТАЮ ПІД ВПЛИВОМ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПОГЛЯДІВ НА «ГІБРИДНУ» ВІЙНУ

Стаття присвячена імплементації сучасному Китаї концептуальних поглядів на неконвенційну (гібридну) війну в розбудову управлінських механізмів сектору безпеки і оборони. Зокрема, розглядається концепція «війни без кордонів», спрямована на використання множинних ударів воєнного та невоєнного характеру. Розробники концепції вважають, що в умовах глобалізації та розвитку інформаційних технологій пріоритетними стають послаблення військової потужності наддержав шляхом комплексного (всеосяжного) застосування нетрадиційних засобів (включаючи маніпуляції фінансово-банківською системою, інформаційно-медійні важелі та просування дезінформації, кібернетичну «хакерську» війну, міську партизанську війну і терор, контроль над природними ресурсами тощо).

Висвітлюється підготовка КНР до «дистанційних» війн шостого покоління з підвищенням ваги властивої для неконвенційної війни розвідувальної та інформаційно-кібернетичної компонент. Модернізація збройних сил на основі динамічного й науково-технічного зростання розглядається адміністрацією КНР як важлива складова соціально-економічного розвитку, перехід національної військової сили з рівня регіональної оборони на щабель захисту національних інтересів на глобальному рівні.

Зазначається, що стрімкий індустріально-технологічний ривок Китаю супроводжується науково-аналітичним осмисленням новітніх системних загроз й комплексними заходами із забезпечення безпеки пріоритетних «мішеней» для застосування традиційних вже знарядь гібридної війни – інформаційно-психологічної, організаційної, когнітивної та ментально-психологічної зброї. Звертається увага на те, що Китай енергійно освоює арсенал «м'якої сили», концептуальну основу якої становлять ключові категорії національного типу стратегічної думки. Інтеграція країни у систему світових міжнародних відносин відбувається на підґрунті самобутніх комунікативних стратегій, основаних на товщі традиційних культурних цінностей ханьської цивілізації. Одночасно Пекін вживає комплекс заходів, спрямованих на підвищення інформаційної безпеки країни, підготовку до масштабної інформаційно-психологічної війни.

Ключові слова: *публічне управління, військове управління, безпека, гібридна конфліктність, збройні сили, спецслужби.*

Постановка проблеми. Сучасна Китайська Народна Республіка (КНР) стрімко перетворюється у світового інноваційного лідера, утримує передові позиції із цифрової трансформації, термоядерної енергетики, розвитку електротехнічної галузі, експорту продукції машинобудування, нафтопереробки та обсягів

© Вєдєнєєв Д. В., Семенюк О. Г., 2022

торгівлі тощо [1, с. 28-30]. Пленум ЦК Компартії Китаю (листопад 2021 р.), висунув стратегічні настанови щодо подальшого розвитку моделі «соціалізму з китайської специфікою нової епохи», збереження «квінтесенції національної культури та китайського духу», «революційної перебудови» сектору безпеки і оборони держави. Керівництвом Компартії Китаю (КПК) висунуто завдання «завершення соціалістичної модернізації» до 2035 р., досягнення ролі світового лідера до 2050 р. [2]. Нині КНР вживає комплексних заходів із модернізації власного сектору безпеки і оборони, пристосовуючи його управлінські механізми до реалій війн «шостого покоління» (неконтактних, дистанційних, високотехнологічних) та новітньої моделі конфліктності неконвенційного («гібридного») типу з їх радикальним зміщенням пріоритетів на користь невоєнних та асиметричних стратегій й методів.

Зауважимо, що Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона» (25 березня 2021 р.) пропонує визначення гібридної війни як «комбінації різноманітних дій щодо прихованого застосування регулярних військ (сил), незаконних збройних формувань і терористичних організацій, використання пропаганди, саботажу, терору, вчинення диверсій…», і спрямовує на вивчення новітніх форм і способів протиборства, повчальних для розробки «асиметричних та інших дій для оборони України» [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз здобутків й напрямів сучасного вітчизняного китаєзнавства поданий у монографії В. Кіктенка [4]. Провідними центрами дослідження спектру проблем, пов'язаних із без пековою, військово-політичною та міжнародною діяльністю КНР в Україні виступають відділ Азіатсько-Тихоокеанського регіону провідної наукова установи – Інституту сходознавства НАН України ім. А.Ю. Кримського (завідувач В. Кіктенко, відділ досліджує модернізацію Китаю в політичному дискурсі країн Азії та в Україні), відповідні дослідні підрозділи Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД, Центр зовнішньополітичних досліджень), Інституту всесвітньої історії НАН України. А. Гончарук, Н. Лікарчук та О. Олійник дослідили базові геополітичні спрямування сучасного Китаю, його зовнішньополітичні вектори [1, 5, 6]. У роботі колективу вчених НІСД на чолі з О.Литвиненком [7] розглянутий китайський чинник в контексті відносин України з країни Східної та Південно-Східної Азії. В ряді праць (Д. Вєдєнєєва, В. Кіктенка, А. Слюсаренка. Н. Фурсіной, Ю. Шевченка) висвітлюються трансформаційні процеси в низці провідних компонентів воєнно-безпекової системи КНР – військово-промисловому комплексі, силах спеціальних операцій, інформаційній безпеці, інститутах «м'якої сили» [8-11]. Дослідниця А.Гриценко (НІСД) здійснила аналіз впливу на міжнародно-безпекову сферу КНР широкомасштабної російсько-української війни [12].

Мета статті. Дослідження китайського досвіду адаптації механізмів публічного й військового управління до модерних концептуальних поглядів на війни (конфлікти) «гібридного» модельного типу.

Виклад основного матеріалу. Якісні трансформаційні процеси відбуваються у сфері оборони і безпеки КНР, їх теоретико-концептуального та науково-аналітичного забезпечення, котре багато у чому основане на національній школі розробки доктрин й важелів нетрадиційного та асиметричного протиборства. Доповідь ЦРУ США іменує вище воєнне керівництво КНР «школою яструбів», до другого покоління якого віднесли офіцерів Народно-визвольної армії Китаю (НВАК) Цяо Ляна та Ван Сянсуя, авторів книги «Війна без кордонів» [13], котра стала своєрідним навчальним посібником з проблем асиметричного протиборства на основі переосмислення китайської традиційної («стратагемної») воєнної думки. Викладена авторами сутність *«війни без кордонів»* подібна до доктринальних засад гібридної війни. Концепція китайських теоретиків скеровує на використання множинних ударів воєнного та невоєнного характеру.

В умовах глобалізації та розвитку інформаційних технологій, вважають автори, наголос потрібно робити на послабленні військової потужності наддержави шляхом комплексного (всеосяжного) застосування нетрадиційних засобів (включа-

ючи маніпуляції фінансово-банківською системою, інформаційно-медійні важелі та просування дезінформації, кібернетичну «хакерську» війну, міську партизанську війну і терор, контроль над природними ресурсами тощо). Труд китайських авторів передбачає навіть ведення «правової війни» – використання міжнародного та внутрішнього законодавства держави з метою ослаблення її обороноздатності, протидії її національним інтересам, підриву її економіки [14]. Загалом ця праця де-факто висунула доктрину гібридної війни, у рамках якої автори вирізняли три групи засобів: засоби військові (включаючи диверсійно-терористичну боротьбу); трансвійськові (дипломатична боротьба, інформаційно-психологічна й кібернетична боротьба тощо); невійськові (ідеологічне суперництво, торгівельна війна, обмеження ресурсів, санкції, ембарго, «правова війна» тощо).

З кінця 1995 р. почалася реалізація «Стратегії сили науки і технологій» з наголосом на автоматизацію управління, комп'ютеризацію, технічну розвідку, сучасний зв'язок (C4ISR). У січні 2016 р. в КНР оголошено про початок масштабного реформування збройних сил, кінцевою метою якого є досягнення до 2020 р. нового рівня керованості, оптимальної структурної побудови й забезпечення здатності армії здобувати перемогу в епоху інформаційних технологій [15].

В цілому смуга реформування армії КНР розрахована на період до середини XXI століття. Наголос зроблено на набуття Народно-визвольною армією Китаю (НВАК) спроможності до міжвидової взаємодії, мобільність, впровадження інноваційних технологій, організаційну оптимізацію та постійну боєготовність. У складі Центральної військової ради КПК введено комісію з науки і технологій. Впроваджуються мережеві технології управління збройною силою. Враховуючи малу вірогідність глобальної війни, китайські теоретики воєнної справи вважають, що метою реформ повинна стати готовність до сучасних війн локального характеру, творення мобільних сил.

З погляду трансформацій концептуальних засад та практичних кроків із модернізації оборонної сфери прикметними є висновки з доповіді «Безпека Китаю в нову еру» японського Національного інституту оборонних досліджень (NIDS) від листопада 2020 р. [16]: управління структурами силового потенціалу КНР базуватиметься на використанні науки й технологій, з наголосом на кібернетичну й космічні галузі, стратегії інформатизованої та інтелектуальної війни, застосування воєнно-цивільної стратегії злиття науки і технологій подвійного призначення. Відбулася масштабна модернізація ракетно-ядерного потенціалу [17-18]. За прогнозами, КНР випереджатиме США у розробці гіперзвукових озброєнь, а його військово-морський флот до кінця 2020-х рр. стане найбільшим у світі (до 2030 р. нараховуватиме орієнтовно до 460 бойових кораблів проти 321–372 у США) [19].

Видання Національного університету оборони КНР «Наука військової стратегії» від 2015 р., визначило загальні риси управління структурами «інформатизованих локальних війн»: «інформаційна перевага» є вирішальною передумовою для досягнення панування у повітрі, на суші і на морі; війна охоплює космос, електромагнітний вимір, кіберпростір; основною формою бойових дій стають інтегровані, мультідоменні, як правило – обмеженого масштабу операції різних родів військ під єдиним командуванням [20].

Не викликає сумніву, що глибока модернізація армії «Піднебесної» не в останню чергу планується за рахунок посилення її здатності до дій в умовах «дистанційних» війн шостого покоління. 2016 р. у макроструктуру НВАК впроваджено т.зв. *Війська стратегічної підтримки*, на які покладено ведення розвідки (передовсім технічними засобами), інформаційної війни, боротьби у кіберпросторі, а також радіоелектронну протидію. Більшість частин цього командування відносяться до космічної інфраструктури, а до його складу входять управління: повітряно-космічне, електронних та електромагнітних систем і військової розвідки. Цей саме рід військ буде відповідати за кібербезпеку, психологічні операції, військове використання штучного інтелекту, робототехніки, нанотехнологій [20-22].

До складу цього стратегічного командування включили Цзюцюаньський центр космічних запусків (космодром Шуанченцзи, «база 20»), Тайюаньський центр космічних запусків (космодром Учжай, «база 25»), Сичанський центр космічних запусків (космодром Сичан, «база 27»), два центри управління польотами (Пекін та Сіан), Центр космічного моніторингу океану («база 23»). Туди ж увійшли ядерний полігон в Синьцзян-Уйгурському автономному районі («база 21»), Центр аеродинамічних досліджень і розробок («база 29»), НДІ інформаційних технологій.

У 2016 р. в КНР була ухвалена «Стратегія інформаційного розвитку Китаю», яка містила і розширене тлумачення сфери інформаційного протиборства як однієї з основних компонент гібридної війни. Біла книга з національної оборони 2019 р. вже подавала трактовку «інтелектуальної війни», в якій відбувається функціональне злиття в єдиний оперативний простір суходолу, моря, повітря, космосу, кіберпростору, електромагнітного виміру. Утверджується «панування розвідки», «домінування інтелектуальної переваги», за рахунок яких сторона з більш розвинутими технологічними можливостями руйнує «когнітивний цикл» противника в рамках «операцій з обезголовлювання» [23].

Відбулася реорганізація Сил спеціальних операцій (ССО) НВАК, у кожному із семі військових округів розміщено посилені загони ССО, чисельність до 1000 багнетів кожний [8, с. 29]. В цілому воєнна наука КНР приділяє підвищену увагу розробці теорії неконвенційних та асиметричних війн. З кінця 1990-х рр. розробляються рекомендації до якісних змін у воєнній доктрині, у політиці воєнного будівництва. Ведеться формування нових концепцій, оперативних планів та статутів бойового застосування військ із залученням технологій [24].

КНР енергійно освоює арсенал інформаційно-психологічної, організаційної, когнітивної та ментально-психологічної зброї («м'якої сили»), концептуальну основу якої становлять ключові категорії національного типу стратегічної думки. Інтеграція Китаю у систему світових міжнародних відносин, як зазначають спеціалісти з проблематики ГВ, відбувається на підґрунті самобутніх комунікативних стратегій, основаних на товщі традиційних культурних цінностей ханської цивілізації. Пекін у міжнародному просторі дотримується власної комунікативної стратегії на базі традиційних культурних та морально-етичних цінностей конфуціанської цивілізації, захищає національну ідентичність, культурні надбання, історичну пам'ять та мову, плекає відданість батьківщині та громадянському обов'язку. За визначенням професора Гарвардського університету А.Джонстона, стратегічна культура Китаю передбачає обережне використання військової сили, наголошує на непрямих діях, застосуванні комплексу культурних стратегій (із такими постулатами, як «передача із покоління в покоління», «постановка давнього на службу сучасності», «гармонія у спілкуванні, гармонічний мир») [25].

Орієнтовані на вивчення китайської мови та культури Інститути Конфуція виникли у 2004 р. Проте до 2018 р. їх працювало вже 500 у десятках країн на всіх континентах (до кінця 2020 р. чисельність таких установ за планами Пекіна повинна зрости до 1000, одночасно понад 272 тис. студентів із КНР навчалися в американських університетах, у самій КНР до 300 млн. людей вивчає англійську мову). Чисельність іноземців, котрі вивчали китайську зросла до 100 млн.

До пропагандистської роботи (у т.ч. для роботи в соціальних мережах) активно залучається дипломатичний корпус КНР. У столиці й великих провінціальних центрах створено потужні концерни із телестанцій, радіостанцій, видавництв. Їх бюро і філії діють у містах Північної Америки та Європи, в Росії. Значне фінансування спрямовано на телерадіомовлення іноземними мовами, у цілодобовому режимі діють шість глобальних інформаційних каналів. За кількістю іноземних мов трансляції на закордонну аудиторію Китай посідає перше місце у світі (включаючи діалекти афроазіатських країн, де населенню безкоштовно роздають телевізори). Особлива увага акцентується на просуванні продукції китайського кіно.

Пекін виступає за розробку міжнародного механізму, норм і правил інформаційного обміну, які виключають прояв мережного домінування, адже «принципи, на яких нині ґрунтується створення глобальної високошвидкісної мережі провідних Західних держав, не відповідають вимогам безпеки більшості держав світу». Китай не нав'язує іноземній аудиторії ідеологічних настанов, зосереджуються на поширенні історико-культурологічної, етнографічної інформації, досягнень економіки, науки [26].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумки, можна констатувати, що у сучасному Китаї на основі сучасних поглядів на сутність неконвенційної («гібридної») конфліктності, відбувається трансформація основних механізмів управління сектором безпеки і оборони. Спираючись на зростаючий ракетно-ядерний потенціал, КНР веде розробку стратегії, тактики та структур гібридної конфліктності («необмеженої війни»). Серед характерних знарядь арсеналу неконвенційної війни, у Китаї надають особливого значення, зокрема, управлінським структурам кібервійни, агентурній розвідці та установам інформаційно-культурного впливу, застосуванню фінансово-економічних важелів, новітніми засобам космічної та радіолектронної розвідки, силам спеціальних операцій та високомобільним армійським силам тощо.

Керівництво КНР вживає комплекс заходів, спрямований на управління інформаційною безпекою країни, підготовку до масштабної інформаційно-психологічної війни: здійснюється реорганізація урядових структур, проводиться переоснащення збройних сил і розробляються принципи інтеграції інформаційної інфраструктури Китаю у світові системи. При реорганізації структур воєнно-безпекового управління в КНР аналізують досвід сучасних конфліктів, радикальних та терористичних угруповань, технологій та конкретних зразків кампаній із комплексної зміни соціально-політичної реальності, акцій «ненасильницького опору», спроб розкласти державний апарат тощо. Одночасно енергійно намагаються розвинути мережу інституцій «м'якої сили» у світі, створити позиції впливу на величезній відстані від національної території. Навіть враховуючи несприятливу для України позицію Пекіну (де-факто – нового полюсу світобудови) у воєнно-політичних й міжнародних питаннях, навряд чи доцільною стане відмова від моніторингу та усебічного вивчення досвіду доктринальних засад й комплексної підготовки КНР до війн «гібридного» типу.

Список використаної літератури:

1. Гончарук А.З. Нове позиціонування Китаю у світі. *Україна-Китай*. 2018, № 5. С. 28–33.
2. Пленум ЦК КПК принял историческую резолюцию. URL: http://russian.news.cn/2021-11/12/c_1310305571.htm (дата звернення: 25.12.2021).
3. Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона». Затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661 (дата звернення: 14.06.2022).
4. Кіктенко В. О. Історія українського китаєзнавства (XVIII – початок XXI століття). Київ, 2018. 388 с.
5. Лікарчук, Н. Глобалізаційни вимір зовнішньополітичної доктрини *Китаєзнавчі дослідження* 2021. № 1. С.102–110.
6. Олійник О.М. Китай в «Азійське століття»: геополітичний вимір, глобальна економічна стратегія, регіональний вимір. *Історичний розвиток глобальної периферії як чинник трансформації сучасної світосистеми* : зб. наук. пр. Київ : Ін-т всесвіт. історії НАН України, 2016. С. 116 – 134.
7. Гончарук А. З., Дроботюк О. В., Кіктенко В. О. Україна і країни Східної, Південно-Східної та Південної Азії: підсумки 2020 року та перспективи розвитку; за заг. ред. О. В. Литвиненка. Київ : НІСД, 2021. 45 с.
8. Вєдєнєєв Д., Слюсаренко А. Чого чекати від «літаючого дракона»? Сучасний етап розвитку сил спецпризначення збройних сил Китаю. *Виклики і ризики. Безпековий огляд Центру дослідження армії, конверсії та роззброєння*. 2018, № 18. С. 24 – 33.
9. Кіктенко В. О. Роль теорії «м'якої сили» в створенні нового образу Китаю. *Китаєзнавчі дослідження*, 2021. № 1-2. С. 39–50.
10. Фурсіна Н. А. Детермінанти розвитку галузі ВПК сучасного Китаю в контексті глобального лідерства. *Китаєзнавчі дослідження*. 2021. № 2. С. 93 –102.

11. Шевченко Ю. Г. Національна політика кібербезпеки Китаю: інституціональний тиск. *Китаєзнавчі дослідження*. 2022. №1. С.5–21.
12. Гриценко А. Вплив широкомасштабної російсько-української війни на баланс сил в Індо-Тихоокеанському регіоні https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-04/itr_090422.pdf (дата звернення: 7.07.2022).
13. Qiao Liang, Wang Xiangsui. Unrestricted Warfare. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999. 228 p. URL: https://www.oodaloop.com/documents/unrestricted.pdf (дата звернення: 15.01.2022).
14. Данилюк О. Що таке правова війна і як вона ведеться? URL: https://glavcom.ua/columns/odanylyuk/shcho-take-pravova-viyna-ta-yak-vona-vedetsya-376980.html (дата звернення: 21.12.2021).
15. Ставер А. Неразрешимый конфликт. URL: https://www.belvpo.com/117046.html/ (дата звернення: 22.12.2021).
16. Военная стратегия Китая в новую эру. URL: http://svop.ru/main/39088/(дата звернення: 9.01.2022).
17. Kristensen H. and Norris R. Chinese nuclear forces, 2015. *Bulletin of the Atomic Scientists* 2015, Vol. 71(4). P. 77–84. URL: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0096340215591247 (дата звернення: 23.02.2022).
18. Вильданов М. Готовность к маневру и ответному удару. Развитие мобильных ракетных комплексов стратегического назначения в Китае. *Национальная оборона.* 2017. №2.
19. Xi given more power to wage war on Taiwan. URL: https://asiatimes.com/2021/11/xi-given-more-power-to-wage-war-on-taiwan/(дата звернення: 10.01.2022).
20. Гаврилов В. Китайская оборона уходит в инновационный отрыв. *Независимое военное обозрение.* 2017. 13 января.
21. Глобальное лидерство к 2050 году. Китай представил стратегию развития на съезде Компартии. URL: https://republic.ru/posts/87098 (дата звернення: 19.01.2022).
22. Чан Р. И мечом, и словом. Подходы Китая к борьбе с терроризмом в информационно-коммуникационном пространстве. *Военно-промышленный курьер.* 2021. 26 октября.
23. Храмчихин А. Новая Великая китайская стена. Военно-политическое руководство Поднебесной готово к «проецированию силы» в глобальном масштабе. *Независимое военное обозрение*. 2017. 20 октября.
24. Кошкин Р. Интеллект, непонятный компартии. *Военно-промышленный курьер.* 2021. 23 марта.
25. Бартош А. В чем сила Поднебесной? Особенности стратегической культуры Китая и ее роль в межгосударственном противоборстве. *Независимое военное обозрение*. 2019. 7 июня.
26. Цзайци Лю. «Мягкая сила» в стратегии развития Китая. *Полис.* 2009, № 4. С. 149–156.

Vedeneev D., Semeniuk O. Transformation of China Security and Defense Management Mechanisms under the influence of conceptual views on a «hybrid» war

The article is devoted to the development and implementation of conceptual views on unconventional (hybrid) war in modern China. In particular, the concept of «war without borders», aimed at using multiple military and non-military strikes, is considered. The developers of the concept believe that in the context of globalization and development of information technologies the priority is to weaken the military power of superpowers through comprehensive use of non-traditional means (including manipulation of the financial and banking system, information and media levers and misinformation, cyber «hacker» war, war and terror, control over natural resources, etc.).

China's preparations for the sixth-generation «remote» wars, with an increase in the intelligence and information-cyber components inherent in unconventional warfare, are highlighted. Modernization of the armed forces on the basis of dynamic and scientific and technological growth is considered by the Chinese administration as an important component of socio-economic development, the transition of national military force from regional defense to the level of protection of national interests at the global level.

It is noted that China's rapid industrial and technological leap is accompanied by scientific and analytical understanding of the latest systemic threats and comprehensive measures to ensure the security of priority «targets» for the use of traditional tools of hybrid warfare – informational, psychological, organizational, cognitive and mental weapons. It is noteworthy

that China is vigorously mastering the arsenal of «soft power», the conceptual basis of which is the key categories of national strategic thought. The country's integration into the system of world international relations is based on original communication strategies based on the traditional cultural values of the Khan's civilization. At the same time, Beijing is taking a set of measures aimed at improving the country's information security and preparing for a large-scale information and psychological war.

Key words: *Public administration, military administration, safety, hybrid conflict, armed forces, special services.*

УДК 616.98:332.025
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.27

О. М. Вівсянник
кандидат наук з державного управління,
директор департаменту цивільного захисту та охорони здоров'я населення
Рівненської обласної державної адміністрації

ДЕТЕРМІНАНТИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ

У статті визначено провідна роль державних інституцій України за фактом виконання ними своєї інституційної функції - прийняття управлінських рішень на протидію пандемії COVID-19.

В статтім доведено визначальний вплив на усі наступні рішення мають початкових інституційних управлінських рішень. До найбільш вагомих віднесено прийняте рішення МОЗ України - наказ від 24.01.2020 № 185 «Про заходи щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків захворювань, спричинених новим коронавірусом, виявленим у місті Ухань (провінція Хубей, Китай)». В процесі підготовки цього рішення МОЗ України взаємодіяло із ВООЗ, використовувало їх рекомендації, зокрема, щодо визначення випадку коронавірусної інфекції, методики відбору, зберігання та транспортування зразків матеріалів від хворих, методів профілактики інфекцій та інфекційного контролю тощо.

В статті визначено пріоритетні напрями використання коштів фонду боротьби з пандемією, зокрема такі як: закупівля товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення зазначених заходів, включаючи закупівлю медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; додаткові доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з COVID-19; надання грошової допомоги громадянам, зокрема особам похилого віку; надання грошової допомоги членам сімей медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які загинули (померли) від COVID-19.

До основних висновків відносяться наступні: початкові інституційні рішення впливають на усі наступні і є основною детермінантою протидії пандемії COVID-19, керівні інституції України на початку пандемії COVID-19 виконали свою функцію з прийняття політичних рішень щодо протидії пандемії, забезпечення готовності і стійкості системи надання медичної допомоги та охорони громадського здоров'я, не знайдено задовільних рішень проти інфодемії, що впливало, впливає і буде впливати на ефективність заходів у сфері громадського здоров'я, співпраця з ВООЗ виявилась ефективною по всім аспектам протидії пандемії, особливо на початковому етапі.

Ключові слова: *держава, інституції, COVID-19, управлінські рішення, МОЗ, ВООЗ, інфодемія, кошти.*

Постановка проблеми. Сьогодні людство переживає найсерйознішу пандемію на пам'яті сучасного покоління. Ситуація в Україні з COVID-19, наші досягнення і наші невдачі в значному є наслідком прийнятих управлінських рішень інституційного характеру та якості їх виконання. Майбутній перебіг пандемії COVID-19 та її тягар для суспільства в Україні в найближчі роки залежатимуть від рішень, які ми приймемо зараз [8].

Україна, як і інші країни, протидіяла і протидіє пандемії COVID-19. У зв'язку з довгими термінами пандемії, необхідності усунення її наслідків, важливою є попередня оцінка ролі інституцій у протидії пандемії, аналіз механізмів прийняття ними управлінських рішень, які можуть сприяти, як закінченню цієї пандемії, так і підвищенню готовності до нових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні фахівці з дослідження

© Вівсянник О. М., 2022

проблем державного управління охороною здоров'я, такі як: Саричев В., Сазонець І. [17], Сазонець О. [18] та іноземні науковці Kahneman, Daniel, Sara Frueh [11], Weible, C.M., Nohrstedt, D., Cairney, P. [14], Yuval Noah Harari [16] та інші в процесі наукового аналізу цієї проблеми виходяить з наступних передумов: по-перше, не аналізуються теоретичні підходи до розв'язання проблеми прийняття рішень; [13]. по-друге, робиться припущення, що в умовах невизначеності інституція, яка приймає рішення, має контроль лише над ходом виконання рішення, але не може контролювати весь спектр зовнішніх обставин. Іншими словами, результат рішення не завжди дозволяє оцінити його якість. Доречно також мати на увазі, що визначальний вплив початкового інституційного управлінського рішення на усі наступні, є підтверджений історично, в т.ч. і під час перебігу пандемії COVID-19 [2].

Мета дослідження. З огляду на виняткову важливість інституційних рішень в протидії пандемії COVID-19 в цій статті ми зосередили увагу на значенні владних інституцій в умовах кризи, на їх здатності виконувати свою функцію – приймати політичні рішення, котрі детермінують протидію пандемії, зокрема, COVID-19. Будь яка інституція, що має владні повноваження, має функцію приймати рішення, на різних рівнях, від національного до обласного та місцевого.

Виклад основного матеріалу. Історик Юваль Харарі вважає, що пандемія показала, що людство далеко не безпорадне. Епідемії більше не є неконтрольованими силами природи. Наука перетворила процедуру їх подолання на здійсненне завдання. Чому ж тоді стільки смертей та страждань? Через погані політичні рішення [16]. Ми вважаємо, що неприйняття, або несвоєчасне прийняття рішення – це і є погане рішення в умовах кризи, котра мала місце на початку пандемії COVID-19.

В цьому контексті необхідно погодитись із ствердженням лауреата Нобелівської премії психолога Деніеля Канемана: «Я більше вірю у здатність інститутів покращити своє мислення, ніж у здатність людей покращити своє мислення» [11].

Згідно Конституції Україні, головні законодавчі та виконавчі політичні інституції, що приймають рішення з питань національної безпеки, зокрема, в сфері охорони здоров'я, - це насамперед Верховна Рада України, Президент України, у якого допоміжним органом є Рада національної безпеки і оборони України (далі - РНБО), Уряд і підпорядковане йому Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України).

На регіональному рівні повноваження прийняття інституційних рішень з питань протидії епідемічним загрозам мають обласні державні адміністрації, їх департаменти охорони здоров'я, Ради всіх рівнів та органи місцевого самоврядування.

Мета дослідження - визначення ролі державних інституцій України за фактом виконання ними своєї інституційної функції - прийняття управлінських рішень на протидію пандемії COVID-19.

Реагування на пандемію почалося з 31 грудня 2019 року, коли про 27 хворих на пневмонією невідомого походження Китай повідомив ВООЗ [15]. Після заяви 9 січня про групу випадків пневмонії в Ухані (Китай), 10 січня ВООЗ оцінила епідемічну ситуацію та визначила, що істотної передачі від людини до людини немає, і серед медичних працівників не було випадків зараження. На той час була відсутня вся необхідна інформація для кращого розуміння способу передачі та клінічних проявів цього нового вірусу.

ВООЗ надало рекомендації з міжнародних поїздок та торгівлі у зв'язку зі спалахом пневмонії, викликаної новим коронавірусом у Китаї. Зокрема, у відповідності до Міжнародних медико-санітарних правил [3] країни мали задіяти план дій у надзвичайних ситуаціях у галузі громадського здоров'я.

Європейський центр профілактики та контролю захворювань 9 січня опублікував свою першу оцінку ризику, де вважав ймовірність занесення вірусу в ЄС низькою, але такою, що її не можна виключати [9].

Як ми вже зазначали, визначальний вплив на усі наступні рішення мають початкові інституційні управлінські рішення. Саме таким можна оцінити прийняте рішення МОЗ України - наказ від

24.01.2020 № 185 «Про заходи щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків захворювань, спричинених новим коронавірусом, виявленим у місті Ухань (провінція Хубей, Китай)» [1]. При підготовці цього рішення МОЗ України взаємодіяло із ВООЗ, використовувало їх рекомендації, зокрема, щодо визначення випадку коронавірусної інфекції, методики відбору, зберігання та транспортування зразків матеріалів від хворих, методів профілактики інфекцій та інфекційного контролю тощо.

Ретроспективно можна сказати, що це структуроване рішення з чіткими рекомендаціями, в умовах неповної інформації про нове захворювання, мобілізувало систему охорони здоров'я України на готовність до надання медичної допомоги та профілактику захворювань. Слід зазначити, що у реформованій системі охорони громадського здоров'я функція координації протиепідемічних і профілактичних дій міністерств, служб та відомств була недостатньою.

Міжнародної інституції: ВООЗ 30 січня 2020 року, реагує на подальше розповсюдження вірусу нової коронавірусної хвороби (COVID-19) за межі Китаю, офіційним оголошенням спалаху нової коронавірусної хвороби у провінції Хубей (Китай) надзвичайною ситуацією міжнародного масштабу в галузі охорони громадського здоров'я.

У лютому коронавірус і хвороба, спричинена ним, отримали офіційні назви — SARS-CoV-2 від «Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2» і Covid-2019 від «Coronavirus disease» відповідно.

В Україні 3 березня зафіксували перший випадок зараження на коронавірус COVID-19, а 12 березня офіційно підтверджено ще два випадки. Через тривожні рівні поширення COVID-19 та невідповідні заходи протидії, 11 березня 2020 року ВООЗ оголосила спалах COVID-19 пандемією.

На жаль, поширення COVID-19, викликало серйозну кризу в усіх без винятку сферах життя: економіці, політиці, медицині, соціальному забезпеченні, міжнародних відносинах тощо. Держави і міжнародні установи оголошують про суворі заходи щодо недопущення розповсюдження інфекції, одним із яких є запровадження карантину як в окремих регіонах, так і в національних масштабах.

Кабінетом міністрів України 11 березня прийнята Постанова «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» [1], що активувало протидію пандемії COVID-19 на державному і місцевому рівнях, та було своєчасним виконанням інституційної функції влади в забезпеченні національної безпеки.

Указом Президента України від 13 березня 2020 року № 87 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Саме РНБО, у відповідності до своїх функцій, забезпечило і на початку, і весь період координацію і контроль заходів протидії пандемії COVID-19 в Україні. Президент України сприяв цим заходам особистим прикладом, своїми рішеннями, забезпечив їх підтримку та ініціював їх ресурсне забезпечення через законодавство.

Під час позачергового засідання 17 березня 2020 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)».

У пояснювальній записці до прийнятого документа зазначається, що новим законом внесені зміни до цілого ряду законодавчих актів, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Податкового кодексу України, Митного кодексу України, Кодексу законів про працю України, законів України «Про торгово-промислові палати в Україні», «Про публічні закупівлі», «Про Державний бюджет України на 2020 рік», «Про відпустки», «Про запобігання корупції».

Постановою Кабінету Міністрів України № 211 з 12 березня 2020 р. [6] було запроваджено ведення карантину на загальнонаціональному рівні. Крім того, з 18 березня було встановлено заборону на авіа, залізничне та автобусне приміське,

міжміське і міжобласне перевезення пасажирів.

Були визначені 240 закладів для госпіталізації пацієнтів з COVID-19. Це - лікарні першої хвилі, які першими прийматимуть пацієнтів з короновірусом. Список цих лікарень буде збільшуватись у разі необхідності.

Відповідні заклади охорони здоров'я відібрані і схвалені очільниками областей, регіональними департаментами охорони здоров'я, рекомендовані Національною службою здоров'я України (далі – НСЗУ) спільно з МОЗ України.

Вимоги щодо формування мережі цих закладів затверджено розпорядженням Головного державного санітарного лікаря України, №7 від 27.03.2020 року.

Вибір цих лікарень є спільною позицією голів обласних державних адміністрацій, МОЗ України та НСЗУ. Пріоритетним критерієм вибору визначено безпеку пацієнтів. Щоб госпіталізовані з COVID-19 пацієнти отримували всі необхідні медичні послуги без необхідності переведення до іншої лікарні при погіршенні стану. А ті пацієнти, які потрапили до лікарні з приводу інших захворювань, не перетинались з інфікованими коронавірусом пацієнтами та безпечно проходили лікування.

Відповідно до даних, які отримала НСЗУ від вищезгаданих закладів, всі вони мають необхідне обладнання, щоб надавати допомогу хворим на коронавірус. А саме: в 240 закладах передбачено 4,1 тисячі місць для ізоляції хворих, 67 тис. ліжкомісць. Кількість апаратів штучної вентиляції легень склала понад 1800 одиниць. В лікарнях працювало 5855 лікарів - інфекціоністів, анестезіологів, терапевтів та педіатрів.

Верховною Радою 13 квітня прийнятий Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»», відповідно до якого, зокрема статтею 28, було створено фонд боротьби з пандемією COVID-19 та її наслідками на період дії карантину, з метою запобігання поширенню на території України зазначеної хвороби. За даними Уряду цей фонд становив 66 млрд грн.

Передбачено Законом, що кошти зазначеного фонду спрямовуються на заходи, спрямовані на протидію пандемії COVID-19, зокрема на:

– закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення зазначених заходів, включаючи закупівлю медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;

– додаткові доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з COVID-19;

– надання грошової допомоги громадянам, зокрема особам похилого віку;

– надання одноразової грошової допомоги членам сімей медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які загинули (померли) від COVID-19.

Важливим для всіх країн стала розробка ВООЗ керівництв з питань протидії COVID-19 – профілактика, протиепідемічні заходи, діагностика, лікування та медичне обслуговування в умовах пандемії, що значно полегшує своєчасну розробку заходів протидії пандемії COVID-19, в т.ч. розгортання нефармацевтичних втручань, таких як правила ізоляції і соціального дистанціювання; тестування і відстеження контактів; моделювання та використання статистики; урядові комунікації та повідомлення служб охорони громадської здоров'я; попередня готовність до пандемії; а також розробка методів лікування.

В Україні, на основі керівництв ВООЗ, були розроблені національні стандарти і алгоритми медичної допомоги та профілактичні і протиепідемічні дії при COVID-19, що були затверджені наказом МОЗ України від 28.03.2020 № 722 [4]. Це дало змогу забезпечити профілактику, протиепідемічні заходи, діагностику та лікування COVID-19 на рівні знань, що були доступні на березень 2020 року.

Слід зазначити, що тільки у 2020 році в цей наказ МОЗ України вносило зміни своїми наказами 11 разів, що свідчить про своєчасну актуалізацію стандартів і алгоритмів на основі найновіших наукових даних.

Вже 2 квітня 2020 року МОЗ України затверджує наказом № 762 клінічний протокол «Надання медичної допомоги для лікування коронавірусної хвороби (COVID-19)», в подальшому у клінічний

протокол внесились зміни: у 2020 році 6 разів, і у 2021 році 5 разів.

Тобто, вже на початок квітня 2020 року в Україні інституційними рішеннями була сформована державна політика та конкретні заходи протидії пандемії COVID-19 на основі рекомендацій ВООЗ та досвіду країн, що вже були вражені хворобою.

Система охорони здоров'я отримала стандарти та алгоритми профілактики, систему протиепідемічних заходів, методи діагностики та лікування COVID-19. Наприклад, з квітня до липня 2020 року кількість лабораторій, які проводять ПЛР-дослідження на COVID-19, зросла з 47 до 94, а кількість тестів на добу зросла з 1 тисячі до 15,5 тисяч.

На 1 квітня 2020 року в Україні було зареєстровано 794 випадки COVID-19, 20 людей померло та виявлено 3834 підозри на хворобу.

Протягом квітня щодоби реєструвалось від 150 до 540 випадків захворювання та 5-12 випадків смерті, і на 1 травня було зареєстровано 10861 випадок COVID-19, 272 людини померло.

Вже на початку пандемії COVID-19 ВООЗ відмітив суспільний вплив «інфодемії» або надлишкової інформації - частина точної, частина ні - яка поширюється разом з пандемією COVID-19 [7]. У всьому світі ця інфодемія збивала людей з пантелику щодо того, які дії слід зробити, щоб захистити себе і оточуючих від спалаху хвороб. Коли в Україні почалася вакцинація проти COVID-19, саме дезінформація про вакцини стала одним із факторів низького охоплення. На 2 травня повністю щеплено 34,3% населення, при середньому показнику у світі 59,8%. Це дуже низький показник з урахуванням того, що Україна при всіх складнощах була забезпечена вакцинами, в т.ч. мРНК, щеплення були безкоштовні, в країні діяла достатня кількість пунктів щеплень та мобільних бригад з вакцинації. Відомі публічні особи підтримали вакцинацію особистим прикладом, як і Президент України.

Щоб запобігти інфодемії і сьогодні, і у майбутньому, необхідно приділити особливу увагу як підвищенню наочності заснованих на фактичних даних знань, що генеруються закладами, організаціями охорони здоров'я та академічними колами, так і виявленню можливих джерел неправдивої інформації.

Хронологія карантинних заходів в Україні почалася із 12 березня, коли ввели карантин у навчальних закладах та низку інших заходів з протидії поширенню коронавірусної інфекції COVID-19. Кабінет міністрів України ухвалив рішення про тимчасову заборону в'їзду в Україну іноземців та закрив міжнародне пасажирське сполучення. 25 березня надзвичайну ситуацію запровадили по всій Україні. Були закриті заклади торгівлі, крім продуктових магазинів, аптек, автозаправок і банків, зупинили роботу метрополітени у Києві, Харкові та в Дніпрі, припинено міжміське й міжобласне автомобільне, залізничне та авіасполучення.

Уряд України 20 травня схвалив рішення, яким запровадив адаптивний карантин - в разі спалахів інфекції в окремих регіонах карантинні обмеження будуть посилювати саме там, а не по всій країні.

Таким чином, прийняті центральними органами влади рішення забезпечили і цілому в державі і у регіонах організаційні, методичні, фінансові, інші ресурси для проведення заходів протидії пандемії COVID-19. Також, прийняті в регіонах органами влади рішення забезпечили виконання цих заходів, в т.ч. через відповідні фінансові ресурси.

Слід зазначити великі обсяги допомоги від соціально відповідального бізнесу, окремих громадян, підприємців, волонтерів, що дозволило системі охорони здоров'я надавати безвідмовне медичну допомогу, а також проводити заходи з охорони громадського здоров'я.

Висновки. На основі представленого аналітичного матеріалу доцільно зробити наступні висновки:

1. Початкові інституційні рішення впливають на усі наступні і є основною детермінантою протидії пандемії COVID-19.

2. Керівні інституції України на початку пандемії COVID-19 виконали свою функцію з прийняття політичних рішень щодо протидії пандемії, забезпечення готовності і стійкості системи надання медичної допомоги та охорони громадського здоров'я.

3. Не знайдено задовільних рішень проти інфодемії, що впливало, впливає і буде впливати на ефективність заходів у сфері громадського здоров'я.

4. Співпраця з ВООЗ виявилась ефективною по всім аспектам протидії пандемії, особливо на початковому етапі.

Список використаної літератури:

1. «Про заходи щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків захворювань, спричинених новим коронавірусом, виявленим у місті Ухань (провінція Хубей, Китай)». Наказ МОЗ від 24.01.2020 № 185. URL: Режим доступу: http://www.rada.gov.ua. (дата звернення 20.06.2022 р.).
2. Дечишак Р. Наукові підходи до розуміння сутності поняття «політичний інститут». *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2015. №. 27. С. 9. – 14.
3. Міжнародні медико-санітарні правила (2005 р.) ВООЗ друге видання [Електронний ресурс]. URL: http://who.int. (дата звернення 20.06.2022 р.).
4. Організація надання медичної допомоги хворим на коронавірусну хворобу (COVID-19). Наказ МОЗ від 28.03.2020 № 722. URL: http://www.rada.gov.ua. (дата звернення 20.06.2022 р.).
5. Пандемія коронавірусної хвороби 2019. Вікіпедія: Вільна Енциклопедія (Wikipedia: The Free Encyclopedia) – URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ . (дата звернення 20.06.2022 р.).
6. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19. Постанова КМУ від 11 березня 2020 р. № 211. URL: http://www.rada.gov.ua. (дата звернення 20.06.2022 р.).
7. Alvarez-Galvez, Javier and Suarez-Lledo, Victor and Rojas-Garcia, Antonio. Determinants of Infodemics During Disease Outbreaks: A Systematic Review /Frontiers in Public Health}, Volume 10, 2021. URL: //www.frontiersin.org/article/10.3389/fpubh.2021.603603
8. COVID-19 - Sustaining EU Preparedness and Response: Looking ahead [Електронний ресурс]. URL: https://europa.eu/!xmCNPf. (дата звернення 20.06.2022 р.).
9. European Centre for Disease Prevention and Control. Pneumonia cases possibly associated with a novel coronavirus in Wuhan, China. 9 January 2020. ECDC: Stockholm, 2020
10. European Union. 2021. "Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation." [Електронний ресурс]. URL: https://europa.eu/!RCBxnm. (дата звернення 20.06.2022 р.).
11. Kahneman, Daniel, and Sara Frueh. "Try to Design an Approach to Making a Judgment; Don't Just Go Into It Trusting Your Intuition." *Issues in Science and Technology* 38, no. 3 (Spring 2022): P. 23–26.
12. March, J. G. (1991). How decisions happen in organizations. Human–Computer Interaction. 6, p. 95–117.
13. Tesh S. N., Tesh S. Hidden arguments: Political ideology and disease prevention policy. – Rutgers University Press, 1988. 232 p.
14. Weible, C.M., Nohrstedt, D., Cairney, P. et al. COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. Policy Sci 53, 225–241 (2020). URL : https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4. (дата звернення 20.06.2022 р.).
15. WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China. URL: www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china. (дата звернення 20.06.2022 р.).
16. Yuval Noah Harari: Lessons from a year of Covid. FEBRUARY 26 2021 [Електронний ресурс]. URL: https://www.ft.com/content/f1b30f2c-84aa-4595-84f2-7816796d6841
17. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід : колективна монографія / І. Л. Сазонець, В. І. Саричев [та ін.] ; за наук. ред. д. е. н., проф. І. Л. Сазонця. – Рівне : Волин. обереги, 2019. 396 с.
18. Сазонець О.М. Альшаафі Мохамед Алі. Функціонування галузі охорони здоров'я в сучасному суспільстві. Всеукраїнський форум з проблем міжнародних економічних відносин. *Проблеми розвитку малих відкритих економік.* (Житомир, 18 квітня 2018 р.) С. 95-98.

Vivsiannyk O. Determinants of the institutional decision-making system in the field of counting the COVID-19 pandemic in Ukraine

The article identifies the leading role of state institutions of Ukraine in the fact that they perform their institutional function - making management decisions to counter the pandemic COVID-19.

The article proves the decisive influence on all subsequent decisions of the initial institutional management decisions. Among the most important is the decision of the Ministry of Health of Ukraine - Order of 24.01.2020 № 185 "On measures to prevent the introduction and spread in Ukraine of cases caused by a new coronavirus detected in the city of Wuhan (Hubei Province, China)". In preparing this decision, the Ministry of Health of Ukraine interacted with the WHO, used their recommendations, in particular, to determine the case of coronavirus infection, methods of selection, storage and transportation of samples from patients, methods of infection prevention and infection control and more.

The article identifies priority areas for the use of the pandemic fund, in particular such as: purchase of goods, works and services necessary for the implementation of these measures, including the purchase of medical services under the program of state guarantees of medical care; additional surcharges to the salaries of medical and other employees who are directly engaged in work with COVID-19; providing financial assistance to citizens, in particular the elderly; providing financial assistance to family members of medical and other health care workers who have died from COVID-19.

The main conclusions are as follows: the initial institutional decisions affect all the following and are the main determinant of counteraction to the COVID-19 pandemic, the leading institutions of Ukraine at the beginning of the COVID-19 pandemic performed their function of making political decisions to counter the pandemic. care and public health, no satisfactory solutions have been found against infodemia, which has affected, is and will affect the effectiveness of public health measures, cooperation with WHO has been effective in all aspects of countering the pandemic, especially in the initial stages.

Key words: *state, institutions, COVID-19, management decisions, Ministry of Health, WHO, infodemia, funds.*

УДК 352.9(437.6)+321.15:323.22
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.28

Н. М. Кічера
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології і державного управління
Ужгородського національного університету

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НЕЗАКОНОДАВЧИХ ДОКУМЕНТІВ ЩОДО НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Предметом даного дослідження є наявні механізми участі національних меншин у процесах публічного управління та адміністрування в Словацькій Республіці, які передбачені стратегією держави у сфері захисту та забезпечення прав національних меншин та етнічних груп. Вони містяться не лише в законодавстві держави, але і в незаконодавчих документах у сфері забезпечення та захисту прав національних меншин та етнічних груп і є частиною Національної стратегії захисту та підтримки прав людини у Словацькій Республіці. Незаконодавчі документи щодо національних меншин є функціональним та дієвим елементом словацької етнополітики, який відображає динаміку етнонаціональних та етнополітичних процесів та проблем в суспільстві, дозволяє вчасно на них реагувати, за рахунок визначення часових меж функціонування документа, розробки наступного документа з врахуванням результатів виконання попереднього та залучення національних меншин до процесу їх розробки. Дана практика сприяє постійному залученню національних меншин в якості суб'єктів до управлінського процесу, зокрема участі у визначенні питань та вирішенні проблем, які їх стосуються, забезпечує співпрацю органів влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства (представників та організацій національних меншин, експертів тощо). Крім того, такі незаконодавчі документи як плани дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп, різного роду стратегії як широкого значення (стратегії з попередження дискримінації, захисту прав людини тощо), так і спеціального (наприклад конкретно щодо ромської громади), передбачають і пропонують практичні заходи реалізації теоретичних, навіть подекуди формальних, положень законодавства у тій чи іншій сфері, у даному випадку сфері забезпечення і захисту прав національних меншин та етнічних груп. Подібна система реалізації етнополітики держави, деталізована щодо цілей, заходів, фінансування, суб'єктів і їх співпраці, термінів тощо, завдяки допоміжним незаконодавчим документам, сприяє ефективному функціонуванню публічного управління у даній сфері.

Ключові слова: *публічне управління, етнополітика, національна стратегія, національні меншини, законодавство, незаконодавчі документи, Словацька Республіка.*

Постановка проблеми. Питання міжнаціонального та міжетнічного діалогу, етнополітичної стабільності та мінімізації відцентрових тенденцій в державах на етнічному, мовному, релігійному ґрунті як ніколи актуальні для сучасного світу та України в умовах повномасштабної війни, окупації частини територій, де фактор «захисту» національної та мовної ідентичності виступає одним з ключових аргументів агресора. Саме тому питання національних меншин та етнічних груп, забезпечення їх прав та свобод, рівного становища титульного етносу та меншин, а відповідно розробка ефективної етнополітики та національної стратегії щодо захисту і підтримки меншин є важливим завданням для демократичної влади. Дієвим для України у цій сфері є досвід сусідніх країн держав-членів Європейського Союзу, особливо враховуючи євроінтеграційний курс нашої держави та отримання статусу держави-кандидата на членство в ЄС, позаяк одним з ключових питань та

© Кічера Н. М., 2022

умов збереження статусу є забезпечення прав національних меншин. Як свідчить досвід Словацької Республіки, публічна політика щодо національних меншин та етнічних груп це не лише ефективне законодавство, у тому числі профільні закони (враховуючи відсутність у Словаччині закону про національні меншини), але і дієві незаконодавчі документи, які регламентують питання національних меншин впродовж визначеного періоду часу і дозволяють вчасно відповідати на динаміку ентонаціональних процесів у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями дослідження національних меншин та етнічних груп у Словацькій Республіці, законодавства держави у даній сфері, функціонування етнополітичного менеджменту займається ряд зарубіжних, насамперед словацьких авторів. Актуальною є етнополітологічна проблематика, зокрема і публічна політика щодо національних меншин в країнах Центральної Європи серед українських дослідників. Насамперед серед авторів варто назвати Н. Підбережник, М. Зана, Г. Мелеганич, Г. Землічкову, К. Звілінг, Б. Добош, Я. Ковальчика, Я. Кадлечікову, А. Мушинку, Ш. Шутай, Н. Регіначову та інших. Однак, у даному випадку основою нашого дослідження є документи, зокрема незаконодавчі акти Словацької Республіки щодо національних меншин, які є важливою частиною публічної політики та управління держави у цій сфері. Зокрема це План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2021-2025 роки [1], План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2016-2020 роки [2], Стратегія рівності, інклюзії та участі ромів до 2030 року [12], Національна стратегія захисту та підтримки прав людини в Словацькій Республіці [3; 9] та інші.

Мета статті. Основною метою дослідження є аналіз наявних механізмів участі національних меншин в публічній політиці та адмініструванні, які передбачені насамперед незаконодавчими документами держави у сфері забезпечення прав людини та національних меншин. Це не лише права у сфері культури, освіти, мови, виборчі права чи права на створення організацій та політичних партій меншин, але й різні інструменти участі національних меншин у підготовці та розробці законів та інших документів, які їх стосуються (через конференції, воркшопи, круглі столи, уповноважених осіб та організації тощо).

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи стратегію державної політики у тій чи іншій сфері як систему концептуальних підходів, яка визначає важливі національні інтереси та засоби їх забезпечення, передбачає поєднання теоретичного та практичного досвіду у цій сфері, варто підкреслити важливість всіх структурних компонентів цієї стратегії. При цьому, визначення кола стейкхолдерів підготовки та формулювання як окремої стратегії, так і політичного курсу загалом є одним із визначальних етапів, особливо в умовах публічності.

Чутливою не лише в політиці, але й суспільстві загалом є сфера етнополітики, зокрема питання статусності та прав національних меншин, врегулювання якого також вимагає розробки дієвої стратегії держави. Ефективна державна етнополітика – важлива запорука стабільності та національної безпеки будь-якої держави. Мова йде не лише про законодавство, яке часто може містити виключно формальні положення, та систему відповідальних інституцій, але й, здавалося б не настільки вагомі, незаконодавчі документи. Досвід Словацької Республіки, яка не має прийнятого профільного закону про національні меншини, лише Закон Словацької Республіки про використання мов національних меншин [14], при цьому демонструє ефективність політики щодо національних меншин, про що свідчать і результати моніторингових циклів виконання положень Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин [5; 6], це ще раз підкреслює й демонструє необхідність конструктивного та результативного підходу до питання розробки також незаконодавчих документів щодо національних меншин, стейкхолдерами у підготовці яких поряд з уповноваженими інституціями, експертами, є також національні меншини.

Незаконодавчі документи на визначений період часу, як, наприклад, вже згадуваний План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2016-2020 роки, Концепція боротьби з екстремізмом на 2015-2019 роки, План дій щодо запобігання та ліквідації расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм нетерпимості, План дій щодо запобігання всім формам дискримінації на 2016-2019 роки, Стратегія Словацької Республіки щодо інтеграції ромів до 2020 року [7, с. 27] є функціональними та ефективними елементами політики Словацької Республіки щодо національних меншин та етнічних груп. Крім того, Національна стратегія захисту та підтримки прав людини в СР, крім зазначених, містить такі документи як Довідковий матеріал до частини Стратегії з прав національних меншин, Методологію вжиття тимчасових компенсаційних заходів у сфері прав національних меншин та етнічних груп щодо маргіналізованих ромських громад, Звіт про виконання завдань Плану дій щодо захисту прав осіб, що належать до національних меншин та етнічних груп на 2016-2020 роки, План дій із захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2021-2025 роки [4]. Також на сайті Офісу Урядового Уповноваженого у справах ромських громад представлені такі документи у сфері забезпечення прав національних меншин, як Стратегія рівності, інклюзивності, участі ромів до 2030 року [12] та План дій щодо реалізації Стратегії рівності, інклюзивності, участі ромів до 2030 року на 2022-2024 роки [13]. Цільові плани дій будуть розроблені відповідно до Стратегії на 2027 та 2030 роки.

На декілька наступних років був затверджений План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2021-2025 роки, підготовлений Офісом Урядового уповноваженого у справах національних меншин [1]. План дій базується на цілях, викладених у попередньому Плані дій на 2016-2020 роки, а також на рекомендаціях п'ятого циклу моніторингу виконання Словаччиною Рамкової конвенції про захист національних меншин, а також результатах і рекомендаціях п'ятого циклу моніторингу імплементації та виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у Словацькій Республіці. Відповідно, у новому плані відображено поточні завдання, поставлені у сфері забезпечення прав меншин, а також пропозиції щодо завдань, що належать до компетенції відповідних міністерств у сфері забезпечення прав національних меншин. План заходів на 2021-2025 роки підготовлено у співпраці з Комітетом у справах національних меншин та етнічних груп. Він визначає основні сфери та оперативні цілі забезпечення прав національних меншин, заходи для їх реалізації (загалом близько 35), терміни виконання, відповідальні органи, суб'єкти співпраці, серед яких Уряд Словацької Республіки, міністерства, уповноважені особи, регіональні асоціації муніципалітетів, організації національних меншин тощо, дорадчі органи та фінансування відповідних заходів. До основних сфер, передбачених планом, належать:

1. сфера законодавчого та інституційного захисту прав і статусу національних меншин, яка передбачає чотири операційні цілі (забезпечення участі меншин у підготовці закону про статус національних меншин; забезпечення процесу підготовки законодавчих змін у використанні мов національних меншин за результатами перепису населення 2021 року для ефективної участі національних меншин та інші);

2. сфера участі осіб, які належать до національних меншин, у вирішенні питань, що їх стосуються. Цей напрямок передбачає шість заходів, зокрема, вдосконалення механізмів участі нацменшин у дорадчих органах усіх рівнів, створення молодіжних та інших платформ; сприяння діалогу між неурядовими організаціями та регіональними та місцевими органами самоврядування; проведення практики студентів з національних меншин та етнічних груп при Урядовому уповноваженому Словацької Республіки у справах національних меншин тощо;

3. сфера збору даних про національні меншини та мову національних меншин, підвищення обізнаності громадськості про національні меншини та етнічні групи,

що включає чотири операційні заходи. Їх мета – забезпечити багаторівневу комунікацію для ретельного аналізу даних про населення з точки зору їхньої національності згідно з переписом 2021 року, започаткувати широку громадську дискусію для розробки пропозицій щодо інновацій політики щодо національних меншин, використання цих процесів для сприяння міжкультурному порозумінню та соціальній згуртованості суспільства;

4. сфера покращення забезпечення мовних прав національних меншин та етнічних груп на практиці, яка передбачає п'ять операційних цілей, зокрема покращення рівня володіння мовами меншин серед державних службовців, створення платформи для обміну досвідом щодо використання мов національних меншин у форма регулярних інформаційних семінарів, публікація електронної бази даних перекладів бланків, заяв, рішень, інших документів та інформаційних матеріалів посадових осіб з урахуванням потреб осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп у рамках реформування та цифровізації державного управління;

5. сфера постійного покращення умов для розвитку культури національних меншин, яка включає дев'ять операційних цілей, спрямованих на підтримку проектів у сфері культури, у тому числі культурних проектів для незахищених груп дітей та молоді національних меншин, яким загрожує бідність та соціальне відчуження, за грантовою програмою «Культура незахищених груп», сприяння усуненню упереджень і стереотипів, сприяння ефективному використанню суспільних ЗМІ з метою формування обізнаності більшості населення, особливо дітей та молоді, про важливість і внесок національних меншин та етнічних груп у розвитку держави тощо;

6. сфера покращення умов освіти національних меншин, яка включає шість завдань, зокрема, більш ефективне врахування специфіки освітніх потреб осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп, у тому числі навчання рідною мовою, підготовка відповідних навчально-методичних матеріалів, виховання та навчання дітей та молоді в дусі ідей толерантності, міжкультурного та міжетнічного діалогу тощо [1, с. 5-28].

План дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2016-2020 роки, який передував діючому Плану, містив сім оперативних цілей, які були актуалізовані на 2021-2025 роки. Кожна з визначених цілей також передбачала ряд запланованих заходів, індикатори виконання, фінансування, відповідальні інституції та суб'єкти співпраці [2]. З результативністю виконання планів можна ознайомлюватися у звіті про виконання завдань планів заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп [10], а також у звітах про статус і права осіб, що належать до національних меншин, які з визначеною періодичність готує Офіс Урядового уповноваженого з питань національних меншин [11].

Залежно від сфери та оперативних завдань планів визначено основні суб'єкти та суб'єкти співпраці всіх передбачених заходів, серед яких і національні меншини, що є ще одним з механізмів їх участі. Так, наприклад, у реалізації такого заходу із основних оперативних цілей плану на 2021-2025 роки, як забезпечення участі в процесі розробки законопроекту про статус національних меншин та його загальносуспільне обговорення за повної участі національних меншин, повинні бути залучені наступні стейкхолдери: Уряд СР, Міністерство культури СР, Міністерство освіти, науки, досліджень і спорту, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Міністерство закордонних справ та європейських зав'язків, Офіс Урядового уповноваженого з питань ромської громади, Асоціація міст і муніципалітетів Словаччини, Союз міст Словаччини, регіональні асоціації муніципалітетів, неурядові організації меншин, які не входять до Комітету з питань національних меншин та етнічних груп, фахівці з академічних кіл [1, с. 7]. Залежно від сфери заходу список суб'єктів може варіювати, але не обходиться без представників національних меншин. Широке коло стейкхолдерів у даному процесі дає можливість говорити про наявність публічних механізмів у реалізації питань та вирішенні

проблем у сфері забезпечення прав національних меншин, співпрацю державного управління та інститутів громадянського суспільства.

Предметним для даного дослідження та цінним у практичному плані також є досвід розробки незаконодавчих документів у Словаччині. Так, у процесі підготовки Плану дій на 2016-2020 роки, Офісом Урядового уповноваженого з питань національних меншин було проведено безпосередні консультації з національними меншинами, серію воркшопів у регіонах, де концентрація національних меншин є найвищою у Словацькій Республіці, зокрема у таких містах як Братислава, Банська Бистриця і Кошице [8]. Метою цих заходів є забезпечення участь у створенні проекту плану дій у співпраці з Комітетом у справах національних меншин та етнічних груп і представників національних меншин, державної адміністрації та місцевого самоврядування. Відповідно вибір місць проведення подібних семінарів надає можливість якомога більшій кількості представників національних меншин взяти участь та висловитися з цього приводу.

Над чорновим варіантом плану дій в подальшому працює робоча група в Комітеті з питань національних меншин та етнічних груп. Над вже згадуваним проектом Плану дій щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2016-2020 роки, працювала тимчасова робоча група комітету у складі п'яти експертів у сфері прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп, висунутих членами комітету та п'яти представників державної адміністрації з Міністерства культури Словацької Республіки, Міністерства освіти, науки, досліджень і спорту Словацької Республіки, Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки, Офісу Уряду Словацької Республіки та Офісу уповноваженого Словацької Республіки у справах національних меншин [15]. Необхідність розробки плану дій на визначений період є одним із основних завдань, які випливають з Національної стратегії захисту та підтримки прав людини в Словацькій Республіці.

Висновки і пропозиції. Таким чином, плани дій та інші незаконодавчі документи у сфері забезпечення та захисту прав осіб, які є представниками національних меншин та етнічних груп у Словацькій Республіці є дієвим інструментом політики держави, сприяють вчасному реагуванню влади на актуальні питання та проблеми національних меншин, розширюють інструменти для координації роботи між відповідальними урядовими інституціями, міністерствами та іншими суб'єктами у виконанні зобов'язань Словацької Республіки у сфері захисту прав та забезпечення відповідного статусу національних меншин та етнічних груп і, що найважливіше, передбачають механізми залучення самих національних меншин до розробки і прийняття рішень, які їх стосуються. Плани дій є ефективними та результативними елементами стратегії держави у сфері політики щодо меншин (у тому числі ромів, враховуючи розробку окремих стратегій та відповідних планів дій щодо ромської громади), дозволяють актуалізувати та контролювати питання забезпечення їх прав, вирішення поточних та гострих проблем відповідно до вимог часу. Механізми розробки, прийняття та реалізації незаконодавчих документів щодо національних меншин у Словацькій Республіці, їх практичне значення в етнополітиці держави та роль для самих меншин, дають можливість говорити про перспективність подальших досліджень у цьому напрямку, у тому числі з рекомендаційною метою для суб'єктів влади різних рівнів.

Список використаної літератури:

1. Akčný plán ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2021 – 2025. Bratislava, 2021. 31 s. URL: https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/site/assets/files/3563/akcny_plan_ochrany_prav_osob_patriacich_k_narodnostnym_mensinam_a_etnickym_skupinam_na_roky_2021_-_2025.pdf?csrt=12979343570786929930 (дата звернення: 25.07.2022).
2. Akčný plán ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2016 – 2020. 19 s. URL: https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/site/assets/files/3563/akcny_plan_na_ochranu_prav_osob_patriacich_k_

narodnostnym_mensinam_a_etnickym_skupinam_na_roky_2016_-_2020.pdf?csrt=12979343570786929930 (дата звернення: 24.07.2022).
3. Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike. URL: https://www.minedu.sk/data/att/14484.pdf (дата звернення: 20.07.2022).
4. Celoštátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike. Úrad splnomocnenca vlády SR pre národnostné menšiny. URL: https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/spravy-a-koncepcne-materialy/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-slovenskej-republike/?csrt=8921692511958992648 (дата звернення: 20.07.2022).
5. ECRI report on the Slovak republic. Council of Europe. December 2020. URL: https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088 (дата звернення: 12.05.2022).
6. Framework Convention for the Protection of National Minorities: News 2019. Slovak Republic: receipt of the 5th cycle state report. URL: https://www.coe.int/en/web/minorities/news-2019/-/asset_publisher/WSzOdQnzJ7kM/content/slovak-republic-receipt-of-the-5th-cycle-state-report?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fminorities%2Fnews-2019%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_WSzOdQnzJ7kM%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1 (дата звернення: 12.05.2022).
7. Kichera N. Ensuring and protecting the rights of national minorities in the Visegrad countries (on the example of Slovakia). *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*. 8(1). 2020. С. 21-38. URL: https://doi.org/10.25167/ppbs1850
8. О ochrane práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín bude úrad splnomocnenca pre menšiny diskutovať v regiónoch. Úrad Vlády Slovenskej republiky. URL: https://www.vlada.gov.sk/o-ochrane-prav-prislusnikov-narodnostnych-mensin-a-etnickych-skupin-bude-urad-splnomocnenca-pre-mensiny-diskutovat-v-regionoch/ (дата звернення: 20.07.2022).
9. Príprava Celoštátnej stratégie ochrany a podpory ľudských práv v Slovenskej republike. Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. URL: https://www.radavladylp.gov.sk/celostatna-strategia-ochrany-a-podpory-ludskych-prav-v-sr/ (дата звернення: 26.05.2022).
10. Správa o plnení úloh Akčného plánu ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2016 – 2020. Bratislava, 2021. 41 s. URL: https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/site/assets/files/3563/sprava_o_plneni_uloh_akcneho_planu_ochrany_prav_osob_patriacich_k_narodnostnym_mensinam_a_etnickym_skupinam_na.pdf?csrt=12979343570786929930 (дата звернення: 25.07.2022).
11. Správa o postavení a právach príslušníkov národnostných menšín. URL: https://www.narodnostnemensiny.vlada.gov.sk/spravy-a-koncepcne-materialy/sprava-o-postaveni-a-pravach-prislusnikov-narodnostnych-mensin/?csrt=12979343570786929930 (дата звернення: 20.07.2022).
12. Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030. Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity. 60 s. URL: https://www.minv.sk/?strategia-pre-rovnost-inkluziu-a-participaciu-romov-do-roku-2030 (дата звернення: 25.07.2022).
13. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Dokumenty. URL: https://www.romovia.vlada.gov.sk/dokumenty/?csrt=12624679571172647429 (дата звернення: 24.07.2022).
14. Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín. URL: http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/data/files/1277_zakon-184-1999.pdf (дата звернення: 12.05.2022).
15. Zástupcovia menšín včera rokovali aj o Akčnom pláne ochrany práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín. Úrad Vlády Slovenskej republiky. URL: https://www.vlada.gov.sk/19767/zastupcovia-mensin-vcera-rokovali-aj-o-akcnom-plane-ochrany-prav-prislusnikov-narodnostnych-mensin-a-etnickych-skupin/?pg=2 (дата звернення: 25.05.2022).

Kichera N. Mechanisms of public administration in the context of the development and implementation of non-legislative documents on national minorities in the Slovak Republic

Summary. The main subject of this study is the existing mechanisms for the participation of national minorities in the processes of public policy and administration in the Slovak Republic, which are provided for by the state strategy in the field of protection and provision of the rights of national minorities and ethnic groups. They are contained not only in state legislation and specific laws, but also in non-legislative documents in the field of ensuring and protecting the rights of national minorities and ethnic groups and are the part of the National Strategy for the Protection and Support of Human Rights in the Slovak Republic. Non-legislative documents on national minorities are a functional and effective element of Slovak ethnopolitics, which reflects the dynamics of ethno-national and ethno-political processes and problems in society and allows timely response to them, due to the determination of time limits for the functioning of the document, the development of the next document taking into account the results of the previous one and the involvement of national minorities to the process of their preparation. This practice contributes to the constant involvement of national minorities in the management process as subjects of public policy, in particular, gives them the possibilities for participation in defining issues and solving problems that concern them, also ensures the cooperation of authorities, local self-government and civil society (representatives and organizations of national minorities, experts, etc.). In addition, such non-legislative documents as action plans for the protection of the rights of persons belonging to national minorities and ethnic groups, various strategies of both broad importance (strategies for the prevention of discrimination, protection of human rights, etc.) and special (for example, specifically on the Roma community), envisage and propose practical measures for the implementation of theoretical, sometimes even formal, provisions of legislation in one or another area, in this case the area of protecting and providing the rights of national minorities and ethnic groups. Such system of implementation of the ethnopolitics of the state contributes to the effective functioning of public administration in this sphere.

Key words: *public administration, ethnopolitics, national strategy, national minorities, legislation, non-legislative documents, the Slovak Republic.*

УДК 351.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.29

П. М. Кузик
аспірант кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія
управління персоналом»

ФУНКЦІОНУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ПРИНЦИПАХ ВІДКРИТОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена теоретичному дослідженню механізму державного управління безпекою виборчого процесу на принципах відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів державотворчих відносин, відносно підходів до довіри як до взаємовідносин партнерів, що формуються на підставі порівняння взаємних оцінок, настанов, уявлень та очікувань. Розглянуто функціонування моделей державного управління безпекою виборчого процесу на наукових концептах формування демократичної держави за загальними положеннями.

У статті розглядається становлення та визначення сутності сфери державного управління на принципах відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів відносин, наукових концептах функціонування моделей державного управління безпекою виборчого процесу. Наведено результати аналізу механізму державного управління безпекою виборчого процесу на підставі довіри, складовими якого виступають програмно-цільовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, нормативно-правовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, організаційнщо-функціональний механізм державного управління безпекою виборчого процесу, механізм державного управління інформаційною безпекою виборчого процесу, позитивна взаємодія яких на основі наукових концептів державного управління безпекою виборчого процесу.

У процесі підготовки статті використано сучасні методи наукового дослідження, як системний підхід, програмно-цільовий метод та виявлено, що в даний час проблема функціонування моделей державного управління безпекою виборчого процесу на принципах відкритого партнерства залишається актуальною в Україні з огляду на значну кількість правопорушень у цій сфері. Узагальнено зміст державних цільових програм та принципів виборчого права на відповідність суспільним потребам у системі сталого розвитку національної свідомості.

Ключові слова: *державне управління, вибори, виборчий процес, демократія, політична довіра.*

Обґрунтування актуальності теми дослідження

Виборча проблематика сьогодні привертає до себе увагу та викликає підвищений інтерес як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Основою формування та використання діалогових форм політичної участі є принцип відкритого партнерства влади і громадян, в якому вони є рівними суб'єктами відносин. Кожен із суб'єктів володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі в ньому.

У системі державного управління найбільш перспективним є підхід до довіри як до взаємовідносин партнерів, що формуються на підставі порівняння взаємних оцінок, настанов, уявлень та очікувань.

Метою статті є визначити, що інтегративний механізм державного управління безпекою виборчого процесу на підставі довіри повинен ґрунтуватися на принципах відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів відносин, наукових концептах функціонування моделей державного управління безпекою виборчого процесу.

© Кузик П. М., 2022

Основний зміст дослідження

Політична довіра є основним фактором кристалізації діяльності інституту політичної влади як комунікаційної системи, оскільки владні відносини в основі розвитку формувались на довірі громадян і погодженням делегувати частку особистої свободи з-поза меж позаполітичних відносин.

Вибори в сучасній демократичній державі є оптимальним інструментом для трансформації владних інститутів під впливом потреб суспільства.

Демократичні перетворення в країні поступово створюють передумови для розробки ефективних інструментів участі громадян у політичному житті. Актуальність цих процесів зумовлює необхідність розробки теоретико-методологічних аспектів їх удосконалення.

Розбудова демократичної держави потребує такого управління виборчим процесом, яке б забезпечило довіру суспільства до результатів виборів. Взаємозв'язок між такими важливими аспектами, як виборчі права та творчий потенціал громадян, мають стати мірилом оцінювання рівня відкритості та незаангажованості державного управління виборчим процесом [1].

Характер взаємостосунків між представниками влади й громадянами може бути різним. Влада припускає не тільки власне владні взаємостосунки, керівництво й підкорення між представниками влади та громадянами. Це також довіра до владних структур, надія на захист, допомогу, підтримку в складних життєвих ситуаціях. Довіра до влади залежить від характеру реальних взаємодій, які складаються між владою і громадянами [2].

Проголосивши Україну незалежною у 1991 році й до сьогодення, продовжує будуватися наша нова держава і під тиском жорсткої критики суспільства постійно змінюється система державного управління. Страйки робітників передували розпаду СРСР, фальсифікації під час президентських виборів 2004 року спонукали до Помаранчевої революції, відмова від підписання Договору про асоціацію з Європейським Союзу призвела до Революції гідності у 2013 році. Але всі ці події в тій чи іншій мірі є наслідком корупції та відсутності довіри громадян до влади, державних інституцій, політиків [3].

Основним принципом політичної системи країни є влада народу. У суспільній практиці склалися різні форми прямої демократії, але найбільш визнаними і поширеними є вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також референдум. Виборні органи або виборні посадові особи мають право діяти від імені всіх людей, які брали участь у виборах, і наділені повноваженнями приймати рішення, які є для них обов'язковими.

На основі державноуправлінського аналізу поняття «довіра» синтезовані визначення, згідно яких «довіра» до влади – це:

– складне, багатогранне явище, яке відображає ставлення соціальної групи, індивіда додержавної влади;

– добровільне свідомо-позитивне ставлення, моральна або дієва підтримка;

– емоційне сприйняття діяльності влади.

Проблеми існуючих сьогодні методик виміру довіри розроблені відповідно до різних концептуальних підходів. Більшість з них створені закордонними авторами, що ускладнює їхнє перенесення і адаптацію в нашому суспільстві, що спричинило існування різноманітних форм і видів довіри й недовіри.

На сьогодні в Україні спостерігається досить низький рівень довіри громадськості до різних гілок влади, що пов'язане не лише з негативною оцінкою діяльності державних інституцій, але й, значною мірою, зумовлено емоційним сприйняттям їхньої діяльності. Виникнення передумов для соціальної напруги, деструктивних процесів та кризових ситуацій в суспільстві, є наслідком недостатньої підтримки населенням дій та програм, , які здійснюються органами публічної влади [4].

М.Й.Братковським розроблено концептуальну модель, яка містить систему організаційно-психологічних феноменів, взаємозалежних з довірою і недовірою в організації. Взаємодію перелічених характеристик визначають наступні властивості організаційної довіри й недовіри:

– значущість та функції довіри й недовіри;

– основи довіри й недовіри (тип довіри й недовіри);

– інтенсивність виразності основ довіри й недовіри;

– сила та ступінь напруженості відносин довіри й недовіри;

– стійкість довіри й недовіри [5].

Довіра в структурах влади й феноменів спільної життєдіяльності, як психологічної атмосфери, соціально-психологічного клімату, корпоративної культури, стилю керівництва, типу виконавчої діяльності, лояльності, згуртованості, прихильності в залежності від державних інститутів багатьма авторами визначається – «інституціональною довірою». Це не однобічний зв'язок і має характер взаємодії: позитивне ставлення до наявних політичних інститутів підвищує рівень загальної довіри, що у свою чергу служить передумовою зростання ефективності роботи державних установ. Від інституціональної довіри, у свою чергу, залежить загальнодержавна довіра.

Способи підвищення громадської активності на підставі довіри у суспільстві та під час виборів, такі як

– формування уявлення про престижність громадської активності;

– оновлення стилю діяльності політичних сил, який би відповідав вимогам виборців;

– регулярне інформування населення про позитивні прояви громадської та політичної активності, а також про способи і можливості відстоювання своїх прав;

– залучення роботодавців до організації та проведення суспільно корисних акцій, пошук та залучення до процесу місцевих лідерів;

– перегляд партіями своїх позицій щодо виборців, здійснення колективних послідовних дій з відновлення довіри виборців;

– рекомендації щодо підвищення ефективності роботи політичних партій в результаті аргументації рівня довіри як одного з важливих складових демографічної, політичної культури [6].

Використання синергетичних принципів підпорядкування для удосконалення управління багатокомпонентною системою забезпечення безпеки виборчого процесу з великою кількістю позитивних і негативних видів зворотнього зв'язку, переходом її структур і підсистем з одного рівня упорядкованості на інший, проявом нелінійності, конкретності, відкритості, що необхідні для самоорганізації виборчих систем (виборців).

Механізм державного управління безпекою виборчого процесу на підставі довіри, складовими якого виступають програмно-цільовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, нормативно-правовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, організаційнщо-функціональний механізм державного управління безпекою виборчого процесу, механізм державного управління інформаційною безпекою виборчого процесу, позитивна взаємодія яких на основі наукових концептів державного управління безпекою виборчого процесу та методології відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів відносин дозволить досягти позитивного ефекту синергії.

Формування цілісної галузі внутрішнього виборчого права спільного для держав – носіїв цінностей європейської цивілізації, повинно базуватися на єдиному комплексі загальних базових принципів права, що становлять систему основних постулатів у формі обов'язкових міжнародно-правових стандартів.Тому вивчення положень виборчого права в їх сукупності і системних взаємозв'язків між собою і з принципами права вищого ієрархічного рівня – це шлях до побудови послідовної доктрини виборчого права в цілому. Сформованого на основі позитивного образу інституту публічної влади, який виступає домінантним чинником підвищення ефективності діяльності виборчого процесу, що впливає на якість державно-управлінських рішень, а отже, і на розвиток суспільства в цілому, яке залежить від сформованих взаємовідносинами відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів визначеного механізму.

Відзначено, що інтегративний механізм державного управління безпекою виборчого процесу на підставі довіри повинен ґрунтуватися на принципах відкритого партнерства влади та громадян як рівних суб'єктів відносин, наукових концептах функціонування моделей державного управління безпекою виборчого процесу на принципах відкритого партнерства.

Список використаної літератури:

1. Савков А.П. Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління, с.30;
2. Кучабський О.Г., Погорєлий С.С. Довіра до органів публічної влади як ключовий фактор ефективності системи державного управління. *Публічне управління: теорія та практика.* 2013. Вип. 1. С. 103-108. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pubupr_2013_1_19.pdf;
3. Костецька Л.М. Особливості антикризового управління виборчим процесом в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління» – Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2019., с.61;
4. Погорєлий С.С. Довіра громадян до органів публічної влади як суспільно-політичний феномен: автореф. дис. … канд наук з держ. упр.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2011. 19 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%94%D0%BB%D0%B8%D0%B9%20%D0%A1$;
5. Братковський М.Й. Формування механізмів реалізації публічної влади на підставі довіри: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. 34с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%91%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9C.%20%D0%9B.$, С.15;
6. Братковський М.Й. Формування механізмів реалізації публічної влади на підставі довіри: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. 34с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%91%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9C.%20%D0%9B.$, С.18.

Kuzyk P. Functioning of models of state management of security of electoral process on the principles of open partnership

The article is devoted to the theoretical research of the mechanism of state management of the security of the election process based on the principles of open partnership of the authorities and citizens as equal subjects of state-building relations, regarding approaches to trust as a mutual relationship between partners formed on the basis of a comparison of mutual assessments, instructions, ideas and expectations. The functioning of models of state management of the security of the electoral process based on scientific concepts of the formation of a democratic state according to general provisions is considered.

The article examines the formation and definition of the essence of the sphere of public administration based on the principles of open partnership of the government and citizens as equal subjects of relations, scientific concepts of the functioning of models of public administration of the security of the election process. The results of the analysis of the mechanism of the state management of the security of the election process based on trust are presented, the components of which are the program-target mechanism of the state management of the security of the election process, the regulatory and legal mechanism of the state management of the security of the election process, the organizational and functional mechanism of the state management of the security of the election process, the mechanism of the state management of information the security of the election process, the positive interaction of which is based on scientific concepts of state management of the security of the election process.

In the process of preparing the article, modern methods of scientific research were used, such as a systematic approach, a program-target method, and it was found that currently the problem of the functioning of models of state management of the security of the election process based on the principles of open partnership remains relevant in Ukraine, given the significant number of offenses in this area . The content of state target programs and the principles of electoral law in accordance with social needs in the system of sustainable development of national consciousness is summarized.

Key word: *public administration, elections, electoral process, democracy, political trust.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.30

В. В. Плекан
кандидат юридичних наук,
прокурор Офісу Генерального прокурора

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ, ЯКІ РОЗТАШОВАНІ В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ ВОЄННИХ (БОЙОВИХ) ДІЙ АБО ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ В ТИМЧАСОВІЙ ОКУПАЦІЇ, ОТОЧЕННІ (БЛОКУВАННІ)

Стаття присвячена аналізу особливостей публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

З'ясовано, що ключову роль у здійсненні публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) відведено військово-цивільним адміністраціями як тимчасовим державним органам, на яких в першу чергу покладено забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації. Також досліджено правову природу військових-цивільних адміністрацій, їх підпорядкування та відповідність їх повноважень нормам Конституції України та інших законодавчих актів.

Звернуто увагу, що публічне адміністрування на вищевказаних територіях також здійснюється й іншими органами державної влади та виконавчої влади. Водночас, реалії сьогодення призвели до удосконалення методів публічного адміністрування у різноманітних секторах публічного адміністрування.

Встановлено, що відповідні суб'єкти орієнтуються на дистанційно- цифрові формати надання державних послуг. В той же час, існують проблеми з їх наданням, у випадку недоступності мобільного зв'язку чи мережі «Інтернет» в окремих окупованих територіях України.

Наведено приклади законодавчих змін, спрямованих на забезпечення ефективності публічного адміністрування в умовах війни, зокрема у сферах соціального забезпечення населення окупованих територій та внутрішньопереміщених осіб, діяльності підприємств, організації державної служби, здійснення правосуддя та виконання судових рішень. При цьому законодавцем приділяється постійна увага покращенню взаємодії у системі публічного адміністрування з метою забезпечити дотримання прав і свобод громадян, які страждають від незаконних дій агресора.

Ключові слова: *публічне адміністрування, військово-цивільні адміністрації, тимчасово окупована територія, збройна агресія, органи державного управління.*

Постановка проблеми. З початком збройної агресії Російської Федерації проти України перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з реалізацію прав та свобод громадян, а управління країною в умовах війни вимагають нової якості та стійкості інституцій, своєчасного та ефективного ухвалення рішень. Порушення системи публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) стало пріоритетним викликом, який вимагає негайного адаптування до ситуації, щоб зберегти ефективність управління державою та дієздатність її органів, забезпечити дотримання

© Плекан В. В., 2022

прав і свобод громадян, які страждають від незаконних дій агресора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань, що стосуються публічного адміністрування на окупованих територіях приділяли увагу такі науковці як Негуляєв І.М., Маслова Я.І., Сікорський О.П., Свіріна К.С. Шевченко В.Й. та багато інших.

Незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки питання визначення особливостей публічного адміністрування на окремих територіях України в контексті збройної агресії Російської Федерації.

Мета статті – дослідити особливості публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування виступає одним із своєрідних засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян через послуги та функції, які надає їм держава та при цьому гарантує їх належне виконання та охорону на державному рівні та за своєю природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління- ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. В той же час, реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Публічне адміністрування є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. Але за сучасних умов виникла потреба у оперативному та мобільному прийнятті рішень вищими державними посадовцями та відповідній реакції законодавчого органу з метою пристосування моделі публічного управління до умов воєнного стану.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, Президентові України згідно статті 4 вищезгаданого Закону надано право утворюватися тимчасові державні органи – військові-цивільні адміністрації [1].

Таким чином, ключовими суб'єктами публічного адміністрування на визначених територіях є військово-цивільні адміністрації.

Відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації - це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції [2].

Правова природа військово-цивільних адміністрацій характеризується певними особливостями, які випливають зі змісту профільного закону та характеру їх діяльності.

Так, особливістю реалізації їх повноважень в умовах воєнного стану є те, що вони, окрім повноважень, визначених компетенційними законами, мають здійс-

нювати і ті, що є необхідними для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Окрім цього, як слушно зазначає В. Шевченко, особливість правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням Антитерористичному центру Служби Безпеки України, Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [3, с. 214].

На думку Маслової Я.І. така субординація суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування, але вона є об'єктивно необхідною [4].

В той же час не менш важливим є питання щодо конституційності створення таких тимчасових державних органів, оскільки повноваження (права та обов'язки) Президента України встановлюються виключно Конституцією України, на що прямо вказують положення пункту 31 частини 1 ст. 106 Основного Закону. На цю обставину в своїх рішеннях неодноразово звертав увагу і Конституційний Суд України. Наприклад, в пункті 2 рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 Конституційний Суд зазначив, що «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливлює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» [5].

Іншою особливістю є те, що їх діяльність носить тимчасовий характер, тобто вони здійснюють свою діяльність до скасуванням воєнного стану і лише на відповідних територіях.

В процесі визначення вказаних територій за основу використовуються наступні критерії: території, що є тимчасово окупованими, території, що перебувають в оточенні (блокуванні) та території, на яких тривають активні бойові дії.

Визначення тимчасово окупованої Російською Федерацією території України (тимчасово окупована територія) надано в пункті 7 частини 1 статті 1^1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», згідно якого це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Російської Федерації [6].

Щодо територій, що перебувають в оточенні (блокуванні) та територій, на яких тривають активні бойові дії, на сьогоднішній день законодавчого визначення не має, водночас Мінреінгтеграції наділено повноваженнями щодо формування їх переліку. Такий перелік формується щоденно та публікується на офіційному вебсайті.

Станом на 19.07.2022 до оновленого переліку територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) входить 9 областей [7].

Це територіальні громади Донецької (66), Харківської (51), Дніпропетровської (7), Луганської (37), Запорізької (54), Херсонської (49) та Миколаївської областей.

Разом з цим, окрім військово-цивільних адміністрацій, на вказані території поширюється діяльність й інших органів державної влади.

Основними об'єктами публічного адміністрування на вказаних територіях слід вважати, сектори публічного адміністрування, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Враховуючи безпекову ситуацію на територіях, що зазнали впливу від повномасштабного вторгнення держави-агресора або перебувають в окупації, суб'єктами публічної адміністрації формуються відповідні методи публічного адміністрування відмінні від тих, що застосовуються в умовах мирного часу.

При цьому, для збереження цілісності системи публічного адміністрування, відповідні суб'єкти орієнтуються на дистанційні й цифрові формати надання державних послуг, в тому числі - і в окупованих громадах.

Так, Уряд ухвалив розроблене Мінсоцполітики рішення, яке забезпечує мож-

ливість поширити додаткові виплати від міжнародних організацій на мешканців територій, які окуповані, деокуповані або знаходяться в зоні активних бойових дій.

Ухвалене рішення передбачає, що додаткові грошові виплати міжнародними організаціями можуть також надаватись особам, які не мають і не мали статусу внутрішньо переміщених осіб, але проживають:

1) у деокупованих населених пунктах,

2) у населених пунктах, які знаходяться у зоні активних бойових дій або постійних обстрілів,

3) у населених пунктах, які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

Заявки на отримання таких грошових виплат мешканцям вказаних територій можна буде подати через інформаційну платформу «єДопомога» (edopomoga.gov.ua).

Також, постановою Кабінету Міністрів України від 16.04.2022 № 457 визначено оновлені умови підтримки окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України.

Починаючи з травня 2022 року таку допомогу надають внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з території територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), а також внутрішньо переміщеним особам, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження і які подали заявку на відшкодування відповідних втрат, зокрема через Єдиний державний вебпортал електронних послуг [8].

В той же час, оскільки більшість адміністративних послуг зорієнтовані на використання електронного сервісу державних послуг «ДІЯ» виникають проблеми щодо їх доступності на окупованих територіях, у зв'язку із блокуванням окупантами мереж мобільного зв'язку та «Інтернет» [9].

Окрім цього, з початком збройної агресії проти України з метою збереження функціональної діяльності державної служби на визначених територіях, законодавцем внесено окремі зміни щодо особливостей роботи державних службовців.

Так, державні службовці, які перебувають на території України, яка захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів, за можливості, можуть продовжувати працювати у штатному режимі або виконувати посадові обов'язки за межами робочого приміщення, адміністративної будівлі (дистанційно).

Також задля підтримки та збереження сектору економіки Міністерством інфраструктури України спільно з Міністерством економіки України розроблено програму щодо релокації підприємств із зони бойових дій.

Зокрема, заявку може подати будь-яке підприємство та після обробки усіх запитів Міністерство економіки визначає черговість релокації компаній. Пріоритет мають стратегічні підприємства та компанії, які виробляють товари першої необхідності, а підприємства, які мають змогу самотужки перевезти своє обладнання, отримують допомогу з логістичних питань [10].

В частині заходів правового регулювання на окупованих територіях також розроблено систему, яка забезпечує обслуговування мешканців відповідними органами державної влади, що максимально наближені за територіальним принципом до зон бойових дій.

До прикладу, Міністерством юстиції в квітні цього року внесено зміни до Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 No 512/5.

Відповідно до цих змін, під час дії воєнного стану виконання рішень, місцем виконання яких згідно з частиною першою статті 24 Закону України «Про виконавче провадження» є територія, яка відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є тимчасово окупованою територією України, або територія, включена до Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), затвердженого Мінреінтеграції за погоджен-

ням з Міноборони на підставі пропозицій відповідних обласних, Київської міської військових адміністрацій (далі – Перелік), здійснюється органом державної виконавчої служби, компетенція якого поширюється на таку територію, за умови зміни ним місцезнаходження, яке не підпадатиме під Перелік, або органом державної виконавчої служби, визначеним Міністерством юстиції України за поданням/пропозиціями Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України.

Інформація про зміну місцезнаходження органів державної виконавчої служби або про визначення органу державної виконавчої служби, на який покладатиметься повноваження з примусового виконання рішень, місцем виконання яких є тимчасово окупована територія України або територія, включена до Переліку, публікується на вебсайті Міністерства юстиції України та вебсайтах міжрегіональних управліньМіністерства юстиції України по мірі її оновлення [11].

Окрім цього, з метою забезпечення права на судовий захист на окупованих територіях в березні цього року законодавцем внесено зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», згідно яких справи, які перебувають у провадженні судів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, розгляд яких не закінчено ухваленням судового рішення, передаються іншим судам відповідно до встановленої законом підсудності, з урахуванням положень частини сьомої статті 147 вказаного Закону протягом двадцяти робочих днів з дня встановлення такої підсудності або в інший розумний строк [12].

І надалі законодавцем ведеться робота щодо адаптації діючого законодавства до вимог воєнного часу та забезпечення належного публічного адміністрування на визначених територіях.

Висновки і пропозиції. Таким чином, за результатами проведеного аналізу доходимо висновку, що публічне адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) характеризується наступними особливостями. Перш за все, ключову роль у здійсненні публічного адміністрування на вказаних територіях відведено військово-цивільним адміністраціями, діяльність яких носить тимчасовий характер та спрямована на забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення. Водночас, існують застереження щодо конституційної створення таких державних органів. Іншою особливістю є те, що компетенція суб'єктів публічного адміністрування поширюється лише на визначені території. Окрім цього, ще однією особливістю є те, що методи публічного адміністрування носять дистанційно-цифровий формат та перебувають у постійній динаміці в залежності від безпекової ситуації на цих територіях.

Список використаної літератури:

1. Про правовий режим воєнного стану від 12 травня 2015 року. Закон України. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text
2. Про військово-цивільні адміністрації від 3 лютого 2015 року. Закон України. *Верховна рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text
3. Маслова Я.І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 3. С. 213–215.
4. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Науковий вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 196 – 206.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/v007p710-03#Text
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України від 15 квітня 2014 року. Закон України. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text
7. Актуальний перелік територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (бло-

куванні). Офіційний вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/onovleno-aktualnyi-perelik-hromad-u-raionakh-boiovykh-dii-na-tot-ta-tykh-shcho-v-otochenni-21-7-22
8. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2022 р. № 457. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text
9. Блокада та контроль інтернету – що відбувається на тимчасово окупованих територіях. URL: https://krymsos.com/blokada-ta-kontrol-internetu-shho-vidbuvayetsya-na-tymchasovo-okupovanyh-terytoriyah/
10. Про особливості роботи акціонерного товариства "Укрпошта" в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2022 р. № 305. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2022-%D0%BF#Text
11. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 09.06.2022 № 2297/5. LIGA 360. URL: https://ips.ligazakon.net/document/RE37957
12. Про судоустрій та статус суддів від 2 грудня 2016 року. Закон України. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text.

Plekan V. The peculiarities of public administration in territories that are located in the area of military (combat) operations or that are under temporary occupation, encirclement (blockade)

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of public administration in the territories located in the area of military (combat) operations or which are under temporary occupation, encirclement (blockade).

It has been found that the key role in the implementation of public administration in the territories located in the area of military (combat) actions or that are under temporary occupation, encirclement (blockade) is assigned by military-civilian administrations as temporary state bodies, in which in the first place tasked with ensuring the safety and normalization of the life of the population, law and order, participation in countering acts of armed aggression, acts of sabotage and acts of terrorism, preventing a humanitarian disaster in the area of repelling armed aggression of the Russian Federation. The legal nature of military-civilian administrations, their subordination and compliance of their powers with the norms of the Constitution of Ukraine and other legislative acts were also investigated.

Attention is drawn to the fact that public administration in the above-mentioned territories is also carried out by other bodies of state power and executive power. At the same time, the realities of today have led to the improvement of public administration methods in various sectors of public administration.

It has been established that the relevant subjects are oriented towards remote and digital formats of providing public services. At the same time, there are problems with their provision, because in the case of unavailability of mobile communications or the «Internet» network in certain occupied territories of Ukraine.

Examples of legislative changes aimed at ensuring the effectiveness of public administration in war conditions are given, in particular in the areas of social security for the population of the occupied territories and internally displaced persons, the activities of enterprises, the organization of public service, the administration of justice and the execution of court decisions. At the same time, the legislator pays constant attention to the improvement of interaction in the system of public administration in order to ensure the observance of the rights and freedoms of citizens who suffer from the illegal actions of the aggressor.

Key words: *public administration, military-civilian administrations, temporarily occupied territory, armed aggression, state administration bodies.*

УДК 351:352/354:614.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.31

Р. А. Полюлях
кандидат наук з державного управління,
головний лікар Медичного реабілітаційного центру «Одеський»
ORCID ID: 0000-0003-1659-3448

ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена актуальній науковій проблемі вироблення концептуального підходу щодо побудови міжсекторного партнерства в сфері громадського здоров'я. Акцент зроблено на зарубіжних дослідженнях і практиці побудови міжсекторного партнерства як основи для розробки концептуального підходу в українській науці і практиці. У статті наведено різні підходи зарубіжних науковців та дослідників до партнерства в сфері громадського здоров'я. Демонструється динаміка наукових думок за період з 1994 р. по 2021 р. В зарубіжній науці виділяють декілька видів партнерств в сфері громадського здоров'я: державно-приватне (з підприємцями та бізнесом); неприбутково-приватне партнерство (між громадськими організаціями та підприємцями і бізнесом); державно-некомерційне партнерство (між державним і громадським сектором, в українській науці і практиці має формулювання як «державно-громадянське» та «державно-громадське» партнерство). Ці три партнерства с складовими міжсекторного партнерства (в українській науці – міжсекторального). Такі міжсекторні партнерства (CSP) зберігають чіткі відмінності між державним, неприбутковим та приватним секторами. Термін «міжсекторне партнерство» використовується для позначення будь-якої комбінації державних, неприбуткових (як державних, так і приватних) і приватних (комерційних) відносин. Найчастіше партнерство визначають як співпрацю, союз, коаліцію, мережу, міжорганізаційні відносини, спільну пропагандистську кампанію та робочу групу. Наголошується на різних моделях та підходах до побудови міжсекторної взаємодії. Показано, що скоординовані міжгалузеві дії всіх суб'єктів публічного управління та адміністрування необхідні для вирішення складних і постійних проблем зі здоров'ям. У статті продемонстровано процедури і організаційні структури, які застосовуються для формалізації міжсекторного партнерства та відрізняються між країнами в залежності від конституційних механізмів, традицій, конкретних пріоритетів, існуючих інституцій.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, органи державної влади та місцевого самоврядування, партнерство, міжсекторне партнерство, громадське здоров'я, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Фактори, які впливають на стан здоров'я, є складними і виходять далеко за межі надання медичних послуг. Багато з них не підпадають під повноваження міністерства охорони здоров'я. Як результат, відповідальність за поступову реалізацію права на здоров'я має бути розподілена між усіма суб'єктами публічного управління та адміністрування в цілому. Скоординовані міжгалузеві дії для покращення здоров'я, в тому числі між міністерствами, між різними рівнями влади, а також із зацікавленими сторонами за межами уряду необхідні для вирішення складних і постійних проблем зі здоров'ям. Законодавча та регуляторна реформа може підтримувати міжсекторальні дії в галузі охорони здоров'я різними способами, у тому числі шляхом створення нових управлінських структур і процесів для досягнення спільних цілей, шляхом встановлення системи підзвітності, яка визначає відповідальність учасників, а також шляхом надання чітких повноважень для міжгалузевих дій відповідних державних органів та влади. Процеси та структури, які використовуються для формалізації міжсекторного партнерства

© Полюлях Р. А., 2022

відрізняються між країнами і залежать від існуючих інституцій, традицій та конституційних механізмів, а також конкретних пріоритетів. Зарубіжний досвід запровадження міжсекторного партнерства в сфері громадського здоров'я має досвід десятиріч. За цей період визначено кращі практики та недоліки міжсекторного партнерства, розробляються певні моделі, притаманні кожній державі. Вивчення досвіду зарубіжних держав надасть можливість сформувати українську модель міжсекторного партнерства в сфері громадського здоров'я і запобігти тих проблем і помилок, з якими стикнулись держави, починаючи з 1994 р.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звернення до проблематики ролі і можливостей громадських організацій як альтернативних державі постачальників медичних послуг має певну історію розвитку в зарубіжній науці. Фахівці (L. Gilson, P. D. Sen, S. Mohammed, P. Mujinja, 1994 р.) [1] наголошують на обмеженості ресурсів таких громадських організацій і неефективність управління, але на практиці вони працюють як комерційні постачальники. Втім, політика і проєкти Світового банку у цей період ґрунтувались на тому, що громадські організації можуть створити конкуренцію у сфері надання медичної допомоги і це має бути підкріплено спеціальною державною політикою. Визначено 6 груп громадських об'єднань, які діють у сфері охорони здоров'я: релігійні; міжнародні; місцеві; профспілки; професійні асоціації; інші некомерційні організації. Зазначається, що Громадські об'єднання виконують 4 загальні функції сектора охорони здоров'я: надання послуг; соціальна діяльність, допоміжна діяльність, дослідження та адвокація. На період 1994 р. існувало декілька видів підтримки подібних громадських організацій: 1) відкрита підтримка (урядові фінансові гранти, натуральні пожертви на конкретні витрати на охорону здоров'я, у тому числі на оплату праці); 2) прихована підтримка (податкові субсидії та пільги для таких громадських організацій). Втім, для держави це велике навантаження, відсутність гнучкості та економічні обмеження. Саме тому найбільш застосовним розглядається варіант неприбутково-приватного партнерства. Окремим джерелом є комерційна діяльність самої громадської організації та громадські ресурси (можливості внесків громад).

В подальшому розширюється роль громадських організацій (S. Ruhl, M. Stephens, P. Locke, 2003 р.) [2]: участь у розробці впровадженні та реформуванні законів про охорону здоров'я; забезпеченні готовності системи охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій. Завдання громадських організацій в системі охорони здоров'я розширюються і систематизуються дослідниками (M. Piotrowicz, D. Cianciara, 2013 р. [3]): 1) надання послуг (медичні, соціальні, психологічні послуги, догляд, матеріальне та фінансове забезпечення, інтеграційну діяльність); пропаганда здоров'я (освітні, інформаційні послуги та навчання).

В контексті міжсекторального партнерства розглядається роль органів місцевого самоврядування, які можуть застосовувати різні стратегії для роботи в різних секторах щодо сприяння здоров'ю (R. Rantala, M. Bortz, F. Armada, 2014) [4]: інтеграція проблем охорони здоров'я в політичні процеси інших секторів; формалізація/інституалізація політики; інтегрування конкретної проблеми здоров'я у політику чи діяльність окремих секторів, у тому числі і у громадський сектор; залучення громадськості для вирішення проблем громадського здоров'я. Міжгалузева взаємодія в межах міжсекторного партнерства характеризується в контексті механізмів охорони здоров'я і стосується: координаційної структури (комітет, проектна група, блок/плата, рада); фінансових механізмів (спільний бюджет, фінансування (для втручання), місцевий уряд, національний уряд, міжнародні або приватні донори); інструментів обробки (оцінка впливу на здоров'я; інструмент оцінки та реагування на справедливість у сфері охорони здоров'я (Urban HEART); оцінки потреб; мандатів (місцева політика або стратегічний план, місцеві розпорядження чи постанова, національний мандат або закон).

Роль громадських організацій в міжсекторному партнерстві в галузі охорони здо-

ров'я досліджується в контексті партнерства між громадськими організаціями та бізнесом, що визначається як окремий вид партнерства. Деякі автори (L. M. Johnston, D. T. Finegood, 2015 р. [5]) охорону здоров'я в своїй основі вважають спільним підприємством. При цьому форми партнерства для такого виду «підприємства» виокремлюються в достатньо широкому діапазоні: державно-приватне партнерство; некомерційно-приватне партнерство; державно-некомерційне партнерство; державно-приватна взаємодія. Всі ці партнерства мають певну основу, з врахуванням особливостей кожного з секторів: державний сектор обслуговує суспільні інтереси, та має спеціальні права і повноваження для вирішення соціальних проблем; державний та некомерційний сектори спрямовані на співпрацю з приватним сектором задля отримання ресурсів; громадські та благодійні організації є привабливими партнерами для бізнесу, оскільки спрямовані на вирішення соціальних проблем і є незалежними від держави та ринку. Дослідники зауважують, що такі форми державно-приватного партнерства не мають універсального застосування, а мають бути гнучкими і «ця гнучкість має бути збалансована з необхідним захистом від загроз для цілісності публічної сфери» [5].

Міжсекторне партнерство розглядається в контексті міжсекторних дій (J. H. Corbin, 2017 р. [6]), що передбачає партнерство у всьому спектрі ініціатив зі зміцнення здоров'я на місцевому, регіональному та національному рівні.

Громадські організації відіграють цікаву роль у сприянні розвитку громад, залишаючись незалежними від уряду. Прикладом співпраці між європейськими професіоналами охорони здоров'я є Європейська мережа медичних резидентів громадського здоров'я (EuroNet MRPH), яка об'єднує 10 національних навчальних програм асоціацій громадського здоров'я. Такі організації зацікавлені в передачі знань, дослідницькій співпраці та створюють унікальне середовище для розвитку ідей, заохочуючи швидке поширення інформації в Європі (D. Brito, 2019 р. [7]).

Мета статті (постановка завдання) полягає у висвітленні динаміки становлення міжсекторного партнерства в зарубіжних державах як досвіду для української науки і практики.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжні фахівці (D. A. Watkins et al., 2017 р.) [8] відзначають, що ряд країн подолали перешкоди на шляху впровадження міжсекторних підходів до охорони здоров'я, зокрема Іран створив кілька національних механізмів для об'єднання секторів для покращення здоров'я, включаючи Національну координаційну раду здорових міст і здорових сіл, яка контролює ініціативи з покращення здоров'я на рівні громад, а самі ініціативи засновані на таких стратегіях, як розширення доступу до фінансових кредитів, соціальних послуг та санітарії. Таїланд енергійно заохочує національні міжсекторні заходи щодо охорони здоров'я, включаючи використання оцінок впливу на здоров'я, що є важливими інструментами для сектора охорони здоров'я та залучення інших секторів шляхом визначення можливих позитивних і негативних наслідків для здоров'я від інших галузевих політик.

Міжсекторне партнерство, як частина інноваційної діяльності, було одним із кількох типів офіційних міжсекторних ініціатив охорони здоров'я, заснованих на спільному управлінні, які були санкціоновані Міністерством охорони здоров'я Англії (P. V. Ovseiko et al., 2014 р.) [9]. Фахівці (Національний інститут здоров'я та передового догляду (NICE), Манчестер, 2015 р.) в подальшому вважали, що інтеграція медичної допомоги та соціальної допомоги призвела до використання різних моделей медичної та немедичної допомоги [10]. Така інтеграція сприяє безперебійному забезпеченню надання допомоги між різними закладами охорони здоров'я та соціальними установами, дозволяючи медичним та соціальним працівникам працювати разом, щоб покращити результати пацієнтів [10].

Департамент охорони здоров'я та соціального забезпечення Сполученого Королівства 29 березня 2021 р. опублікував консультативний документ «Трансформація системи громадського здоров'я: реформування системи громадського здоров'я відповідно до викликів нашого

часу» (застосовується до Англії), в якому йдеться про:

– зміцнення місцевих та національних систем охорони здоров'я, в основу якого покладено підтримку місцевих органів влади та їх директорів з охорони здоров'я (DPH) як лідерів системи громадського здоров'я Англії та посилення ролі інтегрованих систем медичної допомоги (ICS) у стимулюванні спільних місцевих дій щодо здоров'я населення;

– посилення ролі головного лікаря (CMO) як провідного незалежного радника з питань охорони здоров'я, що забезпечує професійне керівництво новим Управлінням зі сприяння здоров'ю та іншими новими функціями DHSC, а також забезпечує незалежність консультацій з питань охорони здоров'я уряду;

– лідерство, створеного у квітні 2021 року UKHSA, що буде діяти як системний лідер з охорони здоров'я, забезпечуючи інтелектуальне, наукове й оперативне лідерство на національному, місцевому і глобальному рівнях та розвиватиме співпрацю з децентралізованими адміністраціями, включаючи агенції охорони здоров'я Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії;

– ухвалення закону про включення «Партнерства у сфері охорони здоров'я та догляду» як частини ICS, завданням якого буде просування партнерських домовленостей та розробка плану для задоволення потреб системи охорони здоров'я, соціальної допомоги та охорони здоров'я [11].

Агентство громадського здоров'я Канади (Оттава, Онтаріо) у грудні 2019 р. визначило основні пункти міжгалузевої взаємодії (K**.** Lucyk, 2020):

– визначаються можливості для міжгалузевих дій щодо соціальних детермінант здоров'я та справедливості у здоров'ї;

– ключові сфери міжгалузевих дій, визначені в листах-мандатах 2019 року, включають прийняття заходів щодо політики перерозподілу оподаткування та ініціативи у сфері зайнятості, житла, освіти та інших секторів;

– постійний моніторинг та звітність про нерівність у здоров'ї в Канаді задля визначення сфер, де можна посилити міжсекторну співпрацю [12].

Дослідники констатують (M. Tonelli, K.-C. Tang, P.-G. Forest, 2020 р.), що канадці отримують переваги від усталеного набору соціальних прав на освіту, соціальні послуги, безпеку похилого віку та охорону здоров'я — серед іншого. Хоча провінції та території можуть вирішувати, як розподіляти певну допомогу чи надавати послуги, усі канадці можуть розраховувати на захист певною мірою від несприятливих наслідків хвороби, травми, безробіття, інвалідності чи старості [13].

Особливе значення має правове регулювання в сфері громадського здоров'я Норвегії. Дослідники (Synnevåg E. S., Amdam R, Fosse E., 2019 р.) акцентують увагу на ролі місцевих органів влади в побудові міжсекторного партнерства. Всі норвезькі муніципалітети повинні включати питання охорони здоров'я у свої процеси прийняття рішень на всіх рівнях політики. На основі підходу «Здоров'я в усіх політиках», здоров'я населення та справедливість у здоров'ї розглядаються як повноваження всього уряду, завдяки чому всі муніципальні суб'єкти в різних секторах та професійних кордонах відповідають за питання охорони здоров'я [14].

Міжсекторні зв'язки між охороною здоров'я та житловим і харчовим секторами зараз широко поширені в Сполучених Штатах (M. K. Hamer , G. P. Mays, 2020 р.), що дає більшості громад життєздатні шляхи для вирішення окремих соціальних детермінант здоров'я. Відносини з багатьма іншими соціальними та громадськими організаціями є більш обмеженими [15].

У деяких публікаціях (R. Riley, 2018) міжсекторні партнерства розглядають як шлях до покращення та інженерного захисту здоров'я в громадах [16]. Американська асоціація планування створила міжсекторну ініціативу під назвою Plan4Health, щоб об'єднати експертів у сфері планування та охорони здоров'я для впровадження політики, систем та екологічних змін, які б забезпечили справедливість у сфері охорони здоров'я в харчових системах, транспорті та довкіллі. Використані стратегії призвели до зміни існуючих планів громади, створення нових планів і політик, а також до вдосконалення систем, які забезпечували більший доступ до

здорової їжі та напоїв, а також можливості для регулярної фізичної активності [16].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у такому напрямі. Враховуючи зарубіжний досвід для української науки і практики було б доцільно: виробити загальнодержавні науково-прикладні концептуальні підходи щодо міжсекторного партнерства; виробити синергетичний підхід до міжгалузевої системи громадського здоров'я з врахуванням успіхів та невдач зарубіжних держав при впровадженні міжсекторного партнерства; розробити та запровадити загальнодержавні та приватні програми і проєкти щодо міжсекторного партнерства в громадському здоров'ї; залучити до розробки нормативно-правових документів всі зацікавлені сторони з акцентами на громадянське суспільство. Подальші дослідження в даному напрямі будуть стосуватись виокремлення найбільш доцільної моделі міжсекторного партнерства для України.

Список використаної літератури:

1. The potential of health sector non-governmental organizations: policy options / Gilson L., Sen P. D., Mohammed S., Mujinja P. Health Policy Plan. 1994. Vol. 9 Is.1. P._14-24. DOI : 10.1093/heapol/9.1.14
2. Ruhl S., Stephens M., Locke P. The Role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Public Health Law. The Journal of Law Medicine & Ethics. 2003. Vol. 31. Is.4. P. 76-77. DOI : 10.1111/j.1748-720X.2003.tb00760.x
3. Piotrowicz M., Cianciara D. The role of non-governmental organizations in the social and the health system. Przegl Epidemiol. 2013. 67(1):69-74, 151-5.
4. Rantala R., Bortz M., Armada F. Intersectoral action: local governments promoting health. Health Promotion International, 2014. Vol. 29, Is. 1. P. i92–i102. DOI : https://doi.org/10.1093/heapro/dau047
5. Johnston L. M., Finegood D. T. Cross-Sector Partnerships and Public Health: Challenges and Opportunities for Addressing Obesity and Noncommunicable Diseases Through Engagement with the Private Sector. Annual Review of Public Health. 2015. Vol. 36. P. 255-271. DOI : https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031914-122802
6. Corbin J. H. Health promotion, partnership and intersectoral action. Health Promotion International. 2017. Vol. 32. Is. 6. P. 923–929. DOI : https://doi.org/10.1093/heapro/dax084
7. Brito D. A roadmap for Non-Governmental Associations' cooperation in Public Health. February 20, 2019. – URL: https://euronetmrph.org/3222-2/ (дата звернення 25.01.2022).
8. Watkins D. A. et al. Intersectoral Policy Priorities for Health // Disease Control Priorities: Improving Health and Reducing Poverty. 3rd editio / Editors D. T. Jamison, H. Gelband, S. Horton, et al. Washington (DC): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2017. Nov. 27. Chapter 2. DOI : 10.1596/978-1-4648-0527-1_ch2
9. Ovseiko P. V. et al. Implementation of collaborative governance in cross-sector innovation and education networks: evidence from the National Health Service in England. BMC Health Services Research. 2014. Vol. 14. Article number: 552.
10. Medicines-related models of organisational and cross-sector working // Medicines Optimisation: The Safe and Effective Use of Medicines to Enable the Best Possible Outcomes. NICE Guideline, No. 5. NICE Medicines and Prescribing Centre (UK). Manchester: National Institute for Health and Care Excellence (NICE). 2015. Mar. – – URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK355913/ (дата звернення 20.12.2021).
11. Policy paper : Transforming the public health system: reforming the public health system for the challenges of our times : Department of Health & Social Care. Published 29 March 2021. – URL: https://www.gov.uk/government/publications/transforming-the-public-health-system/transforming-the-public-health-system-reforming-the-public-health-system-for-the-challenges-of-our-times (дата звернення 24.12.2021).
12. Lucyk K**.** Commentary – Intersectoral action on the social determinants of health and health equity in Canada: December 2019 federal government mandate letter review**.** Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada, 2020. Vol 40. No 10. DOI : https://doi.org/10.24095/hpcdp.40.10.03
13. Tonelli M., Tang K.-C., Forest P.-G. Canada needs a "Health in All Policies" action plan now. CMAJ. 2020. January 20. 192(3). E61-E67. DOI : https://doi.org/10.1503/cmaj.190517

14. Synnevåg E. S., Amdam R, Fosse E. Legitimising Inter-Sectoral Public Health Policies: A Challenge for Professional Identities? International Journal of Integrated Care. 2019. 19(4):9. DOI : http://doi.org/10.5334/ijic.4641
15. Hamer M. K., Mays G. P. Public Health Systems and Social Services: Breadth and Depth of Cross-Sector Collaboration. AJPH. 2020. July 14. 110(S2), PP. S232–S234.
16. Riley R. Cross-Sector Partnerships Will Shape the Future of Public Health. Am J Public Health. 2018. February. 108(2). P. 150. DOI : 10.2105/AJPH.2017.304229

Poliuliakh R. Foreign conceptual approaches to partnerships in the sphere of public health

The article is devoted to the current scientific problem of developing a conceptual approach to building an cross-sector partnerships in the field of public health. Foreign research and practices of cross-sector partnerships are the basis for the development of a conceptual approach in Ukrainian science and practice. Foreign scientists and researchers demonstrate different approaches to partnership in the field of public health. The dynamics of scientific opinions for the period from 1994 to 2021 are presented in this article. Scientists distinguish several types of partnerships in the field of public health: public-private (with entrepreneurs and business); non-profit-private partnership (between public organizations and entrepreneurs and businesses); public-non-commercial partnership (between the public and public sectors, in Ukrainian science and practice, it is formulated as "state-civil" partnership). These three partnerships are components of cross-sector partnerships partnership (in Ukrainian science – intersectoral). Such cross-sector partnerships (CSPs) maintain clear distinctions between the public, non-profit and private sectors. The term cross-sector partnership is used to refer to any combination of public, non-profit (both public and private) and private (commercial) relationships. Researchers most commonly define partnership as a collaboration, alliance, coalition, network, inter-organizational relationship, joint advocacy campaign, and task force. This article demonstrates different models and approaches to building cross-sector partnerships. Coordinated interdisciplinary actions of all subjects of public management and administration are necessary to solve complex and persistent health problems. Procedures for building cross-sector partnerships and organizational structures that are used to formalize cross-sector partnerships differ in different countries and depend on constitutional mechanisms, traditions, specific priorities, and existing institutions.

Key words: *public management and administration, state and local self-government bodies, partnership, cross-sector partnerships, public health, foreign experience.*

УДК 349.6
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.32

Н. С. Сидоренко
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
https://orcid.org/0000-0003-4622-2779

НОВІТНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена осмисленню трансформації феномена публічної служби у соціально-політичних процесах останніх десятиліть. Процес трансформації публічної служби розглядається як динамічний цілісний комплекс, сукупність взаємозалежних та взаємодіючих між собою елементів, що утворюють єдине ціле. Ґрунтуючись на системному підході, досліджено зміст даного процесу, що виявляють вектор його розвитку. Аналізуючи трансформацію публічної служби в руслі моделі New Public Management, констатовано складання сервісно-менеджеріальної системи, що орієнтує публічного службовця на надання послуг, що ставить в основу результат його діяльності, що вимірюється в категоріях ринкової ефективності, і сприяє делегуванню функцій публічної служби від державних службовців акторам з недержавних секторів. Запропоновано механізм удосконалення традиційного державного управління, що враховує зростання ролі громадськості як головного фактора сталого розвитку соціально-економічних систем. Виявлено проблеми зростаючої індивідуалізації під час реалізації органами публічного управління своїх функцій, а також шляхи підвищення якості надання державних послуг. Запропоновано впровадження нових інструментів управління в умовах модернізації з метою формування національної системи публічного управління. Предметом дослідження є процес становлення нової системи публічного управління України у сучасних умовах. Актуальність проблеми полягає у невідповідності систем державного управління запитам населення, а також викликам і загрозам функціонування систем публічного управління в цілому, викликаним відповідними зрушеннями в соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших сферах життєдіяльності суспільств обумовлена гострою необхідністю модернізації системи публічного управління з метою збереження цілісності суспільства, стабілізації процесу її розвитку, й навіть підвищення ефективності функціонування систем публічного управління. Розглянуто питання актуальності взаємодії держави та суспільства як гарантії процесів демократизації в Україні.

Ключові слова: *демократія, діалог, інформування, консультування, залучення громадськості, громадська ініціатива.*

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів становлення незалежності України та процесів демократизації українського суспільства є посилення участі громадян у сфері публічного управління. І це невипадково. Сьогодні питання співпраці влади та громадськості, а також залучення громадськості до формування державної та місцевої політики у сферах, за які відповідають органи влади, є актуальними, як ніколи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем удосконалення публічного управління приділено увагу в працях: О. Амосов, В. Бакуменко, В. Баштанник, О.Валевський, Р. Грицяк, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, І. Коліушко, О. Линдюк, В. Мартиненко, А. Рачинський, І. Розпутенко, В. Солових, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін.

Мета статті. Дати характеристику сучасному стану публічного управління в Україні та розглянути можливі шляхи вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На різних рівнях управлянні у країнах

© Сидоренко Н. С., 2022

із розвиненими демократичними традиціями, відбувається перехід від представницької демократії до демократії участі. Для України ця практика є досить новою і надзвичайно перспективною. Так, перетворення, що здійснюються в Україні, пов'язані з реформами децентралізації, вимагають перегляду підходів до планування розвитку територіальних громад, визначення пріоритетів розвитку територій з використанням власного потенціалу в прийнятті рішень за участю в цих процесах населення.

Дискусія про те, як взаємодіють між собою держава та громадянське суспільство триває до цього часу. В ході цієї дискусії важливим є те, що має фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: місце публічної служби у механізмі управління державою [1, с.49].

Варто зауважити, що падіння державного авторитету, зростання недовіри населення до державних методів і способів вирішення труднощів пересічних громадян стають іманентною характеристикою систем громадського управління багатьох сучасних країн [2]. Частково цей процес викликаний соціальними змінами, породженими впливом досягнень науково-технічної революції XX століття, глобалізацією, трансформацією національних економік у світову. Ці чинники сприяли усуненням пріоритетів на рівні культури населення та методах його спілкування, значно підвищили планку вимог населення до діяльності органів публічного управління.

Використання урядами країн адміністративних ієрархічно-бюрократичних методів управління, стало істотно відставати від потреби своєчасно та ефективно реагувати на соціальні, економічні, екологічні, культурні та інші проблеми, що виникають у життєдіяльності суспільства.

Реакція запізнення виявилася в ізольованості апарату управління від безлічі актуальних проблем громадян, забюрократизованості спілкування з населенням, інертністю у реагуванні на соціальні потреби, невиправданою витратністю діяльності та невідповідності якості виконуваних функцій та послуг запитам громадян. Усе це актуалізувало потребу модернізації систем управління на якісно нових науково обґрунтованих концепціях. Криза довіри до сучасної системи публічного управління, стала однією з причин виникнення запиту на нову модель [3, с. 139].

Одним із найважливіших напрямів наукової думки стала необхідність формулювання пріоритетів і принципів концепції інтегрованого громадського управління в умовах реальності, що швидко змінюється. На думку А. Правдюк, причинами кризи довіри населення до національних систем громадського управління є:

а) підвищення рівня політичної культури та свідомості населення;

б) невідповідність сформованих інститутів та методів громадського управління поточним запитам реального часу;

в) збільшення амбіцій бюрократизму державних органів [4].

Можна доповнити цей перелік і думкою С. Шевченко та Н. Сидоренко, що «небезпека політичної корупції в системі державного управління зумовлюється тим, що вона стає невід'ємним елементом функціонування держави, призводить до втрати довіри населення до влади, віри в здатність держави захистити його права і свободи» [2, с.102].

Загалом, сутність публічного управління полягає у можливості органів публічної влади конвертувати інтереси груп суспільства на політичні рішення та успішно їх здійснювати. При цьому концепції артикуляції та реалізації запитів суспільства органами публічної влади мають значні відмінності у змісті, зумовлені історичною епохою, типом суспільства та економіки, культурними цінностями та традиціями, очікуваннями населення, що визначає несхожість у підходах та інтерпретаціях публічного управління.

Сучасне постіндустріальне суспільство характеризується різноманітністю та швидкою зміною потреб населення, їх наростаючою індивідуалізацією. Задовольнити такі швидкоплинні запити можуть лише моделі публічного управління, які поєднують здатність реагування державного апарату і чітке стратегічне планування.

Концептуальне осмислення можливості подібного синтезу представлено у безлічі нових концепцій публічного управління. Важливе місце у цій низці теорій займають концепції «нового державного менеджменту» (New Public Management), «електронного уряду» (Digital Government), «мережевого управління» (Network model of Government), «антикризового державного менеджменту» (Anti – crisis Public Administration), «хорошого уряду» (Good Governance – якісне управління), «відкритого уряду» (Open Government Partnership) та ін.

Накопичений досвід застосування зазначених моделей державного управління показує, що кожна з них має переваги та хороші результати у вирішенні лише специфічного спектру завдань, при цьому маючи об'єктивну межу свого застосування. Тому практичне значення має методологія вибору тієї чи іншої моделі для вбудовування її в механізм управління державою, що діє.

На думку І. Безени, ефективна модель громадського управління має відповідати базовим вимогам:

1) допомагати оцінювати результати та будувати плани на майбутнє;

2) створювати можливість використання порівняльного стратегічного аналізу з урахуванням одержаного ефекту;

3) враховувати особливості ритму, напрями та циклічно-хвильовий характер розвитку суспільства [5, с. 12].

Необхідність застосування New Public Management (далі – NPM) – моделі «нового публічного менеджменту» була викликана зростанням вимог громадян до якості наданих публічних послуг, а також ефективності прийняття управлінських рішень виконавчими органами влади та державної політики.

У зв'язку з цим актуальними стали використання управлінських технологій приватного сектору в державному секторі та відповідного публічно-правового регулювання. Критеріями функціонування NPM-моделі мають бути максимізація якості та обсягу виконуваних державних функцій та послуг при мінімізації бюджетних коштів. При цьому від моделі NPM вимагається побудова у ній системи довіри між владою, бізнесом та громадянами за правилами свободи громадського вибору.

Провідними принципами NPM моделі повинні виступати: розвиток недержавного сектора, держава виступає у ролі гаранта, громадського аудитора, поручителя та замовника послуг, управління державними організаціями за реальними результатами, а не «освоєними» бюджетами.

Основні компоненти NPM-моделі у публічному управлінні:

1. Використання інструментів програмно-цільового планування, кінцево-орієнтоване бюджетування, ефективне державно-приватне партнерство, конструктивний діалог громадян і влади;

2. Орієнтування за критеріями легітимного лобіювання, високої якості діяльності бюрократичних структур, поступове зниження витрат утримання державних службовців, високий рівень підконтрольності;

3. Застосування управлінських технологій, що успішно використовуються у приватному секторі [6, с. 33].

Прогнозовані переваги NPM-моделі:

1) пріоритет цілей та завдань над бюрократичними правилами;

2) створення умов на державній службі для реалізації ініціативи та самостійності;

3) застосування сучасних технологій управління кадрами та інформацією, зниження витрат на утримання адміністрації;

4) зниження вартості якісних громадських послуг, перетворення апарату на ефективно-функціонуючий громадський орган;

5) застосування контрактних відносин та тендерних процедур у державному секторі;

6) переклад надлишкових державних функцій приватному сектору за допомогою аутсорсингу;

7) вибудовування системи оплати праці з урахуванням меритократичних цінностей.

Як і будь-який інструмент, NPM-модель не позбавлена недоліків та має обмеження у своєму застосуванні [7]. В умовах посилення турбулентності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз, що раптово та деструктивно діють на окремі сфери життєдіяльності суспільства, для своєчасного та ефективного

реагування на їх негативні ефекти, поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму державного управління об'єктивно потрібна наявність у механізмі публічної моделі «антикризового державного менеджменту» (АРА). Оскільки джерелом загроз здебільшого не є тотальні, а специфічні галузі життєдіяльності суспільства, то застосування АРА-моделі фокусується в тій частині загального механізму державного управління, яка безпосередньо стосується нагальних питань, наприклад, економіки, екології, демографії, міграційних процесів, конституційно-правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектора, бюджетного федералізму, державного аудиту.

Пріоритетні напрямки АРА-моделі: діагностика та аналіз проблемної ситуації, оцінка можливостей її розвитку за сценарієм «кольорової революції»; аналіз та типізація кризи, джерела її виникнення; створення управлінської моделі, яка може визначити причини виникнення застійної і потім кризової ситуації; розробка антикризової політики з урахуванням націленості на динамічний посткризовий розвиток; відстеження небезпечних кризових зон; визначення гальмівних факторів та пріоритетів підтримки з боку держави; зниження рівня бюрократизації та боротьба з корупцією у громадських відносинах; PR-супровід розроблених заходів проти кризи [8, с. 28].

Серед нових моделей публічного управління достатнє визнання заслужила модель «хорошого уряду» (GG – якісне управління). Вона була включена в 2009 р. як документ ООН «What is Good Governance?», а її виникнення наприкінці 90-х рр. XX ст. викликано необхідністю усунення недоліків менеджерського підходу NPM-моделі.

У «Good Governance» – моделі поняття «правління» інтерпретується як процес прийняття рішень та процесу відстеження того, які рішення реалізуються чи не реалізуються [9, с. 364].

Згідно з чинним документом ООН, GG – модель повинна в механізмі публічного управління забезпечити реалізацію наступних 8 принципів: громадянська участь, верховенство закону, транспарентність, оперативність реагування, справедливість, ефективність, підзвітність, стратегічна перспектива.

На офіційному рівні успішним прикладом реалізації GG-моделі визнано Японію. Проте, на думку експертів, можливості широкого застосування такої моделі обмежені вимогою наявності у країні розвиненої культури політичної участі [9, с.365].

Під впливом широкомасштабного впровадження у практику державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІТК) було сформовано концептуальну модель, що обґрунтовує їх застосування – «електронний уряд» (DG: e-governance). Відмінними рисами DG – моделі є те, що вона включає такі концепти, як співпраця, участь, координація суспільства за допомогою ІКТ [10, с. 50].

Для забезпечення успішного функціонування держави DG – модель орієнтована на ефективне, швидке та прозоре надання інформації як громадянам, так і органам державної влади. Вона є новим елементом механізму залучення громадянського суспільства на систему громадського управління, ефективніше забезпечує баланс правий і обов'язків всіх учасників співробітництва, створює їм реальні можливості участі у публічному управлінні всіх рівнів у вигляді обговорення цікавих проблем у різних мережевих спільнотах, посилюючи вплив окремих груп населення на прийняття адміністративних та політичних рішень.

Мета переходу до DG-моделі полягає у покращенні якості управління на основі громадянської участі, прозорості та підзвітності. Ключовими трьома напрямками застосування DG – моделі є:

1) взаємовідносини між державною владою та громадянським суспільством;

2) функціонування державної влади всіх етапах демократії (електронної демократії);

3) забезпечення надання державних послуг (електронних державних послуг) [10, с. 51].

У процесі розвитку DG-моделі була створена модель «мережевого управління» (NG) (Network model of Government). Вона спрямована на формування підсистеми управління у вигляді сучасної циф-

рової інфраструктури, підтримує процеси управління суспільством. Її застосування стратегічно покликане створити умови для об'єднання творчих зусиль всього суспільства (держави, бізнесу, громадянського суспільства) на вирішення соціальних проблем [9, с. 366].

Застосування NG-моделі мережевого управління державою вимагає перебудови всієї організаційно-управлінської структури, що дозволяє оперативніше реагувати на запити громадян і найповніше відповідати їх очікуванням.

У NG – моделі держава не розглядається як незалежне ціле: її інститути розглядаються як елементи складної системи взаємодій та взаємовідносин з іншими учасниками управлінського процесу.

Критичними моментами операційного функціонування NG-моделі є:

1) число елементів мережі;

2) ступінь внутрішньої інтеграції мережі;

3) характер розподілу ресурсів між елементами мережі.

Недолік NG-моделей полягає в тому, що мережа є багато в чому неформальною структурою, що функціонує без певної регламентації, а це створює ризики для здійснення стабільної державної політики [9, с. 367]. Інша проблема застосування NG-моделей полягає в необхідності створення системи єдиних стандартів та загальної інформаційної політики для спільного використання та обміну інформацією її учасниками. До переваг NG – моделей Дж. Міллард відносить те, що мережеве управління означає «більше і краще» надання послуг населенню при використанні «меншої і інноваційної» інфраструктури [11].

Крім того, переваги NG – моделей полягають у можливості систематичного оновлення даних та обміну інформацією, яка може бути корисною та/або необхідною для функціонування держави та надання державних послуг громадянам, а також вирішення проблеми координації процесів, що відбуваються не лише всередині органів державної влади, але і між ними, а також при взаємодії із зовнішнім середовищем.

На наш погляд, з урахуванням сучасних ризиків і загроз, параметри нової моделі публічного управління України, можуть бути синтезом властивостей двох моделей громадського управління: New Public Management (NPM-модель) і Good Governance (GG-модель). За наявності автентичного інституційного середовища, подібний синтез дозволить забезпечити наступне:

1) підвищити самостійність та свободи діяльності органів місцевого самоврядування за рахунок передачі їм частини державних функцій;

2) залучити до прийняття публічних рішень децентралізованих та бізнес-організацій, підвищити відкритість діяльності органів державної влади;

3) сформувати єдину організаційну культуру, знизити вертикальний контроль та підвищення кооперації в командній роботі;

4) зорієнтувати оцінювання діяльності державних структур на інтереси населення;

5) знизить витрати на утримання державного апарату та підвищить прибуток від діяльності державних організацій.

Висновки і пропозиції. Очевидно, що нова модель державного управління має бути спрямована на те, щоб органи виконавчої влади стали інтегратором громадських інтересів і очікувань, легітимізаторами моральних установок у суспільстві, мали сетецентричність поширення інформації – загальну ситуаційну проінформованість справедливого та збалансованого розподілу витрат та відповідальності. Крім того, нова модель державного управління повинна створювати виконавчій владі достатній рівень відкритості, гнучку цілеорієнтацію, здатність швидко та адекватно реагувати на мінливі запити суспільства, раптові шоки внутрішнього середовища та зовнішнього оточення держави.

Список використаної літератури:

1. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. С. 49.
2. Шевченко С. О., Сидоренко Н. С. Сутність поняття політичної корупції та її небезпеки в Україні. *Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та*

молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. Д. : ДРІДУ НАДУ.2019. 101-106
3. Сидоренко Н. С. Удосконалення підходу до державного управління в сфері освіти України з урахуванням передового досвіду країн ЄС. *Держава та регіони. Серія : Державне управління.* 2020. № 2 (70). С. 139-143. URL: https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/5396 (дата звернення 22.04.2022)
4. Правдюк, А. Електронна демократія (краудсоринг) як елемент сучасних прав громадян. *Наукові інновації та передові технології*, 2022. С. 3 .
5. Безена І. М. Нові механізми діяльності державного управління та інститутів громадянського суспільства в контекстах стратегій розвитку освітньої сфери регіону. *Вісник Академії митної служби України* 2021. С. 50.
6. Лазор О.Д., Лазор О. Я., Яременко О. І.. електронна публічна адміністрація: рефлексії для роздумів. Видано за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 4/271-3 від 19 березня 2021 р. с. 33.
7. Шпіньова, Ю. Використання бізнес-технологій в державному секторі. *Молодий вчений*. 2021. С. 198-201.
8. Бухтіарова А, Пахненко О., Бєлова І.. Управління фінансами, орієнтоване на результат, як підхід до синергії інструментів державної політики. *Економіка та суспільство*, 2021, С. 28.
9. Бережний Я. В. Виклики для управління у соціальній сфері України. *Соціально-трудова сфера в координатах нової економіки та глобальної соціоекономічної реальності: виклики, шляхи розвитку: зб. тез доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. конф.*; 11–12 лист. 2020 р. К.: КНЕУ, 2021. 364 с.
10. Клочко, О. В.; Федорець, В. М.; Клочко, В. І. Цифрове імітаційне моделювання екологічної свідомості студентів на основі аналізу ризиків прояву екофобних тенденцій. 2021. С. 50.
11. Millard J.. E-Public services in Europe past, present and future Research findings and new challenges. 2007. 56 p. URL: http://cordis.europa.eu/pub/ist/docs/epublic-services.pdf. (дата звернення 22.04.2022

Sydorenko N. New approaches to the essence and content of public administration

The article is devoted to understanding the transformation of the phenomenon of public service in the socio-political processes of recent decades. The process of transformation of the phenomenon of public service is considered as a dynamic whole complex, a set of interdependent and interacting elements that form a single whole. Based on a systemic approach, the content of this process was investigated, revealing the vector of its development. Analyzing the transformation of the phenomenon of public service in line with the New Public Management model, it was established that a service-managerial system was developed that orients a public servant to the provision of services, that sets as a basis the result of his activity, which is measured in the categories of market efficiency, and contributes to the delegation of public service functions from state employees to actors from non-state sectors. A mechanism for improving traditional public administration is proposed, which takes into account the growing role of the public as the main factor in the sustainable development of socio-economic systems. The problems of growing individualization during the implementation of public management bodies of their functions, as well as ways to improve the quality of public services were identified. It is proposed to introduce new management tools in the context of modernization with the aim of forming a national system of public management. The subject of the study is the process of formation of a new system of public administration of Ukraine in modern conditions. The relevance of the problem lies in the inconsistency of public administration systems with the demands of the population, as well as challenges and threats to the functioning of public administration systems as a whole, caused by the corresponding shifts in social, economic, ecological, cultural and other spheres of the life of societies due to the urgent need to modernize the public administration system in order to preserve its integrity society, stabilizing the process of its development, and even increasing the effectiveness of the functioning of public administration systems. The issue of the relevance of the interaction between the state and society as a guarantee of the irreversibility of democratization processes in Ukraine is considered.

Key words: *democracy, dialogue, informing, consulting, public involvement, public initiative.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 658.005.5
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.33

І. Р. Попадинець
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТРАТЕГІЧНИЙ АСПЕКТ

Для забезпечення прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень, які спрямовані на забезпечення економічного і соціального розвитку органів місцевого самоврядування, необхідно оптимізувати функції, які виконує апарат управління органів місцевого самоврядування.

Проаналізовано функції, що здійснює вертикаль управління Івано-Франківської обласної ради методом експертних оцінок. Встановлено, що є ряд функцій виконання, яких не приносить задоволення апарату управління Івано-Франківської обласної ради. Тому, вони виконуються не на належному рівні.

Здійснено розподіл функцій апарату управління методом самодіагностування. Методика передбачає аналізів власних функції управління ієрархією управління кількісно в бальній системі за критерієм «ефективність» (10 – ефективна, 0 - неефективна). Метод самодіагностування дає можливість визначити, які функції апарат управління виконує не належному рівні, вважаючи їх другорядними. Встановлено, що при групуванні апарату управління органів місцевого самоврядування згідно найменшого рангу (тобто ранг повинен характеризувати функцію, яка є не привабливою для посадовця) виокремлюються функції, які доцільно делегувати або об'єднати з іншими функціями.

У процесі реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування необхідно враховувати фактори, що впливають на її якість. До таких факторів слід віднести: цілі й завдання розвитку органів місцевого самоврядування; склад і особливості функцій управління органів місцевого самоврядування; обсяг і масштаби економічної та соціальної діяльності; ресурсні можливості управління органів місцевого самоврядування; склад структурних підрозділів і тип діючої організаційної структури управління органів місцевого самоврядування.

Результативним критерієм ефективності в ході порівняння різних варіантів реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування є найбільш повне і стійке досягнення цілей при мінімізації витрат на організацію управління і функціонування структур. Одним з підходів є розробка еталонного варіанту, за який може бути обраний базовий перелік функцій апарату управління органів місцевого самоврядування, що забезпечує прийнятний для конкретних органів місцевого самоврядування, забезпечуючи високий рівень ефективності управління.

Ключові слова: *самодіагностування, метод експертних оцінок, ефективність, функції апарату управління, аналіз.*

© Попадинець І. Р., 2022

Постановка проблеми. Проблема управління адаптацією до змін у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, вимагають на сьогодні від управлінців переосмислення форми і сутності проблеми адаптації до змін та вироблення нових підходів до управління нею. Незацікавленість та недостатня обізнаність керівників в сутності організаційних змін гальмують процес їх впровадження.

Стабільні умови, умови поступових трансформацій, модернізацій і модифікацій та кризові ситуації, які потребують негайних змін – це ті обставини, які вимагають від управлінців застосування різних методів і підходів управління процесами організаційних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях висвітлено досить широке коло питань із цієї проблематики. Так, проблеми управління змінами і питання сутності організаційних змін висвітлили у своїх працях провідні вітчизняні та зарубіжні дослідники: В. Василенко, Р. Ґріфін, Д. Деченцо, Д. Дзвінчук, Л. Довгань, П. Друкер, Дж. Коттер, О. Кузьмін, В. Малімон, М. Мартиненко, О. Мельник, Г. Мошек, В. Нємцов, Г. Осовська, О. Осовський, В. Петренко, І. Петрова, В. Печенізький, В. Поліщук, С. Робінс, О. Скібіцький, В. Шостка та інші [1-3]. Роботи цих дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування механізму управління змінами підприємств та органів державного управління в сучасних умовах.

Однак у них системно не розглянуто сутність процесу адаптації до змін, не подано класифікацію конкретних сфер, яких можуть стосуватися організаційні зміни, не представлено конкретних рекомендацій організаціям щодо управління процесом пристосування до перемін для забезпечення їхньої ефективної та результативної діяльності.

Мета статті є обґрунтування реорганізації функцій апарату управління органів місцевого самоврядування методами само діагностування та експертних оцінок.

Виклад основного матеріалу. Завдання побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою передбачає формування належної якості організаційної структури, процесів та процедур діяльності органів влади на всіх рівнях державного управління. Процес реформування системи управління обласною радою потребує належного наукового, методологічного та методичного забезпечення, оскільки виникає небезпека простої зміни назв процесів без відповідної зміни їх змісту.

Одним з напрямів удосконалення зміє є зміни в структурі діяльності ІФОР. Метою вдосконалення організаційної структури системи управління органів влади є забезпечення прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень, які спрямовані на забезпечення економічного і соціального розвитку установи. Це передбачає необхідність вирішення наступних завдань: забезпечення відповідності у межах організаційної структури управління прав розпорядження всіма видами ресурсів і відповідальності за їх раціональне використання; закріплення відповідальності за якість управлінських рішень за певним органом або суб'єктом управління, а за їх реалізацію – за конкретним відповідальним виконавцем; скорочення числа суб'єктів регіонального управління, які ухвалюють вирішення конкретної регіональної проблеми; виключення можливості (необхідності) виконання однакових функцій різними органами (суб'єктами) регіонального управління; надання органам регіонального управління прав прийняття рішень (відповідних повноважень) при покладанні відповідальності за контроль над їх виконанням; здійснення спеціалізації підрозділів щодо максимального виконання однорідних видів управлінської діяльності; забезпечення єдності цілей і інтересів взаємозв'язаних підрозділів у межах структури управління.

Аналіз функцій, що здійснює вертикаль управління ІФОР методом експертних оцінок, показав, що є ряд функцій виконання, яких не приносить задоволення апарату управління ІФОР [4]. Тому, вони виконуються не на належному рівні. Виберемо функції, які отримали найменшу зважену оцінку та зведемо їх у таблицю 1.

Таблиця 1

Функції апарату управління, які отримали найнижчий зважений бал методом експертних оцінок

1. Функції голови ІФОР	2. Функції заступника голови ІФОР	3. Функції начальника юридичного відділу ІФОР
1.1 Скликає сесії ради	2.1 Організовують розробку та погодження проектів	3.1Представництво інтересів обласної ради в судах
1.2 Скликає загальні збори громадян	2.2 Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3.2 Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства
1.3 Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	2.3 Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	3.3 Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи

Визначено, що всі функції носять рутинний характер і не викликають відчуття обов'язку. Також, видно, що голова ІФОР та заступник голови ІФОР виконують одинакові функції, тому є доцільність повністю перекласти цей обов'язок на заступника голови. Таким чином, у голови обласної ради появиться час на виконання важливіших обов'язків. Функції начальника юридичного відділу є специфічні, які можуть бути делеговані відповідальному працівникові даного відділу.

Розглянемо, яким чином розподіляться функції апарату управління при використання методу самодіагностування. Ієрархії управління було запропоновано проаналізувати власні функції управління [4] самостійно кількісно в бальній системі за критерієм «Ефективність» (10 – ефективна, 0 - неефективна).

Проаналізуємо отримані дані, метод самодіагностування дав можливість визначити, які функції апарат управління ІФОР виконує не належному рівні, вважаючи їх другорядними. Згрупуємо отримані результати у таблицю, дані виберемо згідно найменшого рангу, тобто ранг повинен характеризувати функцію, яка є не привабливою для посадовця.

Порівнявши таблиці 1 і 2 ми бачимо, що вони ілюструють ідентичні результати, оскільки і експерти, і сам апарат управління виділять одинакові функції, які не дають належної результативності. Тому, пропозиції, щодо делегування повноважень та об'єднання функцій є актуальними.

У процесі побудови чи удосконалення організаційної структури системи управління необхідно враховувати фактори, що впливають на її якість.

До таких факторів слід віднести: цілі й завдання розвитку ІФОР; склад і особливості функцій управління; обсяг і масштаби економічної та соціальної діяльності ІФОР; ресурсні можливості управління ІФОР; склад структурних підрозділів і тип діючої організаційної структури управління ІФОР.

Можна виділити основні принципи ефективного проведення організаційних змін в ІФОР: комплексний підхід, який дозволяє розробити комплексний організаційний проект, організаційні зміни необхідно проводити взаємодіймо по всіх ланках керівництва установою, починаючи з вищого керівництва; розробка організаційного проекту повинна базуватися на економічній стратегії ІФОР; тісний взаємозв'язок організаційного проекту ІФОР з тактичними планами обласної ради у сфері карого забезпечення, інноваційної діяльності тощо; організаційні зміни не завжди мають позитивні наслідки психологічного та матеріального характеру для персоналу організації, тому необхідно приділяти увагу можливості своєчасного передбачення реакції колективу для розробки заходів щодо її усунення через позиціонування позитивних результатів для ІФОР при їх реалізації; організаційні зміни супроводжуються необхідність підвищення кваліфікації управлінських кадрів організації для створення умов їх відповідності новим функціям, а також необхідністю розробки організаційних документів, що їх підтверджують.

Ефективність побудови організаційної структури повинна бути оцінена декіль-

Таблиця 2

Оцінка функцій апарату управління ОР методом самодіагностування

Показник	Бал	Ранг
Функції голови ІФОР		
Забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади	9	8
Організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету	8	7
Вносить на розгляд ради пропозиції про склад виконавчого комітету відповідної ради	6	5
Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету	6	6
Скликає сесії ради	3	2
Скликає загальні збори громадян	2	1
Забезпечує виконання рішень місцевого референдуму	5	4
Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	3	3
Є розпорядником бюджетних коштів	9	9
Функції заступника голови ІФОР		
Забезпечують виконання положень Конституції України, законів	8	6
Організовують розробку та погодження проектів	3	1
Забезпечують взаємодію обласної ради з обласної державної адміністрації	7	5
Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	4	3
Забезпечують контроль	8	7
Вносять пропозиції голові ОР	9	9
Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3	2
Здійснюють керівництво відповідними колегіальними органами	8	8
Розглядають звернення, пропозиції, скарги громадян	4	4
Функції начальника юридичного відділу ІФОР		
Правова експертиза актів нормативно-правового х-ру	8	6
Представництво інтересів обласної ради в судах	4	2
Подає керівництву пропозиції щодо вирішення правових питань	8	7
Бере участь у підготовці, укладенні господарських договорів	6	5
Бере участь у підготовці та укладанні колективного договору	5	4
Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства	2	1
Перевіряє за дорученням керівництва обласної ради дотримання законності	9	8
Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи	4	3

Таблиця 3

Функції апарату управління, які отримали найнижчий зважений бал методом самодіагностуванння

1 Функції голови ІФОР	2 Функції заступника голови ІФОР	3 Функції начальника юридичного відділу ІФОР
1.1 Скликає сесії ради	2.1 Організовують розробку та погодження проектів	3.1Представництво інтересів обласної ради в судах
1.2 Скликає загальні збори громадян	2.2 Ведуть переговори і підписують від імені ОР документи	3.2 Забезпечує правильне застосування норм трудового, житлового, пенсійного, іншого законодавства
1.3 Підписує рішення ради та її виконавчого комітету	2.3 Відповідають згідно з розподілом повноважень за підготовку питань для розгляду на засіданнях	3.3 Отримує у встановленому законом порядку від посадових осіб документи

кома показниками: 1) рівнем забезпечення організаційної структури щодо забезпечення досягнення кінцевих результатів діяльності організації відповідно до поставлених цілей; 2) рівнем відповідності організаційної структури управління здійсненню внутрішніх функціональних процесів з точки зору адекватності об'єктивних вимог до їх змісту, організації і властивостям.

Результативним критерієм ефективності в ході порівняння різних варіантів організаційної структури є найбільш повне і стійке досягнення цілей при мінімізації витрат на організацію управління і функціонування структур. Принципово важливе значення для оцінки ефективності системи управління має вибір базових показників для порівняння або визначення рівня її ефективності, які повинні прийматися як нормативні. Одним з підходів є розробка еталонного варіанту, за який може бути обрана діюча організаційна структура управління, що забезпечує прийнятний для конкретного підприємства рівень ефективності управління.

Також, важливі зміни повинні відбутися в процесах і процедурах ІФОР. Дані зміни ґрунтуються на основі збільшення активної участі громадськості в діяльності обласної ради.

Розглянемо роль громадської ради в діяльності ІФОР детально.

Діяльність Громадської ради при Івано-Франківській обласній раді спрямована на створення взаємодії із органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, інститутами громадянського суспільства, іншими консультативно-дорадчими органами;з метою забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики.

Наслідками своєї діяльності це створення умов для повноцінної реалізації громадянами права на участь у формуванні та реалізації регіональної і місцевої політики використовуючи максимально широкий інструментарій доступу до влади і участі громадськості у прийнятті рішень обласної ради;- здійснення моніторингу за врахуванням пропозицій громадськості в процесі прийняття та провадження рішень обласної ради; - співробітництво з іноземними та міжнародними організаціями по створенню та реалізації сумісних проектів розвитку громадянського суспільства.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: розробляє та подає на розгляд відповідних постійних комісій обласної ради обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів рішень обласної ради з питань формування та реалізації місцевої і регіональної політики, удосконалення роботи обласної ради; проводить відповідно до законодавства громадську та громадську - антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснює громадський контроль за врахуванням обласною радою пропозицій та зауважень громадськості; інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їхнє виконання на офіційному веб-сайті обласної ради та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає обласній раді інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку територіальних громад; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність; проводить оцінку та гро-

Таблиця 4

Взаємодія ІФОР з громадськістю

№	Взаємодія ІФОР з громадськістю	Експерти					САЗ, бал
		1	2	3	4	5	
1	Залучення громадян до участі в управлінні державними справами	4	4	5	3	4	4
2	Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади	5	4	4	5	5	4,6
3	Забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади	5	5	5	3	5	4,6
4	Сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості	4	5	5	4	4	4,4
5	Підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості	4	4	5	5	4	4,4
6	Створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства	3	4	4	3	3	3,4

мадське обговорення проектів рішень, які виносяться на розгляд сесії обласної ради; делегує своїх представників для участі у засіданнях постійних комісій обласної ради з правом виступу; делегує своїх представників для участі у пленарних засіданнях обласної ради з правом одного виступу по одному питанню порядку денного; аналізує виконання рішень обласної ради.

Проаналізуємо ефективність взаємодії ІФОР з громадськістю. Визначимо основні напрями взаємодії та згрупувавши їх у таблицю проаналізуємо кількісно.

Як бачимо, з таблиці процес взаємодії відбувається на достатньому рівні. Але умови є не сприятливими для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства. Даний процес виходить на новий, якісний рівень, що забезпечить прозорість у взаємодії громадян та ІФОР.

Підвищення ефективності взаємовідносин між ІФОР і громадськості на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови розв'язання таких актуальних проблем: забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад; подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади; недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань; включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади; забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади; підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики; підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення; дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, можна визначити такі основні напрями вдосконалення діалогу органів влади та громадськості на обласному рівні: проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо); створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства; забезпечення співпраці органів виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політик; підтримка ініціатив громадськості для вирішення завдань регіональної та місцевої політик; підвищення професійного рівня та інституційної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політик; забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії.

Список використаної літератури:

1. Красій Х.П. Управління організаційними змінами в органах місцевого самоврядування на прикладі Івано-Франківської обласної ради. Потенціал стійкого розвитку та фінансова безпека соціально-економічних систем: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 8 травня 2015 р.). Дніпропетровськ: НО «Перспектива». 2015. 93-97 с.
2. Попадинець І. Р. Формування механізму управління мотивацією праці менеджерів на нафтогазових підприємствах : автореф. дис. … канд. екон. наук. Івано-Франківськ. 2016. 21 с.
3. Попадинець І. Р. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2022. №4. https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-4-8102
4. Сайт Івано-Франківської обласної ради. URL: http://dovidka.com.ua/user/?code=18442 (дата звернення: 14.07.2022).

Popadynets I. Functional analysis of the management apparatus of local self-government bodies: strategic aspect

To ensure the adoption and implementation of effective management decisions, which are aimed at ensuring the economic and social development of local self-government bodies, it is necessary to optimize the functions performed by the management apparatus of local self-government bodies.

The functions performed by the management vertical of the Ivano-Frankivsk Regional Council were analyzed by the method of expert evaluations. It has been established that there are a number of performance functions that the management apparatus of the Ivano-Frankivsk Regional Council is not satisfied with. Therefore, they are not performed at the proper level.

The distribution of functions of the control apparatus by the method of self-diagnosis has been carried out. The methodology involves analyzes of the own management function of the management hierarchy quantitatively in the scoring system according to the "effectiveness" criterion (10 - effective, 0 - ineffective). The self-diagnosis method makes it possible to determine which functions the control device does not perform at an adequate level, considering them to be secondary. It has been established that when grouping the management apparatus of local self-government bodies according to the lowest rank (that is, the rank should characterize a function that is not attractive to the official), functions are singled out that should be delegated or combined with other functions.

In the process of reorganizing the functions of the management apparatus of local self-government bodies, it is necessary to take into account the factors affecting its quality. Such factors should include: goals and objectives of the development of local self-government bodies; composition and features of management functions of local self-government bodies; scope and scale of economic and social activity; resource management capabilities of local self-government bodies; composition of structural subdivisions and type of current organizational structure of management of local self-government bodies.

The effective criterion of efficiency in the course of comparing various options for reorganizing the functions of the management apparatus of local self-government bodies is the most complete and sustainable achievement of goals while minimizing costs for the organization of management and the functioning of structures. One of the approaches is the development of a reference option, for which a basic list of functions of the management apparatus of local self-government bodies can be selected, which ensures that it is acceptable for specific local self-government bodies, ensuring a high level of management efficiency.

Key words: *self-diagnosis, method of expert evaluations, efficiency, functions of the management apparatus, analysis.*

УДК 342.72
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.34

І. М. Негуляєва
аспірант кафедри регіонального управління та публічного адміністрування
навчально-наукового Інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МАСОВОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ УКРАЇНЦІВ: АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань, які виникли внаслідок масового переміщення українців як всередині країни, так і за її межі внаслідок повномасштабного нападу країни-агресора на Україну. Проаналізовано існуюче національне та міжнародне законодавство з досліджуваних питань, визначено коло питань, які потребують додаткового нормативного регулювання.

Виділено три напрями переміщення осіб внаслідок повномасштабного нападу на Україну: в межах України; за кордон; примусове вивезення до РФ. Всі зазначені напрями безпосередньо вплинули на долі українців, майбутнє їх особисто та їх нащадків, а також на економіку всіх країн, які задіяні в даному процесі, тому потребують окремого аналізу.

Встановлено, що численні переміщення в середині країни призводить до збільшення чисельності населення окремих регіонів, що, в свою чергу, впливає на міську інфраструктуру, зокрема збільшує навантаження на житлову, транспортну, соціальну та адміністративну інфраструктуру. Попри гостинний прийом внутрішньо переміщених осіб у перші дні й тижні війни, у середньо- та довгостроковій перспективі перевантаження соціальної інфраструктури може спричинювати посилення соціальної напруги й дискримінаційного ставлення до внутрішньо переміщених осіб. Зроблено висновок, що чим швидше буде вирішуватися проблема з житлом та робочими місцями для внутрішньо переміщених осіб, тим нижча ймовірність того що люди виїдуть за межи України.

Зроблено висновок, що досить розповсюдженим напрямом переміщення осіб внаслідок повномасштабної воєнної агресії став виїзд за кордон, в більшості випадків мова йде про країни ЄС. Наявна нині швидка й масштабна хвиля міграції українців викликала всеохоплюючу реакцію підтримки та солідарності європейців, міжнародних організацій та урядів ЄС.

Встановлено, що найбільш небезпечним для українців є їх переміщення (в основному примусове) на територію РФ, що напряму заборонено Женевською конвенцією. З початку війни РФ вивезла на свою територію більше одного мільйона людей з України, у тому числі із самопроголошених «ДНР» та «ЛНР», включаючи щонайменше 200 тисяч дітей. Фактично для українців це є примусова депортація.

Зазначено, що одним з важливіших завдань держави, яке потребує довгострокових рішень та злагоджену взаємодію державних, місцевих та приватних інституцій є збереження та повернення людей в Україну після закінчення війни.

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, тимчасовий захист, військовий конфлікт, примусове вивезення.*

Постановка проблеми. Вимушене (масове) переміщення громадян всередині країни або ж за її межі може мати місце за умови досить ґрунтовних підстав на те, наприклад, стихійне лихо, техногенна екологічно-гуманітарна катастрофа, війна

© Негуляєва І. М., 2022

і т.п. Знайомство нашої держави (як системи) з такою категорією, як «вимушено переміщена особа», відбулося ще в 2014 році, в основному це особи саме «внутрішньо» переміщені. З того часу кількість внутрішньо перемішених осіб лише зростала. Зокрема, в період першої хвилі внутрішнього переміщення більшість людей прийняли громади Донецької, Луганської, Харківської, Запорізької, Дніпропетровської, Київської, Херсонської областей та місто Київ. За даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб станом на 6 липня 2021 року зареєстровано 1 473 650 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим [1].

Повномасштабне військове вторгнення в Україну спричинило набагато більшу кількість вимушено переміщених осіб, як всередині країни так і за її межі. В даному контексті набувають значної актуальності та необхідності дослідження проблем (невирішених питань), пов'язаних з масовим переміщенням українців, їх реєстрації, правового статусу, можливості захисту прав та інтересів, перспектив інтеграції на «новому місці» та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання переміщення осіб (як внутрішньо, так і за межі країни) внаслідок військової агресії з боку РФ в основному є предметом досліджень практичних працівників, які щодня стикаються зі збором та обробкою даних щодо переміщення осіб, консультують щодо питань, які виникають на практиці, формулюють систематизоване бачення проблемних моментів та можливих шляхів їх вирішення відповідно до діючих вітчизняних нормативно-правових актів та прийнятих спільним рішення країн ЄС механізмів захисту українських «біженців». Однак вивчення питань, які б стосувалися внутрішньо переміщених осіб (їх правового статусу, порядку реєстрації, отримання різного роду допомоги тощо) таки приділяється увага науковцями, зокрема такими як: Ю. Деркаченко [2], І. Заверуха [3], О. Капінус [4], К. Крахмальова [5; 6], С. Кухтик [2], О. Малиновська [7], А. Трофименко [8] та ін. Зокрема, значна увага приділяється вивченню поняття «внутрішньо переміщена особа», звертається увага на питання щодо: забезпечення прав і свобод, соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ґрунтовно досліджується «адміністративно-правовий статус» внутрішньо переміщених осіб. Разом з тим, враховуючи різке зростання кількості вимушено переміщених осіб (яв всередині країни, так і за її межі) внаслідок повномасштабного військового вторгнення в Україну, постають нові виклики щодо проблем, пов'язаних з переміщенням українців в результаті війни.

Метою статті є аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо невирішених питань, пов'язаних з масовим переміщенням українців, їх реєстрації, правового статусу, можливості захисту прав та інтересів, перспектив інтеграції на «новому місці» та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Повномаштабний напад РФ на Україну 24 лютого 2022 року став катастрофою, яка не має кордонів, причиною десятків тисяч смертей та поранень, руйнування цивільної інфраструктури та змусив мільйони українців залишити свої будинки у пошуках безпеки.

Більшість людей виїхало не знаючи ні міст, ні країн, ні кінцевої точки призначення. Частина людей, шукаючи притулку, залишилися на території України та отримала статус внутрішньо переміщеної особи, інша ж частина - виїхала за кордон та отримала статус «тимчасового захисту» або ж «біженця», а ще одна частина людей - була примусово вивезена до РФ, де необхідно було пройти процедуру фільтрації (за результатами проходження якої людей вивозять до віддалених регіонів РФ або залишають у фільтраційних таборах).

Отже, внаслідок повномасштабного нападу виділяємо три напрями переміщення осіб: в межах України; за кордон; примусове вивезення до РФ. Всі зазначені напрями безпосередньо вплинули на долі українців, майбутнє їх особисто та їх нащадків, а також на економіку всіх країн, які задіяні в даному процесі, тому потребують окремого аналізу.

Аналізуючи переміщення осіб в межах України необхідно зазначити, що процес реєстрації внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечувався використанням існуючої системи Єдиного реєстру внутрішньо переміщених осіб, яка була введена в дію в 2016 році та трансформована в єдину Web-орієнтовану інформаційну технологію формування сегмент «Облік внутрішньо переміщених осіб» у 2018 році. Існуюча система адаптована для кращого врахування поточного контексту, в тому числі делегування повноважень з реєстрації внутрішньо переміщених осіб додатковим державним службовцям, які працюють, зокрема, в установах соціального захисту, центрах надання адміністративних послуг та органах виконавчої влади в селах і територіальних громадах. Крім того, завдяки внесенню змін до Постанови КМУ «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [9] з 19 квітня 2022 українці отримали можливість зареєструватися як внутрішньо переміщені особи та змінити місце проживання через цифровий додаток ДІЯ. Поточний процес реєстрації ставить перед виконавцями певні виклики та потребує часу, однак відображає повний масштаб переміщення [10]. Нормативно-правове забезпечення правового статусу внутрішньо переміщених осіб, економічних, соціальних, правових гарантій захисту їх прав та законних інтересів на території України здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародних договорів України, Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [11].

Необхідно зазначити, кількість внутрішньо переміщених осіб за даними Міністерства соціальної політики України (станом на 28 червня 2022 р.) досягла 2,3 мільйонів, що підтверджено й звітом Міжнародної організації з міграції. В даному звіті також відзначається зменшення кількості зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб, що можна пояснити поверненням до постійного їх місця проживання або через вторинне переселення в інше місцезнаходження [10].

Здебільшого внутрішньо переміщені особи самі вибирають нові місця проживання, спираючись на допомогу родичів, знайомих, волонтерів чи місцеву владу. Але й досі чимала кількість внутрішньо переміщених осіб живуть у спортивних залах. Крім того у громадах спостерігається нестача доступного житла, що також загострює проблему переміщення. Важливою в даному контексті є прийнята постанова КМУ «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» [12], яка визначає допомогу внутрішньо переміщеним особам, яку, зокрема, можна використати як компенсацію за оренду житла. Виплати встановлені в розмірі 3000 гривень на місяць для дітей і людей з інвалідністю та 2000 гривень для інших осіб. Отримати допомогу можуть лише особи, які зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи та подали заяву на виплати. Однак з травня місяця на такі виплати можуть претендувати лише ті внутрішньо переміщені особи, які не можуть повернутися до свого місця проживання.

Аналізуючи звіт Міжнародної організації з міграції станом на 23 травня 2022 року 64% внутрішньо переміщених осіб втратили роботу, яку мали до повномасштабної війни; 52% осіб які втратили роботу через війну або які не працювали перед переміщенням, зазначали, що вони намагалися знайти роботу за місцем, в яке вони переміщилися; лише 9% осіб вдалося знайти нову роботу; 70% з тих, хто не шукав роботу або не знайшов її після переїзду зі звичного місця проживання, мали намір зробити це у майбутньому [13].

Численні переміщення в середині країни призводить до збільшення чисельності населення окремих регіонів, що, в свою чергу, впливає на міську інфраструктуру, зокрема збільшує навантаження на житлову, транспортну, соціальну та адміністративну інфраструктуру. Попри гостинний прийом внутрішньо переміщених осіб у перші дні й тижні війни, у середньо- та довгостроковій перспективі перевантаження соціальної інфраструктури може спричинювати посилення соціальної напруги й дискримінаційного ставлення до внутрішньо переміщених осіб. Крім того, ймовірно, частина таких осіб не повернуться у місця, де вони проживали до 24 лютого 2022 року. Це означає, що вони потребуватимуть довгострокового доступ-

ного житла та робочих місць у містах, які їх прийняли [14]. Отже, чим швидше буде вирішуватися проблема з житлом та робочими місцями для внутрішньо переміщених осіб, тим нижча ймовірність того що люди виїдуть за межи України.

Другим напрямом переміщення осіб внаслідок повномасштабної воєнної агресії став виїзд за кордон. Зокрема, після перетину кордону українці можуть скористатися одним з трьох варіантів легального перебування на території ЄС: 1) як туристи, використовуючи безвізовий режим, який дозволяє перебування в державах-членах ЄС (за виключенням Великобританії та Ірландії) та інших державах-учасницях Шенгенської угоди до 90 днів протягом 180 днів; 2) отримавши тимчасовий захист, який діятиме один рік з можливістю подовження в залежності від ситуації; 3) подавши заявку на отримання статусу біженця, процес отримання якого може тривати близько шести місяців за умови здачі паспорта відповідним державним органам.

Яку б модель перебування за кордоном не вибрала б для себе людина, така швидка й масштабна хвиля міграції українців викликала всеохоплюючу реакцію підтримки та солідарності європейців, міжнародних організацій та урядів ЄС.

Для захисту переміщених осіб з України, які виїхали за кордон рятуючись від війни, члени Ради ЄС 4 березня 2022 р. у Брюсселі активували Директиву про тимчасовий захист [15] для громадян та мешканців України, яка одразу набула чинності. Зазначена Директива хоч і була схвалено ЄС ще на початку 2000х років, однак застосовується вперше. Відповідно до Директиви поняття «тимчасовий захист» передбачає забезпечення екстреним та тимчасовим захистом маси людей, які прибули з третіх країн, які не можуть повернутися до своєї країни, або у випадках, коли існує небезпека виникнення масової міграції, особливо коли існує ризик, що при виникненні потоку міграції система надання сховищ не впорається, тоді постраждалим та іншим особам, які звернулися за допомогою, є захист їх інтересів.

Ця Директива є інструментом, який дозволяє великим групам осіб, що прибувають з країн, де має місце військовий конфлікт, отримувати тимчасовий захист у ЄС. Тимчасовий захист, схвалений для українців, – це винятковий крок країн ЄС, який дає практично ті ж самі правила на час перебування в ЄС без бюрократичної тяганини, і можливість повернутися додому, як тільки це стане безпечним.

Тимчасовий захист надає право на: проживання; доступ до ринку праці; соціальну допомогу; медичну допомогу. Зокрема, під доступом до роботи розуміють не тільки можливість працювати, але й займатися підприємництвом, відвідувати курси підвищення кваліфікації або освоєння нової професії; діти, які прибули без батьків або інших рідних, отримують право на опікуна і доступ до шкільної освіти.

Такий захист практично знімає обмеження щодо терміну перебування в ЄС, передбаченого безвізом. Спочатку тимчасовий захист діятиме один рік. Якщо ситуація не стане кращою, його дія автоматично продовжиться ще на півроку, а потім, за потребою, ще на стільки ж. Після цього Рада ЄС може продовжити захист ще на рік – лише до трьох років. Водночас, якщо ситуація в Україні покращиться і дозволить переміщеним особам безпечно повернутися додому, то Єврокомісія може запропонувати зупинити дію Директиви. Отримавши тимчасовий захист, українці зможуть подорожувати до інших країн Шенгенської зони не більше ніж на 90 днів за кожний 180-денний період. Окремі держави можуть надавати більшу підтримку.

Ідея механізму - не допустити перенавантаження систем надання притулку, адже вони не в змозі швидко обробити сотні тисяч чи мільйони прохань. Станом на 22 липня 2022 року за оцінками УВКБ ООН, в Європі зареєстровано понад 3,7 мільйонів біженців з України для тимчасового захисту або аналогічних національних схем захисту. Більшість українських біженців, згідно зі статистикою ООН, перебувають у сусідній Польщі, в якій 1 234,7 тисяч біженців подали заяви про тимчасовий захист. Другою країною, яка прийняла велику кількість українців, є Німеччина, де знайшли притулок 780 тисяч осіб, майже 641, 4 тисячі з них отримали спеціальний захищений статус.

Наступними за чисельністю прийнятих українських біженців європейськими країнами є Чехія, Італія та Іспанія [16].

Однак, специфічним тут є те, що переміщення таких осіб часто відбуваються поетапно. Люди спочатку шукають притулку в сусідніх країнах, сподіваючись на швидке повернення додому. Географічна близькість, культурна та мовна подібність, а також історичні зв'язки зазвичай впливають на початковий вибір місця призначення. Крім того, багато хто їде туди, де вже проживають сім'ї та друзі. Проте географічна близькість може поступово втратити актуальність. У середньостроковій перспективі вирішальними факторами є найкращі умови життя та доступ до ринку праці. Вони можуть бути недоступними в країнах першого притулку, де буквально мільйони людей мають бути розміщені протягом тривалого часу [17].

Багато українців, які виїхали, щосили намагаються знайти роботу або доступне житло за кордоном і хочуть возз'єднатися зі своїми сім'ями. Більшість має вищу освіту, що робить їх конкурентоспроможними на ринку праці та збільшує шанси на адаптацію в країнах перебування. Певна кількість осіб повертаються до дому не зважаючи на нестабільну ситуацію з безпекою в Україні. Дехто їде у зв'язку з відновленням робочих місць, перевірки майна, вирішення певних юридичних питань, організації виїзду членів сім'ї тощо. Але узгодивши дані питання, частина людей знов виїжджають за кордон та намагаються налагодити життя. І чим довше вони залишаються за кордоном, тим менша ймовірність їх повернення на батьківщину.

Відновлення країни неможливо без фахівців, спеціалістів різних сфер та галузей, велика кількість яких нині за кордоном. З метою повернення українців з-за кордону (окрім забезпечення безпеки як такої) необхідно надати й додаткові, «індивідуальні» ініціативи, які б спонукати українців повернутися додому, відновлювати економіку та будувати державу заново. Це включає, зокрема, нове житло, лікарні, школи та економічні стимули, такі як нові джерела капіталу для початку бізнесу.

Третім напрямом переміщення осіб, які рятуються від війни 2022, є примусове вивезення на територію РФ, хоча Женевська конвенція забороняє здійснювати примусове індивідуальне або масове переселення або депортацію осіб, що знаходяться під захистом, з окупованої території на територію окупаційної держави. Тобто по суті примусове масове вивезення українців до РФ заборонено. Разом з тим, з початку війни РФ вивезла на свою територію більше одного мільйона людей з України, у тому числі із самопроголошених «ДНР» та «ЛНР», включаючи щонайменше 200 тисяч дітей. Україна називає це примусовою депортацією, має в своєму розпорядженні інформацію про переселення українців у віддалені регіони РФ, а також про проходження ними так званих «фільтраційних таборів», наполягає на тому, що її громадянам на території РФ пропонують лише некваліфіковану та низькооплачувану роботу та вимагає повернути її громадян у безпечні райони України.

16 червня 2022 р. Сейм Литви у резолюції визнав, що примусове вивезення населення України до РФ або на тимчасово окуповані РФ території є депортацією українського народу. Крім того такі держави як Литви, Латвії та Естонії забезпечують маршрути виїзду з РФ, надають тимчасовий захист та можливість повернення до України. Тому депортованим потрібно зберегти документи, відмовлятися їхати у фільтраційні табори, намагатися вибратися з території РФ або окупованої території, та пам'ятати що примусове масове вивезення українців до РФ рано чи пізно має розглядатися і в міжнародних судах.

Висновки. С початку повномасштабних військових дій на території України більше ніж 14 мільйонів українців залишили свої домівки, з них 6 мільйонів виїхали за межі держави та 8 мільйонів перемістилися вглиб України. Однак з різних причин до України повернулося більше 2 мільйонів громадян із-за кордону, та майже 4,5 мільйонів внутрішньо переміщених осіб станом на 23 травня 2022 року повернулися у свої звичайні місця проживання [13]. Внутрішньо переміщені особи намагаються облаштувати житло та знайти роботу на новому місці, але стика-

ються з безліччю труднощів, а саме брак грошей, догляд за дітьми та літніми родичами. Люди, які залишили Україну, теж стикаються з безліччю проблем, в тому числі, мовні труднощі, звикання до нових правил взаємодії, самотність. Проте вони у більшості працездатного віку, але не «заробітчани». Більшість має вищу освіту, досвід успішної кар'єри, звички у побуті. Тимчасовий захист на рік із правом подовження ще до трьох років, грошова допомога, дозвіл на роботу, місця в школах для дітей ляже в основу успішної інтеграції цих людей за кордоном. Залежно від тривалості бойових дій на території України переміщення осіб триватиме й далі. Тому на теперішній час не можливо оцінити демографічні потоки українців. Однак зберегти та повернути людей в Україну після закінчення війни - одне з важливіших завдань держави, яке потребує довгострокових рішень та злагоджену взаємодію державних, місцевих та приватних інституцій.

Список використаної літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html
2. Кухтик С.В., Деркаченко Ю.В. Імміграція та адвокація прав біженців і внутрішньо переміщених осіб: навчал. посібн. Х., 2018. 396 с.
3. Заверуха І. Terra incognita на мапі України, або про що замовчує термін «внутрішнє переміщення осіб». Український часопис конституційного права. 2017. Вип. 2. С. 30-38.
4. Капінус О.Я. Державне регулювання внутрішньої вимущеної міграції: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. Вип. 3. URL: http://www.dridu.dp.ua/ vidavnictvo/2017/2017_03(34)/5.pdf
5. Крахмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
6. Крахмальова К.О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» в юридичній науці. *Держава і право*. 2015. Вип. 67. С. 137-145.
7. Михайловський В.І. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 16 с.
8. Трофименко А.В. Правові засади соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету.* 2017. № 18. С. 374-378.
9. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету міністрів України №509 від 1.10.2014 року, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text
10. Україна. Звіт про переміщення. Базовий звіт по території (районний рівень). Раунд 7 Відстеження мобільності, Базова оцінка. / DTM MOM/ URL: https://displacement.iom.int/reports/ukraine-displacement-report-area-baseline-report-raion-level-round-7
11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18
12. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам Постанова КМУ №332 від 20.03.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text
13. Україна. Доповідь про внутрішнє переміщення. 5-й раунд загального обстеження населення (17.05.2022 р. – 23.05.2022 р.) /DTM MOM/ URL: https://displacement.iom.int/reports/ukraine-displacement-report-area-baseline-report-raion-level-round-7
14. Філіпчук Л., Сирбу О., Вимушена міграція і війна в Україні (24 березня – 10 червня). URL: https://cedos.org.ua/researches/vymushena-migracziya-i-vijna-v-ukrayini-24-bereznya-10-chervnya-2022/
15. Директива 2001/55/ЄС про тимчасовий захист/ Official Journal of the European Communities /7.8.2001/ URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF
16. У яких країнах українці шукають притулку від війни?/ Голос Америки. URL: https://www.golosameriki.com/a/6625329.html
17. Даниэль Тим Тимчасовий захист для українців: несподіваний Ренесанс «вільного вибору». URL: https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice

Nehuliaieva I. Problematic issues of mass displacement of Ukrainians: analysis of national and international legislation

The article is devoted to the study of problematic issues that arose as a result of the mass displacement of Ukrainians both within the country and outside its borders as a result of the full-scale attack of the aggressor country on Ukraine. The existing national and international legislation on the researched issues has been analyzed, the range of issues requiring additional regulatory regulation has been determined.

Three directions of movement of persons as a result of a full-scale attack on Ukraine were identified: within the borders of Ukraine; abroad; forced deportation to the Russian Federation. All the mentioned directions directly affected the fate of Ukrainians, the future of them personally and their descendants, as well as the economy of all the countries involved in this process, so they require a separate analysis.

It was established that numerous displacements in the middle of the country lead to an increase in the population of certain regions, which, in turn, affects the urban infrastructure, in particular, increases the load on housing, transport, social and administrative infrastructure. Despite the hospitable reception of internally displaced persons in the first days and weeks of the war, in the medium and long term the overloading of the social infrastructure may lead to increased social tension and discriminatory treatment of internally displaced persons. It was concluded that the sooner the problem with housing and jobs for internally displaced persons is solved, the lower the probability that people will leave Ukraine.

It was concluded that a fairly widespread direction of movement of persons as a result of full-scale military aggression was departure abroad, in most cases it is about EU countries. The current rapid and large-scale wave of migration of Ukrainians has caused a comprehensive response of support and solidarity from Europeans, international organizations and EU governments.

It has been established that the most dangerous for Ukrainians is their relocation (mainly forced) to the territory of the Russian Federation, which is directly prohibited by the Geneva Convention. Since the beginning of the war, the Russian Federation has deported to its territory more than one million people from Ukraine, including from the self-proclaimed "DPR" and "LPR", including at least 200,000 children. In fact, for Ukrainians, this is forced deportation.

It was noted that one of the most important tasks of the state, which requires long-term solutions and coordinated interaction of state, local and private institutions, is the preservation and return of people to Ukraine after the end of the war.

Key words: *internally displaced persons, temporary protection, military conflict, forced removal.*

УДК 343.62
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.35

В. П. Бойченко
кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГЕНЕЗИС КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ ТА МОРАЛЬНОСТІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанням особливостей генези кримінальних правопорушень проти суспільної моралі та моральності на теренах України. Дослідження кримінально-правової охорони суспільної моралі як соціально та історично детермінованого явища антропогенезу є складним процесом щодо вивчення соціальних передумов криміналізації таких злочинів, особливостей формування сучасної концепції кримінально-правової охорони та перспектив удосконалення відповідних норм. Моральність у кримінально-правовому сенсі це суспільні відносини, що формуються і розвиваються в суспільстві, задля забезпечення шанобливого ставлення одних людей до інших, сором'язливості, поваги до загальнолюдських цінностей, що утвердилися в суспільстві, недотримання яких особою призводить до громадського осуду і впливає на рівень культурного і духовного розвитку її як особистості. Під кримінально-правовою охороною розуміють заходи по забезпеченню безпеки існуючих суспільних відносин та інтересів та утримання громадян від злочинних посягань шляхом визначення в кримінальному законі шкідливих для особи, суспільства та держави правопорушень та встановлення за їх вчинення кримінальних покарань та інших заходів кримінально-правового впливу.

Зазначається, що повернення до витоків формування права, якими виступає культура у різних формах свого існування, забезпечує формування праворозуміння нового, сучасного рівня, здатного задовольнити як теорію, так і практику застосування права. Дослідження кримінально-правової охорони суспільної моралі є складним процесом щодо вивчення соціальних передумов криміналізації діянь, які посягають на безпеку моральних відносин, особливостей формування сучасної концепції кримінально-правової охорони суспільної моралі та перспектив удосконалення норм законодавства про кримінальні правопорушення відповідно до сучасної методології загальнотеоретичної юриспруденції.

Ключові слова: *моральність, суспільна мораль, генезис, кримінальне законодавство, кримінальне правопорушення, періодизація законодавства.*

Постановка проблеми. В результаті історичного та юридико-догматичного зіставлення знаків тексту права, конкретної діяльності та висновків, щодо праворозуміння норми, додаються нові значення семіотики права. [1, 196] А правові норми отримують антропологічну інтерпретацію внаслідок потреб в новій діяльності, заснованої на гуманістичних принципах, необхідності підвищення ефективності засобів кримінально-правового захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальна проблематика кримінально-правової охорони громадського порядку та моральності досліджувалася в працях таких учених, як: Ю.В. Александров, П. П. Андрушко, В. О. Владіміров, П.І. Гришаєв, П.Ф. Грішанін, І.М. Даньшин, В.Т. Дзюба, С.Ф. Денисов, О.С. Капінус, О.В.Козаченко,В.С.Комісаров,О.І.Коробєєв,

© Бойченко В. П., 2022

О.В. Куделіч, В.В.Кузнецов, Л.С. Кучанська, В.М. Куц, А.В. Ландіна, І.П. Лановенко, В.А. Ломако, В.І. Меркулова, Г.І. Піщенко, Ю.Є. Пудовочкін, С.П. Репецький, Є.Л. Стрельцов, М.І. Трофимов, А.П. Тузов, В.О. Туляков, В.І. Тютюгін, А.Є. Шалагін, С.С. Яценко та ін.

Метою даної статті є розглянути передумови позиції законодавця, закріпленої у КК 2001 року з точки зору становлення ідеології та історичних передумов існування злочинів проти суспільної моралі та моральності.

Виклад основного матеріалу. Практично всі дослідники проблеми зосереджувалися на історичних та генетичних коренях формування системи протидії злочинам проти суспільної моралі та моральності на теренах України [2; 3; 4].

Виникають питання, пов'язані із періодизацією криміналізації цих діянь, характеристиками окремих складів та авторськими наративами аналізу моральності, що залежали від пануючої ідеології. Перша проблема пов'язана із періодізацією матеріалів.

Так, на думку С.В. Кудіна, етапами криміналізації кримінальних правопорушень проти моралі є: 1) перша половина X ст.; 2) друга половина X – перша чверть XII ст.; 3) друга чверть XII – перша половина XIV ст.; 4) друга половина XIV–V ст.; 5) кінець XV–VI ст.; 6) друга половина XVI – перша половина XVII ст. [5, 13-16]

С.Ф. Денисов виділяє дещо інші етапи розвитку кримінального законодавства України: 1) період до заснування Київської держави – до XI ст.; 2) період Київської держави – XI–XV ст.; 3) Литовсько-польська доба – XV–XVI ст.; 4) доба козацька – XVI–XVIII ст.; 5) занепад козаччини і українського життя – XVIII – до 1917 р.; 6) радянський період – 1917–1991 рр.; 7) українське відродження – 1991 р. – сьогодення [6,10].

С.П. Репецький визначив такі періоди розвитку кримінально-правової охорони суспільної моральності (вони є тотожними з періодами розвитку національного кримінального законодавства): 1) період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (IX – XIV ст.); 2) період Литовсько-Руської держави та Речі Посполитої (XIV – перша половина XVII ст.); 3) період козацько-гетьманської держави (друга половина XVII – кінець XVIII ст.); 4) період перебуванні України під владою Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – XIX ст.); 5) період творення Української незалежної держави, Української РСР та незалежної України (1917–2001 рр.); 6) сучасний період (з 2001 р. і дотепер) [7].

Дослідники окремих категорій кримінальних правопорушень надають ще більш цікаві класифікації. Так, А.В. Плотнікова пропонує умовно виділити певні періоди розвитку законодавства щодо протидії проституції та організації заняття проституцією: 1) період існування давньоруської державності, що характеризується сприйняттям проституції як гріховних стосунків за плату («блуд»); 2) період дії Соборного Уложення 1649 року, під час якого проституція заборонялась, але заходи, що застосовувалися, були спрямовані переважно на запобігання проституції і на покарання звідників; 3) період дії Військового артикулу Петра I, який діяв поряд із Уложенням 1649 року; 4) період прийняття кодифікованого джерела українського права – «Прав, за якими судиться малоросійський народ» (1743 рік); 5) періоду (початок XVIII ст.) характерні впровадження спеціальних заходів з протидії заняттю проституцією, зокрема закриття змішаних бань з метою запобігання проституції; 6) період (1843–1917 рр.) характеризується фактичною легалізацією проституції. У містах поліція почала видавати офіційні дозволи на відкриття легальних публічних домів за французьким типом. У 1844 році були встановлені «Правила утримувачкам борделей», які були певною гарантією поліцейського та санітарного контролю за проституцією; 7) період після Жовтневого перевороту 1917 року, коли відбувся перехід від політики запобігання нелегальній проституції до репресій проти самих осіб, що надавали сексуальні послуги; 8) період, пов'язаний з прийняттям КК 1960 року, характеризується тим, що була встановлена відповідальність за тримання домів розпусти і звідництво; 9) сучасний період розвитку національного кримінального законодавства харак-

теризується виокремленням злочинів проти моральності в самостійну групу [8].

Комплексний аналіз проблематики генези законодавчого оформлення кримінальних правопорушень проти моральності та її догматичного аналізу, проведений В.І. Кузнецовим [9, 51], дозволив досліднику дійти наступних висновків: 1) відсутній чіткий єдиний критерій періодизації розвитку відповідальності за такі злочини; 2) встановлені такі критерії: за періодами розвитку вітчизняного кримінального законодавства, за об'єктом посягання та законодавчим закріпленням певного злочину; 3) окремі класифікації (Є.І. Кузьменко, І.А. Головко, А.В. Плотнікова) указаних етапів узагалі не мають критеріїв, що робить їх доволі сумнівними; 4) С.П. Репецький хоч безпосередньо й не визначив вказаний критерій, однак він логічно розуміється з тексту дослідження – періоди розвитку національного кримінального законодавства; 5) періодизація розвитку кримінально-правової охорони моральності в Україні була здійснена лише в роботі С.П. Репецького, хоч й було проведене ще одне дослідження (Л.С. Кучанська) питання історичного розвитку норм про кримінальну відповідальність за окремі злочини проти моральності; 6)установлена невідповідність періодизації розвитку кримінально-правової охорони моральності з класифікацією етапів розвитку кримінальної відповідальності за окремі злочини проти моральності.

Підтримуємо позицію В.В. Кузнецова, який за критерієм чинності основних правових джерел запропонував наступну періодизацію національного кримінального права та законодавства: 1) період Руської Правди (1017–1054 рр.); 2) період церковного права (Статут князя Ярослава про церковні суди (коротка та розширена редакції), Смоленська статутна грамота, Новгородський статут великого князя Всеволода про церковні суди, людей та міри торгові тощо); 3) період Судебника 1497 р.; 4) період статутів Великого князівства Литовського у трьох редакціях (1529 р., 1566 р., 1588 р.); 5) період Соборного Уложення 1649 р.; 6) період писаного та звичаєвого кримінального права козацької держави 1648–1654 рр.; 7) період Військового артикулу Петра I 1715 р.; 8) період «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. (проект); 9) період «Наказу комісії про складення проекту нового уложення» Катерини II 1767 р. (проект); 10) період «Уставу благочиния, или полицейского» 1782 р.; 11) період Зводу законів 1832 р. (Уголовне уложення); 12) період Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р.; 13) період Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями 1864 р.; 14) період Уложення про покарання кримінальні та виправні 1885 р.; 15) період Кримінального Уложення 1903 р.; 16) період КК УСРР 1922 р.; 17) період КК УСРР 1927 р.; 18) період КК УРСР 1960 р.; 19) період проектів КК України 1993–2001 рр.; 20) період КК України 2001 р. [9, 52].

О.В. Козаченко вважає, що історію вітчизняного кримінального законодавства у відповідному напрямку слід розглядати у контексті розвитку українського суспільства, і при цьому виділяє такі етапи: давньоруський; середньовічний та постсередньовічний (польсько-литовський період; період входження українських земель до складу Російської держави; період радянської доби) [10]. Цей дослідник безпосередньо вказує на головні антропогенні фактори динаміки розвитку процесів кримінальної політики формування системи злочинів проти моральності, до яких відносить кризу правозуміння детерміновану проблемою прав людини.

Сучасний рівень правничої науки вказує на певну тенденцію витіснення людини з юридичних характеристик права і заміну інформації про людину певними юридичними штампами і характеристиками, які відводять погляд дослідників від безпосередніх прав і інтересів людини як учасника суспільних відносин і акцентують увагу на юридичних конструкціях. Вирішення наукових проблем дослідження змісту і застосування прав людини традиційно супроводжується акцентуванням на етатистському змісті права, або в контексті визначення походження права, або в контексті забезпечення реалізації прав і свобод людиною і громадянином,

що безумовно слід визнати справедливим, але тільки за умови похідного характеру державного впливу на права та свободи людини з визнанням визначальними саме таких прав і свобод.

Слід зазначити також продуктивність ідеї О.В. Козаченко щодо того, що кримінальне право, форми його існування, представляє собою окрему систему артефактів, за якими може бути визнаний не тільки власне правовий, але й культурологічний характер [11]. Так, наприклад, нормативно-правові акти, які в першу чергу є артефактами, через які здійснюється передача інформації нормативного змісту (інформація спрямована на доведення до суб'єктів характеру поведінки, яка допускається, забороняється або приписується), а в другу – відображають рівень цивілізованості суспільства, в якому такі норми реалізуються, оскільки останні містять окремий механізм примусу, рівень цивілізованості якого повністю відповідає загальному рівню цивілізації.

Таким чином, кожний нормативний акт повинен відповідати вимогам свого інструментального призначення для регулювання суспільних відносин та відповідати окремому рівню цивілізаційного розвитку суспільства, в межах якого він діє. Причому, остання характеристика нормативного артефакту може генерувати поступальний розвиток суспільства, створювати умови гальмування динаміки зростання якості суспільних відносин. Право відображає рівень розвитку окремої цивілізації, віддзеркалюючи ті соціальні процеси, які формується в межах суспільства окремої історичної доби. Віддзеркалюючі властивості права дозволяють звернутися до нього з метою нового підходу до історичного дослідження формування окремих держав та соціальних структур. Періодизація історії людства на підставі аналізу правових встановлень окремої історичної доби не може і не повинна розглядатися в якості єдиної об'єктивної підстави, однак абстрагування від соціальних катаклізмів сконцентрує погляд на іншому ракурсі соціального буття більш гуманного змісту.

Режим реалізації права прямо пропорційний рівню як правової культури, так і загальної культури. Це питання набуває особливого змісту в умовах реформування сучасної правової системи України, яке спрямоване на адаптування до власних соціальних умов правових встановлень, що формувалися в інших соціальних передумовах. Дослідження права у взаємозв'язку з культурою дає можливість сформувати чітку визначеність відношення правової системи України до основних векторів правового буття, формування яких фактично завершилось в планетарному масштабі. Необхідність визначення належності українського права до тих чи інших правових систем зумовлює можливість або неможливість імплементування правових встановлень із зовні. Від визначеності даного питання залежить рівень правопорядку, оскільки «чужі» правові встановлення, не адаптовані до власного соціального середовища, або ігноруються, або відверто порушуються на підставі не зрозумілості мети їх застосування для суб'єктів права [12].

У новому КК України 2001 р. злочини проти моральності (ст. 297–304 КК України) та громадського порядку (ст. 293–296 КК України) фактично вперше за всю історію розвитку вітчизняного кримінального законодавства набули такого об'єднання у системі його Особливої частини (Розділ XII «Кримінальні правопорушення проти громадського порядку та моральності» Особливої частини КК України).

З одного боку, таке об'єднання в КК України 2001 року норм про відповідальність за злочини проти громадського порядку та моральності в самостійний розділ зумовлено не тільки й не стільки даниною законодавчій традиції, скільки існуючим у суспільстві ставленням до громадського порядку та моральності, які на сучасному етапі розвитку держави потребують належного кримінально-правового захисту. З другого боку, не було враховано повною мірою традицій національного нормотворення та різноманітних зарубіжних моделей кримінально-правового захисту держави, суспільства та людини.

У цьому контексті є справедливою позиція більшості дослідників цієї теми, що такий підхід не є обґрунтованим, оскільки ще з давніх часів вітчизняний

законодавець робив непоодинокі спроби виокремити норми про кримінальну відповідальність за злочини проти моральності у відносно самостійну групу.

Загалом саме теза соціальної значущості особистісних проявів визначала характеристики злочинів проти моралі – від абсолютизації колективного суб'єкту до визначення значущості позицій окремих потерпілих.

Розглянувши більш докладно окремі склади злочинів, що стосуються моралі як об'єкта кримінально правової охорони, потрібно виділити їх у дві групи. Перша група – кримінальні правопорушення проти родини і моральності. Друга група – проти церкви [13].

Моральні норми, погляди та ідеали вважалися такими, що мають історичний характер, а їх відносини визначаються, зрештою, змінами економічної основи суспільства. Моральність розвивається під впливом політики, права, мистецтва, релігії та сама справляє на них певний вплив. На думку А. Захарової, теза про те, що у класовому суспільстві та чи інша етична система завжди слугує інтересам певних суспільних класів, має бути поставлена під сумнів. В демократичному суспільстві панівною мораллю є лише та мораль, котра слугує досягненню його спільного прогресивного розвитку [12, 59].

Висновки. Приходимо до висновку, що динаміка звернень до тематики «кримінально-правової охорони моральності» свідчить також про певні часові періоди, які відповідають оновленому законодавчому регулюванню відповідальності за відповідні злочини. На цьому фоні існуюча в літературі модель генези ідеологічних передумов становлення та формування системи злочинів проти моральності в українському законодавстві свідчить про певну систему чинників антропогенного характеру, які було пов'язано із переліком факторів зовнішнього та внутрішнього плану.

Список використаної літератури:

1. Гордієнко О. С. Семіотичні аспекти конкретизації права Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 78-80.
2. Ємець. О.М. Захист суспільної моралі від злочинних посягань. Київ, 2019. 560 с.
3. Ландіна А.В. Охорона моральності за Кримінальним кодексом України. К, Юридична думка, 2013. 204 с.
4. Кузнєцов В. В. Кримінально-правова охорона громадського порядку та моральності в українському вимірі : монографія К. : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2012. 908 с.
5. Кудін С. В. Становлення і розвиток кримінального права України у X – першій половині XVII ст. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. К., 2001. 20 с.
6. Денисов С. Ф. Кримінальна відповідальність за злочини проти громадської моралі (ст. ст. 210, 211, 211-1 КК України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. К., 1996. 18 с.
7. Репецький С. П. Суспільна моральність як об'єкт кримінально-правової охорони: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 К., 2010. 259 с.
8. Плотнікова А. В. Кримінальна відповідальність за організацію заняття проституцією: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Х., 2010. 260 с.
9. Кузнецов В.В. Кримінально-правова охорона громадського порядку та моральності. дис…докт. юрид. наук : 12.00.08 / Київ, 2013. 450 с.
10. Козаченко О. В. Кримінально-правові заходи в Україні: культуро-антропологічна концепція : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 Одеса, 2012. 38 с.
11. Козаченко О. В. «Злочин» і «незлочин» в джерелах давньоруського кримінального права Новітні кримінально-правові дослідження 2015 : зб. наук. пр. / відп. ред. О. В. Козаченко. Миколаїв : Іліон, 2015. С. 235-239.
12. Захарова О.В. Адміністративно-правова охорона суспільної моралі в Україні. дис… канд. юр. наук (доктора філософії) 12.00.07 / Дніпро, 2019. 204 с.
13. Бандурка І. О. Кримінально-правова характеристика злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Х., 2010. 205 с.

Boychenko V. Genesis of criminal offenses against public morality and morality in Ukraine

The article is devoted to the specifics of the genesis of criminal offenses against public morals and morality on the territory of Ukraine. The study of criminal-legal protection of public morality as a socially and historically determined phenomenon of anthropogenesis is a complex process regarding the study of the social prerequisites of the criminalization of such crimes, the features of the formation of the modern concept of criminal-legal protection, and the prospects for improving the relevant norms. Morality in the sense of criminal law is social relations that are formed and developed in society in order to ensure the respectful attitude of some people to others, shyness, respect for universal human values established in society, non-observance of which by a person leads to public condemnation and affects the level of cultural and spiritual development of her as an individual. Criminal law protection means measures to ensure the safety of existing social relations and interests and to prevent citizens from criminal offenses by defining in the criminal law offenses harmful to the person, society and the state and establishing criminal punishments and other measures of criminal law influence for their commission.

It is noted that the return to the origins of the formation of law, represented by culture in various forms of its existence, ensures the formation of legal understanding of a new, modern level, capable of satisfying both the theory and practice of law application. The study of the criminal-legal protection of public morality is a complex process regarding the study of the social prerequisites of the criminalization of acts that encroach on the safety of moral relations, the features of the formation of the modern concept of the criminal-legal protection of public morality, and the prospects for improving the norms of legislation on criminal offenses in accordance with the modern methodology of general theoretical jurisprudence.

Key words: *morality, social morality, genesis, criminal legislation, criminal offense, periodization of legislation.*

УДК 343.13
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.36

В. Є. Макода
кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права
Навчально-наукового інституту права
Київського університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ ДОКАЗІВ НЕДОПУСТИМИМИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У роботі проведено дослідження проблем, які виникають під час визнання доказів недопустимим судом в порядку вимог ст.ст. 85-89 КПК України, які надаються стороною обвинувачення суду під час розгляду справи по суті. Для оцінки доказів, отриманих в результаті НСРД, необхідно дослідити процесуальні документи, які стали підставою для проведення НСРД. Процесуальні документи про дозвіл на проведення НСРД повинні бути взяті до уваги судом, який розглядає справу, оскільки без з`ясування їх змісту суд невправі прийняти рішення про допустимість доказів, отриманих в результаті проведення НСРД. Слід зазначити, що ці процесуальні рішення виступають правовою підставою проведення НСРД з огляду на їх функціональне призначення, зокрема щодо підтвердження допустимості доказової інформації, отриманої за результатами проведення таких дій, і тому вони повинні перевірятися та враховуватися судом під час оцінки цих доказів. У будь-якому разі, якщо сторона кримінального провадження заявляє клопотання про визнання доказів, які надані стороною обвинувачення, недопустимими, суд повинен оцінити докази, отримані у результаті НСРД у комплексі із правовою підставою для проведення НСРД, в тому числі з відповідною ухвалою слідчого судді про дозвіл на проведення НСРД. Також, слід зазначити, що ухвали суду про надання дозволу на проведення НС(Р)Д та постанова прокурора про проведення НС(Р)Д-контроль за вчиненням злочину є таємними документами і підлягають розсекреченню, а також при їх винесенні повинна бути дотримана правова процедура, недотримання якої призводить до визнання доказів недопустимими.

Ключові слова: *докази, кримінальне провадження, недопустимість доказів, засади кримінального провадження.*

Метою статті є дослідження проблемних питань щодо встановлення недопустимості доказів внаслідок порушення засад кримінального провадження та правової процедури.

Виклад основного матеріалу дослідження. У зв'язку з військовою агресією російської федерації відносно України, питання щодо критеріїв визнання доказів недопустимими є вкрай актуальними. При цьому слід зауважити, що кримінальний процесуальний закон не дає вичерпного переліку підстав, за наявності яких докази мають визнаватися недопустимими, поряд з цим КПК України надає суду право вирішувати питання їх допустимості чи недопустимості в порядку, визначеному ст. 89 КПК України. При цьому ч. 1 ст. 87 цього Кодексу зазначає, що обов'язковою умовою для визнання доказів недопустимими є їх отримання внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Отримання доказів завжди обумовлено вчиненням стороною кримінального провадження цілеспрямованих дій з метою їх збирання. Із системного аналізу норм кримінального процесуального закону вбачається, що вчинення з цією метою стороною обвинувачення діянь, які істотно порушують права і основоположні свободи людини, має наслідком визнання отриманих у такий неправомірний спосіб доказів недопустимими.

Згідно з вимогами ч. 3ст. 62 Конституції України та Рішення Конституційного Суду

© Макода Є. В., 2022

України від 20 жовтня 2011 року «12-рп/2011, обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, тобто з порушенням конституційних прав і свобод людини і громадянина або встановлених законом порядку, засобів, джерел отримання таких доказів. Визнаватися допустимими і використовуватися як докази в кримінальній справі можуть тільки фактичні дані, одержані відповідно до вимог законодавства. Перевірка доказів на їх допустимість є найважливішою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина в кримінальному процесі та ухвалення законного і справедливого рішення у справі. Слід зазначити, що під час розгляду справи діє принцип безпосередності дослідження доказів. Так, у Постанові від 27 червня 2019 року (справа № 235/6552/15-к) колегія суддів ККС ВС вказала, що відповідно до ст.23КПК України суд досліджує докази безпосередньо, і не можуть бути визнані доказами відомості, що містяться в показаннях, речах та документах, які не були предметом безпосереднього дослідження суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом. При цьому з огляду на принцип безпосередності дослідження доказів апеляційний суд не вправі дати їм іншу оцінку, ніж ту, яку дав суд першої інстанції, якщо ці докази не були досліджені при апеляційному перегляді вироку. ККС ВС дійшов висновку, що в цьому кримінальному провадженні була порушена засада безпосередності дослідження доказів. Недотримання її судом, якщо виходити зі змісту ч. 2 ст. 23 та статей 86, 94 КПК України, означає, що докази, які не були предметом безпосереднього дослідження суду, не можуть бути визнані допустимими і враховані при постановленні судового рішення судом [1].

На думку М. М. Стоянова, незважаючи на легальне визначення поняття допустимості доказу й переліку випадків визнання доказів, отриманих унаслідок значного порушення прав і свобод людини, недопустимими, правила допустимості (недопустимості) доказів не систематизовано в КПК України [2]. Сьогодні це питання вирішується через призму судової практики, зокрема через правові позиції та правові висновки, щодо застосування норми права, які викладені у рішеннях Верховного суду.

Збирання доказів, здійснюють крім слідчих, і сторона захисту, і потерпілий, і представник юридичної особи [3, с. 12].

Як правило, основні докази на яких ґрунтується обвинувачення, отримуються під час проведення НС(Р)Д. Дозвіл на проведення НС(Р)Д надається слідчим суддею з урахуванням вимог ст.ст. 247,248 КПК України, за результатами розгляду клопотання про надання дозволу на проведення НС(Р)Д, яке подається слідчим, детективом або прокурором. Уразі відсутності у матеріалах кримінального провадження або матеріалах судової справи, коли справа розглядається по суті у суді, ухвали суду, якою було надано дозвіл на проведення НС(Р)Д, докази, які були отримані на підставі проведення НС(Р)Д з огляду на положення статей 86, 87 КПК України визнаються судом недопустимими. Така позиція суду узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, яка відповідно до ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» застосовується при розгляді справ як джерело права.

Зокрема, вказаний суд у своєму рішенні від 05 лютого 2008 року у справі «Раманаускас проти Литви» (скарга № 74420/01) наголошував, що докази, одержані за допомогою застосування спеціальних методів розслідування, можуть вважатися допустимими за умови наявності адекватних і достатніх гарантій проти зловживань, зокрема чіткого та передбачуваного порядку санкціонування, здійснення відповідних оперативно-слідчих заходів та контролю за ними (рішення Суду від 06 вересня 1978 року у справі «Класс та інші проти Німеччини», від 26 жовтня 2006 року у справі «Худобін проти Росії» (скарга № 59696/00).

У вказаному рішенні «Раманаускас проти Литви» зазначено, що питання щодо допустимості доказів у справі- це насамперед предмет регулювання національного законодавства і, як правило, саме національні суди уповноважені давати оцінку наявним у справі доказам.

Зокрема, у Постанові Верховного суду від 21.03.2018 р. (справа № 751/7177/14), якою було залишено без змін виправдувальний вирок, зазначено, що відповідно до ст. 257 КПК України, якщо в результаті негласної слідчої (розшукової) дії виявлено ознаки кримінального правопорушення, яке не розслідується у даному кримінальному провадженні, то отримана інформація може бути використана в іншому кримінальному провадженні тільки на підставі ухвали слідчого судді, яка постановляється за клопотанням прокурора [4].

На думку, В. В. Вапнярчука,тільки суттєві процесуальні порушення, які повязані з порушенням прав і свобод особи, приводять до визнання отриманих доказів недопустимими [5, с. 334]. Для оцінки доказів, отриманих в результаті НСРД, необхідно дослідити процесуальні документи, які стали підставою для проведення НСРД. Процесуальні документи про дозвіл на проведення НСРД повинні бути взяті до уваги судом, який розглядає справу, оскільки без з`ясування їх змісту суд не вправі прийняти рішення про допустимість доказів, отриманих в результаті проведення НСРД. Слід зазначити, що ці процесуальні рішення виступають правовою підставою проведення НСРД з огляду на їх функціональне призначення, зокрема щодо підтвердження допустимості доказової інформації, отриманої за результатами проведення таких дій, і тому вони повинні перевірятися та враховуватися судом під час оцінки цих доказів. У будь-якому разі, якщо сторона кримінального провадження заявляє клопотання про визнання доказів, які надані стороною обвинувачення, недопустимими, суд повинен оцінити докази, отримані у результаті НСРД у комплексі із правовою підставою для проведення НСРД, в тому числі з відповідною ухвалою слідчого судді про дозвіл на проведення НСРД. Також, слід зазначити, що ухвали суду про надання дозволу на проведення НС(Р)Д та постанова прокурора про проведення НС(Р)Д-контроль за вчиненням злочину є таємними документами і підлягають розсекреченню. Відповідно до п. 1.9. Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 року (далі – Інструкція),процесуальними документами щодо проведення НСРД є постанови, клопотання, доручення, протоколи уповноваженого співробітника (працівника) оперативного підрозділу, слідчого, прокурора, а також ухвали слідчого судді. Пунктом 5.9. вказаної Інструкції встановлено, що після завершення проведення НСРД грифи секретності матеріальних носіїв інформації (далі – МНІ) щодо їх проведення підлягають розсекреченню на підставі рішення прокурора, який здійснює повноваження прокурора в конкретному кримінальному провадженні у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, з урахуванням обставин кримінального провадження та необхідності використання матеріалів НСРД як доказів після проведення таких дій у випадку, якщо витік зазначених відомостей не завдасть шкоди національній безпеці України. Для розсекречення конкретних матеріальних носіїв інформації щодо проведення НСРД керівник органу прокуратури надсилає керівнику органу, де засекречено МНІ, клопотання. У подальшому, після отримання такого клопотання про необхідність скасування грифів секретності створюється експертна комісія з питань таємниць, якій доручається підготовка рішень про скасування грифів секретності. Експертна комісія створюється у складі не менше трьох осіб (залежно від органу: слідчий суддя, слідчий, прокурор у конкретному кримінальному провадженні, працівники режимно-секретних підрозділів, які мають допуск до державної таємниці відповідної форми (п. 5.11-5.13 Інструкції). Рішення комісії оформляється актом скасування грифів секретності матеріальних носіїв секретної інформації, який затверджується керівником органу (п. 5.22 Інструкції). Після розсекречення зазначених МНІ щодо проведення НСРД

приймається рішення про їх зняття з обліку та долучення до матеріалів кримінального провадження у встановленому КПК України порядку (п. 5.27 Інструкції). ЄСПЛ у своїй прецедентній практиці зазначає про те, що основним аспектом права на справедливий судовий розгляд у кримінальному провадженні, включаючи елементи такого провадження, що відносяться до процедури, має бути змагальність, і що має бути забезпечена рівність сторін між обвинуваченням та захистом. Право на змагальний судовий процес у кримінальній справі означає, що і обвинувачення, і захист повинні мати можливість володіти інформацією, ознайомитись із матеріалами і могти прокоментувати зауваження та докази, подані іншою стороною, а також надавати щодо них пояснення (рішення ЄСПЛ у справі «Брандштеттер (Brandstetter) проти Австрії» від 28 серпня 1991 року, §§ 66-67). Крім того, пункт 1 статті 6 Конвенції вимагає, щоб органи прокуратури розкрили стороні захисту будь-які суттєві докази, що їм відомі, за або проти обвинуваченого (mutatis mutandis, рішення у справі «Роу та Девіс (Rowe та Davis) проти Сполученого Королівства», цит. вище, § 60, «Леас (Leas) проти Естонії», цит. вище, § 77). На етапі досудового розслідування сторони відповідно до статті 290 КПК України повинні розкрити всі докази, які є у їхньому розпорядженні. Однак оцінка належності, достовірності та допустимості кожного із доказів буде здійснюватися судом, який, аналізуючи кожен із доказів, повинен дослідити процесуальні документи (ухвали, постанови, клопотання тощо), що стали підставою для отримання будь-якого з доказів. Таким чином, докази у вигляді результатів НСРД повинні бути відкриті стороні захисту у порядку, визначеному ст. 290 КПК України. Однак процесуальні документи, в тому числі ухвали слідчого судді, про дозвіл на проведення НСРД у виключних випадках можуть бути надані й під час розгляду справи в суді. Так, Велика палата Верховного суду у постанові від 16.10. 2019 року (справа № 640/6847/15-к) зробила висновок, щодо застосування норми права, зазначивши, якщо сторона обвинувачення під час досудового розслідування своєчасно вжила всі необхідні та залежні від неї заходи, спрямовані на розсекречення процесуальних документів, які стали підставою для проведення НСРД, однак такі документи не були розсекречені з причин, що не залежали від волі і процесуальної поведінки прокурора, то суд не може автоматично визнавати протоколи НСРД недопустимими доказами з мотивів невідкриття процесуальних документів, якими санкціоноване їх проведення. Процесуальні документи, які стали підставою для проведення НСРД (ухвали, постанови, клопотання) та які на стадії досудового розслідування не було відкрито стороні захисту в порядку, передбаченому ст. 290 КПК України з тієї причини, що їх не було у розпорядженні сторони обвинувачення (процесуальні документи не були розсекречені на момент відкриття стороною обвинувачення матеріалів кримінального провадження), можуть бути відкриті іншій стороні під час розгляду справи у суді за умови своєчасного вжиття прокурором всіх необхідних заходів для їх отримання. Якщо сторона обвинувачення не вжила необхідних та своєчасних заходів, що спрямовані на розсекречення процесуальних документів, які стали процесуальною підставою для проведення НСРД і яких немає в її розпорядженні, то в такому випадку має місце порушення норм ст. 290 КПК України. Якщо у ході розгляду кримінального провадження у суді було задоволене повторне клопотання прокурора про розсекречення процесуальних документів, які стали підставою для проведення НСРД, і розсекречено їх, то відповідні процесуальні документи як такі, що отримані стороною обвинувачення після передачі справи в суд, повинні бути відкриті згідно з ч. 11 ст. 290 КПК України. Якщо процесуальні документи, які стали підставою для проведення НСРД, розсекречені під час судового розгляду, і сторона захисту у змагальному процесі могла довести перед судом свої аргументи щодо допустимості доказів, отриманих у результаті НСРД, в сукупності з оцінкою правової підстави для їх проведення, то суд повинен оцінити отримані докази та вирішити питання про їх допустимість. У випадку

розкриття процесуальних документів, які стали підставою для проведення НСРД після передачі кримінального провадження до суду, суд зобов`язаний забезпечити стороні захисту достатній час та реальну можливість для доведення перед судом своєї позиції щодо належності та допустимості доказів, отриманих в результаті НСРД в комплексі із процесуальною підставою для проведення НСРД з метою реалізації принципу змагальності[6].Трапляються випадки, коли під час розгляду судом справи по суті, суд відмовляє стороні захисту у витребуванні процесуальних документів, зокрема постанов про визначення групи слідчих (детективів) та постанов про визначення групи прокурорів, які приймали рішення у кримінальному провадженні і на підставі яких, органом досудового розслідування були отримані докази, які на думку сторони обвинувачення підтвержують вчинення відповідною особою кримінального правопорушення. З приводу цього, заслуговує на увагу, правова позиція, яка зазначена у Постанові ОП ВС від 14.02.2022р (справа № 477/426/17). Зокрема, колегією суддів, було зазначено, що належна правова процедура повинна застосовуватися як під час судового розгляду, так і на стадії досудового розслідування. Її недотримання тягне за собою порушення гарантованого кожному ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод права на справедливий суд.

Таким чином, виходячи з системного аналізу норм КПК України, колегія суддів вважає, що у випадку, якщо під час дослідження доказів в учасників провадження виникне питання щодо перевірки доказів з огляду на їх належність та допустимість, суд має перевірити ці обставини, в тому числі шляхом витребування та приєднання до справи відповідних процесуальних документів з подальшим наданням їм оцінки [7].

Висновок. Наслідком недотримання належної правової процедури, як складового елементу принципу верховенства права є визнання доказів, одержаних у ході досудового розслідування, недопустимими на підставі ст. 86, п. 2 ч. 3 ст. 87 КПК України як таких, що зібрані (отримані) неуповноваженими особами (органом) у конкретному кримінальному провадженні, з порушенням установленого законом порядку.

Список використаної літератури:

1. Постанова Верховного суду від 27 червня 2019 року (справа№ 235/ 6552/15-к).URL https://reyestr.court.gov.ua/Review/82826963
2. Стоянов М. М. Система правил допустимостідоказівукримінальномупровадженні України. URL:http://pravoznavec.com. ua/period/article/68821/ %CC
3. Панова А.В. Визнання доказів недопустимими у кримінальному провадженні. Харьків: Право. 2017. С. 12.
4. Постанова Верховного суду від 21.03.2018р. (справа № 751/7177/14). URL:https://reyestr.court.gov.ua/Review/72938764
5. Вапнярчук В. В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 408 с.
6. Постанова ВПВС від 16 жовтня 2019 року (справа № 640/6847/15-к).URL:https://reyestr.court.gov.ua/Review/ 91089424
7. Постанова ОП ВС від 14.02.2022 р. (справа №477/426/17) URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/103525190

Makoda V. Theoretical and practical aspects of the recognition of evidence inadmissible in criminal proceedings

In the work the investigation of problems arising during the recognition of evidence inadmissible by the court in order of demands of the CPC of 85-89 Ukraine, which are given by the party of the prosecution of the court during the consideration of the case on the merits to assess the evidence obtained as a result of the NSRD, it is necessary to study the procedural documents, which became the basis for carrying out the NSRD. Procedural documents on the permit to conduct the NSRD should be taken into consideration by the court, which is considering the case, because without their content the court is unable to make a decision on the admissible evidence obtained as a result of the NSRD. It should be noted that these procedural decisions are a legal basis for the NSRD holding due to their functional purpose, in particular, as to confirmation of the validity of the evidence obtained by the results of such actions, and therefore they should be checked and taken

into account by the court during the evaluation of these evidence. In any case, if a party to a criminal proceeding declares a petition to recognize the evidence given by the party to the prosecution inadmissible, the court shall evaluate the evidence obtained as a result of the NSRD in a complex with a legal basis for the NSRD, In particular, with the relevant resolution of the investigating judge on the permission to conduct the NSRD. Also, it should be noted that the court's decision on granting the permission to conduct the NA(R)D and the resolution of the prosecutor on holding the NA(R)D-control over the crime is secret documents and subject to segregation, and when they are brought to be followed by the legal procedure, which is not prohibited the evidence is inadmissible.

Key words: *Evidence, criminal proceedings, impermissible evidence, principles of criminal proceedings.*

УДК 343.13
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.37

О. М. Дроздов
адвокат, д. ю. н., професор,
Заслужений юрист України,
кафедра кримінального процесу
(Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого)
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1364-1272

О. В. Дроздова
адвокатеса, к. ю. н., доцентка,
кафедра кримінально-правових
та адміністративно-правових дисциплін
(ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука»)
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-8018-8116

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНУ В ЧАСІ (НА ПРИКЛАДАХ ПРОДОВЖЕННЯ СТРОКІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ)

Стаття присвячена дослідженню конституційних, конвенційних та кримінальних процесуальних аспектів судового захисту права особи на справедливий суд упродовж розумних строків в аспекті забезпечення слідчим суддею дотримання прав підозрюваного на розумні строків досудового розслідування злочинів. У зв'язку з цим, у роботі проведено аналіз дії низки кримінальних процесуальних законів, що унормовували порядок продовження строків досудового розслідування, у різні проміжки часу.

Встановлено, що кримінальне процесуальне законодавство України складають, зокрема, закони України, якими внесено зміни до КПК та інші закони України. Закони, якими внесено зміни до КПК, містять норми одного ієрархічного рівня і із набранням чинності стають нормами самого КПК.

Доведено, що новий закон, яким внесено зміни до КПК, застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення цього закону та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим законом, яким внесено зміни до КПК, але не раніше дня його офіційного опублікування. Таким чином, закон, яким внесено зміни до КПК, спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності та повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням.

Обгрунтовується, що у ситуаціях співіснування суперечливих кримінальних процесуальних норм одного ієрархічного рівня судді мають застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): „закон пізніший має перевагу над давнішим" (lex posterior derogat priori) – „закон спеціальний має перевагу над загальним" (lex specialis derogat generali) – „закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим" (lex posterior generalis non derogat priori speciali). Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) у кримінальному провадженні втрачає свою дієвість. Імператив надання дієвості принципові верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул.

У статті наголошено, шо запровадження здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні під час продов-

© Дроздов О. М., Дроздова О. В., 2022

ження строків досудового розслідування злочинів свідчить про посилення гарантій прав людини у кримінальному провадженні.

Ключові слова: *юридичні позиції Конституційного Суду України, кримінальне процесуальне законодавство України, Кримінальний процесуальний кодекс України, практика Європейського суду з прав людини, дія закону в часі, слідчий суддя, прокурор, досудове розслідування, продовження строків.*

Постановка проблеми. В умовах перманентних та стрімких змін кримінального процесуального законодавства питання визначення меж дії кримінального процесуального закону в часі особливо актуальні, що підтверджується правовою дійсністю. Тим паче, коли це може призводити до закриття кримінального провадження. Отже актуальність цих питань лише посилюється як, вже зазначалося, у зв'язку із постійними змінами кримінального процесуального законодавства, так і контреверсійною судовою практикою, що своєю чергою обумовлює подальші наукові розвідки. Так на практиці виникла правова проблема, яка обумовила формування різної судової практики й на рівні Верховного Суду. А саме, в судовій площині гостро постало питання щодо розмежування випадків в яких продовження строків досудового розслідування злочинів понад три місяці здійснюється слідчим суддею, а в яких таке продовження все ще віднесено до компетенції прокурорів різних рівнів.

Стан дослідження. Окремим аспектам наведеної проблематики присвячені роботи О. Бауліна, І. Гловюк, О. Капліної, Г. Тетерятник, Л. Удалової, О. Шило, та ін. Однак, низка питань залишалася поза межами правової дискусії.

Метою статті є розкриття конституційного змісту дії кримінального процесуального закону в часі в аспекті забезпечення порядку продовження понад три місяці строків досудового розслідування злочинів.

Виклад основного матеріалу. На практиці актуальним є питання визначення у яких випадках строки досудового розслідування злочинів понад три місяці продовжують слідчі судді, а в яких такими повноваженнями все ще наділені прокурори відповідних рівнів. Одразу зазначимо, що, на нашу думку, відповідь на дане питання лежить в площині дії нормативно-правового акту в часі.

1. Втім почнемо з положень, що визначають дію закону в часі.

Згідно з приписами ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Статтею 5 (Дія Кодексу в часі) КПК встановлено, що процесуальна дія проводиться, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями цього Кодексу, чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення.

Стаття 58 Конституції України закріплює один з найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права - закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності [1]

За загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у ч. 1 ст. 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце [2].

Конституційний Суд України вважає, що положення ст. 58 Основного Закону України передбачають загальновизнані принципи дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, а саме: принцип їх безпосередньої дії, тобто поширення тільки на ті відносини, які виникли після набуття чинності законами чи іншими нормативно-правовими актами, та принцип зворотної дії в часі, якщо вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи [3].

Конституційний Суд України вважає, що за змістом ч. 1 ст. 58 Основного Закону

України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування. Таким чином, Закон спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності, <…> повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням [4].

Приписи закону, яким до іншого закону внесено зміни, із набранням чинності є нормами закону, до якого внесено зміни [5].

До речі. ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» встановлено, що законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта. Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності. Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття [6].

Таким чином конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше [7].

Принцип верховенства права (правовладдя) *вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня*. У таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): „закон пізніший має перевагу над давнішим" (lex posterior derogat priori) – „закон спеціальний має перевагу над загальним" (lex specialis derogat generali) – „закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим" (lex posterior generalis non derogat priori speciali). Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) втрачає свою дієвість. Імператив надання дієвості принципові верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул [8].

Підбиваючи проміжні висновки можемо сформулювати такі настанови. Кримінальні процесуальні закони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття цими законами чинності. Втім ст. 9 КПК встановлено, що при здійсненні кримінального провадження не може застосовуватися закон, який суперечить цьому Кодексу. Наведене з урахуванням положень ч. 2 ст. 1 КПК довзоляє ствердужвати що кримінальне процесуальне законодавство України складають, зокрема, закони України, якими внесено зміни до КПК та інші закони України. Наразі зосередимо увагу на законах україни, якими внесено зміни до КПК. Ці закони містять норми одного ієрархічного рівня і із набранням чинності стають нормами самого КПК. В такому разі слід знати, що конкретна сфера кримінальних процесуальних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними законами, якими внесено зміни у КПК, положення яких за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі закон, яким внесено зміни у КПК, містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового закону, яким внесено зміни у КПК, якщо інше не передба-

чено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.

Новий закон, яким внесено зміни до КПК, застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення цього закону та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим законом, яким внесено зміни до КПК, але не раніше дня його офіційного опублікування. Таким чином, закон, яким внесено зміни до КПК, спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності та повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням.

Проте й наведені правила повністю можуть не виключати співіснування суперечливих кримінальних процесуальних норм одного ієрархічного рівня. У таких ситуаціях судді мають застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): „закон пізніший має перевагу над давнішим" (lex posterior derogat priori) – „закон спеціальний має перевагу над загальним" (lex specialis derogat generali) – „закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим" (lex posterior generalis non derogat priori speciali). Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) у кримінальному провадженні втрачає свою дієвість. Імператив надання дієвості принципові верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул.

2. Як відомо, положеннями ч. 2 ст. 294 КПК в редакції, яка діяла з дня набрання чинності Закону України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (далі – *Закон 1697-VII від 14.10.2014*) [9] до 16 березня 2018 року, передбачалося що, якщо досудове розслідування злочину (досудове слідство) неможливо закінчити у строк, зазначений у п. 2 ч. 1 ст. 219 цього Кодексу, він може бути продовжений в межах строків, встановлених п.п. 2 та 3 ч. 2 ст. 219 цього Кодексу: до трьох місяців - керівником місцевої прокуратури; до шести місяців - керівником регіональної прокуратури або його першим заступником чи заступником; до дванадцяти місяців - Генеральним прокурором чи його заступниками.

Тобто продовження строків досудового розслідування злочинів здійснювалося лише прокурорами різних рівнів.

3. Із 16 березня 2018 року введені в дію положення ст. 294 КПК у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р. (далі - Закон № 2147-VIII від 03.10.2017) [10].

Відповідно до них, якщо з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину досудове розслідування (досудове слідство) неможливо закінчити у строк, зазначений у п. 4 ч. 3 ст. 219 цього Кодексу, такий строк може бути продовжений у межах строків, встановлених п.п. 2 і 3 ч. 4 ст. 219 цього Кодексу: до трьох місяців - керівником місцевої прокуратури, заступником Генерального прокурора; до шести місяців - слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з керівником регіональної прокуратури або його першим заступником чи заступником, заступниками Генерального прокурора; до дванадцяти місяців - слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим із Генеральним прокурором чи його заступниками (ч. 3 ст. 294 КПК в редакції Закону № 2147-VIII).

Тобто запроваджено здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні під час продовження строків досудового розслідування злочинів, що свідчить про посилення гарантій прав людини у кримінальному провадженні, перш за все, в аспекті дотримання розумних строків на стадії досудового розслідування.

При цьому відповідно до п. 4 § 2 «Прикінцеві положення» Закону № 2147-VIII зазначені вище зміни не мають зворотної дії в часі та застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін.

4. Згідно із Законом України від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (далі – *Закон № 2617-VIII від 22.11.2018*) ч. 3 ст. 294 КПК викладено у наступній редакції:

«Якщо з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину досудове розслідування (досудове слідство) неможливо закінчити у строк, зазначений у п. 4 ч. 3 ст. 219 цього Кодексу, такий строк може бути продовжений у межах строків, встановлених п. п. 2 і 3 ч. 4 ст. 219 цього Кодексу:

1) до трьох місяців - керівником окружної прокуратури, керівником обласної прокуратури або його першим заступником чи заступником, заступником Генерального прокурора;

2) до шести місяців - слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з керівником обласної прокуратури або його першим заступником чи заступником, заступниками Генерального прокурора;

3) до дванадцяти місяців - слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим із Генеральним прокурором чи його заступниками» [11].

У цій редакції ч. 3 ст. 294 КПК діє і до теперішнього часу.

5. Отже питання продовження строків досудового розслідування злочинів протягом відповідного проміжку часу було врегульовано наступними законами: 1. Законом 1697-VII від 14.10.2014, який діяв до 16 березня 2018 року; 2. Законом № 2147-VIII від 03.10.2017, який діяв з 16 березня 2018 року по 01 липня 2020 року; 3. Закон № 2617-VIII від 22.11.2018 діє з 01 липня 2020 року до теперішнього часу.

Вочевидь, що приписи зазначених законів, якими до КПК внесено зміни, із набранням чинності є нормами КПК, до якого такі зміни внесено.

Разом з тим Закон 1697-VII від 14.10.2014, який діяв до 16 березня 2018 року, Закон № 2147-VIII від 03.10.2017, який діяв з 16 березня 2018 року по 01 липня 2020 року та Закон № 2617-VIII від 22.11.2018 діє з 01 липня 2020 року до теперішнього часу в частині врегулювання питання продовження строків досудового розслідування злочинів по суті є однопредметними, а їх норми є нормами одного ієрархічного рівня.

Законом № 2147-VIII від 03.10.2017, який діяв з 16 березня 2018 року по 01 липня 2020 року, як вже зазначалося, було запроваджено судовий контроль за продовженням строків досудового розслідування понад три місяці, але за умови, що положення цього Закону застосовуються лише до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін.

Слід звернути увагу, що Закон № 2147-VIII від 03.10.2017, а саме його п. 4 § 2 «Прикінцевих положень» встановлює два правила: 1) зазначені вище зміни не мають зворотної дії в часі; 2) застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін. Сполучник «та» свідчить про необхідність урахування обох правил.

З точки зору Конституції України, конституційного права та теорії права уявляється цілком зрозумілим , що вже згадувані зміни, які було внесено до КПК Законом № 2147-VIII від 03.10.2017, не мають зворотної дії в часі.

Втім постає питання стосовного другого правила, а саме те, що положення Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін.

Привертає увагу, що в Законі № 2147-VIII від 03.10.2017 використано термін «справи». Ймовірно законодавець веде мову про кримінальні справи, які формуються відповідно до ст. 317 КПК під час підготовчого провадження. Втім такий підхід є доволі проблематичним з огляду на особливості стадії досудового розслідування. Тому доцільно виходити з того, що Законом № 2147-VIII від 03.10.2017 встановлена умова його дії – він застосовується лише до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін.

Тепер щодо «відомостей про кримінальне правопорушення, внесених в

Єдиний реєстр досудових розслідувань». Дійсно у ст. 214 КПК згадується про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань як вихідної умови початку досудового розслідування. Втім як відомо по кожному кримінальному правопорушенню відомості про такі кримінальні правопорушення вносяться в Єдиний реєстр досудових розслідувань окремо. Тому якщо відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань були внесені починаючи із 16 березня 2022 року в межах дії Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, то такі норми підлягають застосуванню, а отже з того часу продовження строків досудового розслідування злочинів понад три місяці може бути здійснено лише слідчим суддею. Своєю чергою відповідно до ч. 3 ст. 295-1 КПК слідчий суддя зобов'язаний розглянути клопотання про продовження строку досудового розслідування протягом трьох днів з дня його одержання, але в будь-якому разі до спливу строку досудового розслідування, за участю слідчого або прокурора, *а також підозрюваного та його захисника, у разі розгляду клопотання про продовження строку досудового розслідування після повідомлення особі про підозру*. Таким чином в законі чітко зазначається про те, що розширено права підозрюваного на судовий захист, не залежно від того, що потім, до прикладу, такі матеріали досудового розслідування були об'єднані. Адже за КПК правила об'єднання матеріалів досудового розслідування не містять жодних положень щодо зміни суб'єктного складу, який уповноважено кримінальним процесуальним законом приймати процесуальні рішення про продовження строків досудового розслідування злочинів.

У зв'язку з цим також хотілося б звернути увагу на положення ст. 22 Конституції України та низку юридичних позицій Конституційного Суду України.

Так у ст. 22 Основного Закону України зазначається, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (ч. 1). Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ч. 2). При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

Досліджуючи питання ймовірного обмеження права осіб, які є суб'єктами звернення до суду слід керуватися, зокрема, Рішенням Конституційний Суд України № 5-р/2018, у якому сформульовано таку юридичну позицію:

«Оскільки ст. 22 міститься у розділі II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення ч. 3 цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями ч. ч. 1, 2 ст. 22, 1 ст. 64, ч. 1 ст. 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: „обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легіпимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права».

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, положення ч. 3 ст. 22 Конституції України потрібно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні

змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» [12].

Нагадаємо, що скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідним і загальним. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [13].

Таким чином не застосування, без прямої на те вказівки у законі, положень закону Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію відповідних змін, тобто починаючи з 16 березня 2018 року може свідчити не лише про істотне порушення вимог кримінального процесуального закону, а й про обмеження такого конвенційного та конституційного права як право на судовий захист. Як зазначає Конституційний Суд України в своєму рішенні № 5-р(II)/2021, що сутнісний зміст права на судовий захист, що його встановлено ч. 1 ст. 55 Конституції України, слід визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства, визначеними приписами ч. 2 ст. 129 Конституції України, так і з урахуванням змісту права на справедливий суд, визначеного у ст. 6 Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенція) та витлумаченого Європейським судом із прав людини (далі – ЄСПЛ) [14].

Варто зазначити, що ст. 6 § 1 Конвенції застосовується протягом усього провадження, метою якого є встановлення обґрунтованості «кримінального обвинувачення», включно зі стадією проголошення вироку (наприклад, процедури, пов'язані з конфіскацією, дозволяють національним судам оцінити розмір, який треба застосувати у постанові про конфіскацію, як у справі «Філіпс проти Сполученого Королівства» (Phillips v. the United Kingdom), § 39).

Що стосується досудової стадії провадження (дізнання, слідство), то ЄСПЛ розглядає кримінальне провадження в цілому, включаючи досудову стадію провадження у справі («Дворський проти Хорватії» (Dvorski v. Croatia), § 76). У своїй ранній судовій практиці ЄСПЛ підкреслив, що певні вимоги ст. 6 Конвенції, такі як розумний строк або право на захист, можуть застосовуватись і до цієї стадії провадження тією мірою, якою нехтування цими обов'язковими вимогами на початку процесу може згубно вплинути на законність судового розгляду («Імбріошіа проти Швейцарії» (Imbrioscia v. Switzerland), § 36). Хоча слідчий не має постановляти рішення про обґрунтованість «кримінального обвинувачення», вчинені ним дії безпосередньо впливають на перебіг і законність наступних стадій провадження, включно з самим судовим розглядом. Тому ст. 6 § 1 Конвенції може бути визнана такою, що застосовується до стадії досудового слідства, яке провадить слідчий чи слідчий суддя, незважаючи на те, що деякі процесуальні гарантії, передбачені ст. 6 § 1, можуть не застосовуватись («Вєра Фернандес-Уідобро проти Іспанії» (Vera Fernández-Huidobro v. Spain), §§ 108-114) [15, с. 16].

Водночас судовий контроль за продовженням строків досудового розслідування злочинів має сприяти дотриманню розумних строків у кримінальному провадженні. Адже ст. 6 § 1 Конвенції, котра надає кожній особі право на розгляд справи упродовж розумного строку, у кримінально-процесуальній сфері має на меті забезпечити, аби обвинувачений не залишався занадто довгий час під тягарем обвинувачення, обґрунтованість якого має бути доведена («Вемхофф проти Німеччини» (Wemhoff v. Germany), § 18; «Карт проти Туреччини» (Kart v. Turkey) [ВП], § 68) [15, с. 61].

6. Далі. Конкретна сфера кримінальних процесуальних відносин не може бути

водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Наразі така суперечність полягає у тому, що в одному випадку продовження строків досудового розслідування злочинів здійснюється лише прокурорами різних рівнів, а в іншому таке продовження забезпечено судовим контролем. Звичайною є законодавча практика, коли наступний у часі кримінальний процесуальний закон містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового кримінального процесуального закону, якщо інше не передбачено самим цим законом, автоматично скасовується однопредметний кримінальний процесуальний закон, який діяв у часі раніше.

Крім того, відповідно до ст. 1 (Кримінальне процесуальне законодавство України) КПК порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України (частина перша). Зміни до кримінального процесуального законодавства України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та/або до законодавства про кримінальну відповідальність, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення (частина друга).

Таким чином з набранням чинності Законом № 2617-VIII від 22.11.2018, який діє з 01 липня 2020 року до теперішнього часу в частині врегулювання питання продовження строків досудового розслідування злочинів автоматично скасовано дію такого однопредметного кримінального процесуального закону як Закон № 2147-VIII від 03.10.2017, який діяв з 16 березня 2018 року по 01 липня 2020 року, тобто який діяв у часі раніше.

З урахуванням вищенаведених положень Конституції України, КПК та юридичних позицій Конституційного Суду України можна стверджувати про наступне, новий Закон № 2617-VIII від 22.11.2018, який діє з 01 липня 2020 року до теперішнього часу, застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Іншими словами, починаючи з 01 липня 2020 року до теперішнього часу процесуальне рішення про продовження строків досудового розслідування злочинів понад три місяці може бути прийнято лише слідчим суддею.

Більш того, навіть якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення Закону № 2617-VIII від 22.11.2018, який діє з 01 липня 2020 року до теперішнього часу, та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування. Таким чином, Закон № 2617-VIII від 22.11.2018 р. спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності, а тому ці правовідносини повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням.

Висновки. Системний аналіз положень Конституції, КПК, юридичних позицій КСУ та правової доктрини дозволяє стверджувати, що повноваження слідчого судді поширюються на продовження строків досудового розслідування злочинів, відомості про які внесені (розпочаті) після 16 березня 2018 року (незалежно від того чи було об'єднано матеріали цих досудових розслідувань), а починаючи з 01 липня 2020 року до теперішнього часу саме слідчий суддя має приймати процесуальне рішення про продовження понад три місяці строків досудового розслідування злочинів без урахування відповідної умови, зазначеної у Законі № 2147-VIII від 03.10.2017.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-97#Text
2. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#Text.
3. Рішення Конституційного Суду України від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-11#Text.
4. Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року

№ 5-р(I)/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-19#Text.
5. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 7 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-21#Text.
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.
7. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп/1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text.
8. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20#Text.
9. Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text.
10. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-VIII від 03.10.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text..
11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» № 2617-VIII від 22 листопада 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text.
12. Рішення Конституційний Суд України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text.
13. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text.
14. Рішення Конституційного Суду України від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text.
15. Посібник із статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Право на справедливий суд (кримінально-процесуальний аспект). 2019. 133 с. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_UKR.pdf.

Drozdov O., Drozdova O. Current issues of the criminal procedure law over time (examples of extension of pre-trial investigation period)

The article is devoted to the study of constitutional, conventional and criminal procedural aspects of judicial protection of a person's right to a fair trial within a reasonable time in the aspect of ensuring that the investigating judge observes the suspect's rights to a reasonable time of pre-trial investigation of crimes. In this regard, the work analyzes the effect of a number of criminal procedural laws, which regulated the procedure for extending the terms of pre-trial investigation, in different periods of time.

It has been established that the criminal procedural legislation of Ukraine consists, in particular, of the laws of Ukraine, which amended the Criminal Procedure Code and other laws of Ukraine. Laws amending the CCP contain norms of the same hierarchical level and, upon entry into force, become norms of the CCP itself.

It has been proven that the new law, which amended the Criminal Procedure Code, applies to those legal relationships that arose after it entered into force. If the legal relationship is long-term and arose before the adoption of this law and continues to exist after its adoption, then the new normative regulation shall be applied from the day of its entry into force or from the day established by this law, which amends the CPC, but not earlier than the day of its official publication. Thus, the law amending the Code of Criminal Procedure is aimed at regulating those legal relations that will arise after its entry into force and must be brought into line with the new legal regulation.

It is justified that in situations of coexistence of conflicting criminal procedural norms of the same hierarchical level, judges should apply the classic formulas (principles) for legal practice: "the later law takes precedence over the older one" (lex posterior derogat priori) - "the special law takes precedence over the general one" (lex specialis derogat generali) - "the later general law does not prevail over the earlier special one" (lex posterior generalis non derogat priori speciali). If the court does not apply these formulas (principles) under circumstances that require its application, then the principle of the rule of law (rule of law) in criminal proceedings loses its effectiveness. The imperative to give effect to the principle

of the rule of law (rule of law) requires the simultaneous application of all three classical formulas.

The article emphasizes that the introduction of judicial control over the observance of the rights, freedoms and interests of persons in criminal proceedings during the extension of the terms of pre-trial investigation of crimes indicates the strengthening of guarantees of human rights in criminal proceedings.

Key words: *legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the practice of the European Court of Human Rights, the effect of the law in time, the investigating judge, the prosecutor, pre-trial investigation, extension of terms.*

УДК 342.951+351.743(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.38

О. В. Запотоцька
Доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету
https://orcid.org/0000-0003-3390-4586

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА, БУДІВЕЛЬНИХ НОРМ, СТАНДАРТІВ І ПРАВИЛ ПІД ЧАС БУДІВНИЦТВА

Актуальність статті полягає в тому, що з метою реалізації будівельних проектів у заплановані строки та в межах визначеної кошторисної вартості замовники зобов'язані дотримуватися правових положень, вимог та стандартів у процесі здійснення будівельних робіт. Правопорушеннями у сфері будівництва є протиправні діяння суб'єктів будування – юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів господарювання, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами. У статті встановлено, що виявлення порушень законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва здійснюється за територіальним принципом органами архітектурно-будівельного контролю у результаті планових та позапланових перевірок, порядок проведення яких передбачений законодавством. Автором розкрито особливості адміністративного провадження щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва як певного адміністративно визначеного процесуального порядку спрямованого на розгляд і вирішення справи про притягнення винних осіб у порушенні вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд до адміністративної відповідальності, що включає в себе етапи відкриття, розгляду та прийняття рішення по адміністративному провадженню. Зроблено висновок, що адміністративне провадження щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва – певний адміністративно визначений процесуального порядок, що спрямований на розгляд і вирішення справи про притягнення винних осіб у порушенні вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд до адміністративної відповідальності, що включає в себе етапи відкриття, розгляду та прийняття рішення по адміністративному провадженню. Основними принципами такого провадження є: законність, публічність, гласність, змагальність, рівність, оперативність, економічність, мовність, що спрямовані на встановлення об'єктивної істини.

Ключові слова: *будівництво, будівельна діяльність, порушення, адміністративне провадження, принцип.*

Актуальність теми. Будівництво об'єктів – складна технічна діяльність, в якій беруть участь фізичні та юридичні особи, органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Вони вступають у різноманітні суспільні відносини, а між ними виникають правові відносини. Однак, висока прибутковість будівельного бізнесу спричиняє підвищену тінізацію цієї сфери. За звітами Всесвітнього банку, саме будівельну галузь, поряд з енергетикою та житлово-комунальним господарством, вважають найменш прозорою [1]. Зведення будинків і споруд нерідко супроводжується учиненням різних видів адміністративних правопорушень. Спостерігається висока корумпованість службових осіб підрядних організацій та

© Запотоцька О. В., 2022

державних контролюючих органів, які пов'язані тіньовими схемами з комерційними структурами. Більшість «будівельних афер» мають прихованих «лобістів», які перешкоджають правоохоронним та іншим уповноваженим органам здійснювати якісні перевірки, блокують підготовку висновків, що змогли б припинити незаконні дії, як це передбачено законодавством. Тому порушення, які завдали значних збитків громадянам та інтересам держави, завжди викликають занепокоєння та стурбованість у суспільстві.

З метою реалізації будівельних проектів у заплановані строки та в межах визначеної кошторисної вартості замовники зобов'язані дотримуватися правових положень, вимог та стандартів у процесі здійснення будівельних робіт. Правопорушеннями у сфері будівництва є протиправні діяння (недотримання обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил, проектів, інших нормативних актів у сфері будівництва і промисловості будівельних матеріалів, що призводить до зменшення і втрати міцності, стійкості, надійності будівель, споруд, їх частин або окремих конструктивних елементів, силових параметрів будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, а також дії, що порушують встановлений організаційно-правовий порядок будівництва об'єктів і приймання їх в експлуатацію) суб'єктів будування – юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів господарювання, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Пошук шляхів удосконалення адміністративного провадження у сфері будівництва, був предметом активних дискусій у працях Ю. Битяка, І. Ільченко, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Ю. Левенця, А. Матвійчука, І. Миронець, К. Пивоварова, К. Резворович, О. Савицької, Б. Семенка, А. Стародубцева, О. Скригулець, Л. Шутенко, О. Юніна та інших.

Вагомий внесок таких учених у розроблення предмету статті є безперечним, однак аналіз вітчизняної адміністративної та адміністративно-процесуальної теорії й практики показує, що в умовах сьогодення вельми актуальним залишається дослідження дискусійних питань адміністративного провадження щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва.

Виклад основного матеріалу. У разі вчинення адміністративного правопорушення, доведення вини особи та притягнення її до адміністративної відповідальності, здійснюється за допомогою адміністративного процесу, під яким слід розуміти урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [2].

Адміністративний процес включає адміністративні провадження та адміністративне судочинство. У ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) визначено порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва [3]. Передбачено відповідальність за такі дії та зазначено кваліфікуючі ознаки. Метою адміністративного провадження взагалі та провадження порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва – є зібрання доказів, об'єктивне їх оцінювання, встановлення винних осіб та притягнення їх до адміністративної відповідальності. Таке провадження здійснюються із урахуванням як загальних принципів, так і спеціальних принципів.

Одну з найбільш виважених та обґрунтованих позицій щодо системи принципів адміністративного процесу сформульовано провідними фахівцями в зазначеній галузі права О. М. Бандуркою та М. М. Тищенко, які виділяють наступні принципи: законність; правова рівність; охорона інтересів держави та особи; публічність процесу; об'єктивна істина; гласність; здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; швидкість й економічність процесу; самостійність; неухильність [4, с. 34–35].

Відповідно до Закону України «Про будівельні норми» (2009), спеціальними принципами, на яких базується політика держави щодо унормування у сфері будівництва є:

1) створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини (у тому числі для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення);

2) відкритості, прозорості і демократичності процедури розроблення, погодження та затвердження будівельних норм;

3) доступності інформації про чинні будівельні норми;

4) відповідності будівельних норм сучасним досягненням науки і техніки;

5) відповідності будівельних норм вимогам законодавства, міжнародних норм та правил [5].

Відповідно до ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України принципами правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень [6; 7, с. 29].

Відповідно до ст. 245 КУпАП, завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [3].

Адміністративне провадження є складним явищем, тому в теорії адміністративного права його поділяють на певні стадії, кожна із яких потребує конкретних процесуальних дій уповноваженої особи. Найчастіше вчені-адміністративісти притримуються позиції щодо виокремлення таких стадій адміністративного провадження: 1) виявлення та фіксація факту порушення; 2) розгляд справи і прийняття відповідного рішення; 3) оскарження прийнятого рішення у справі; 4) звернення до виконання та виконання накладеного стягнення [8, с. 345–346].

Однак, вважаємо, що більш правильним буде підтримати дослідників, які виділяють стадії адміністративного провадження, як сукупність певних процесуальних дій у справах про адміністративні правопорушення, які об'єднані певною метою. Серед них: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд та вирішення справи; перегляд рішення; виконання рішення [9; 10].

Підставою для порушення справи, як і підставою для настання адміністративної відповідальності, є вчинення особою (як фізичною, так і юридичною) адміністративного правопорушення передбаченого статтею 96 КУпАП. Спеціальної процесуальної дії, як і спеціального процесуального документа про порушення справи про адміністративне правопорушення чинним законодавством, на даний час не передбачено. У правозастосовній практиці, як правило, таким є факт складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Стадія адміністративне розслідування становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, їх фіксування і кваліфікацію. На цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміні-

стративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі. Основними доказами правопорушення передбаченого ст. 96 КУпАП є: акт перевірки, припис або протокол [3].

Протокол про адміністративне правопорушення є документом, який фіксує правопорушення, він оформляється у встановленому Законом порядку передбаченому ст. 254-258 КУпАП, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Висновок експерта, який відповідно до статті 273 КУпАП призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації.

Експертом є кваліфікований спеціаліст у сфері будівництва, архітектури або містобудівної діяльності. Найчастіше у провадженнях по адміністративних правопорушеннях передбачених ст. 96 КУпАП є будівельно-технічні експертизи. Завдання будівельно-технічної експертизи, а також орієнтований перелік вирішуваних нею питань визначені у п. 5 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендаціях з підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 [11]. Висновок експерта є вагомим доказом у прийнятті управлінського рішення або притягнення до відповідальності відповідальної особи [12].

Особливістю доказів у адміністративному процесі України є те, що вони мають бути одержані у встановленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, у якому фіксується вчинення правопорушення, має бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою чи представником громадськості (ст. 255 КУпАП).

Відповідно до закону одержання і оцінка всіх необхідних доказів здійснюються компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити таку справу (ст. 252 КУпАП).

Для прийняття відповідного рішення посадовими особами у сфері державного архітектурно-будівельного контролю має бути зібрано достатньо доказів. Не належно та не повно зібрані докази є підставою для скасування судом покарання.

Адміністративні провадження, щодо виявлення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, а також притягнення до адміністративної відповідальності здійснюються органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» (2011) архітектурно-будівельний контроль здійснюють посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю [13].

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру відповідальності. Відповідно, і всі етапи цієї стадії набувають важливого юридичного значення і регламентовані ст. 278-286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: чи належить до його компетенції розгляд даної справи; чи достатньо доказів у матеріалах справи; чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; чи затребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ), до повноважень якої в контексті предмета статті слід віднести: здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, державного архітектурно-будівельного нагляду, ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; проведення перевірок; видання приписів на усунення порушень вимог законодавства, зупинення підготовчих та будівельних робіт, усунення порушень ліцензійних умов; здійснювати ліцензування; скасовує чи зупиняє дію рішень об'єктів нагляду та ін. [14].

Адміністративно-правовий статус такого суб'єкта дає змогу доповнити Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011) [15], що конкретизує суб'єктів у сфері архітектурно-будівельного контролю та містобудування [16].

Планові перевірки – передбачено планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю та затверджені його керівником. Періодичність проведення планових перевірок суб'єктів містобудування на об'єктах будівництва визначається відповідно до критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю. Планові перевірки об'єктів будівництва, замовниками яких є фізичні особи (громадяни), проводяться не частіше ніж один раз на півроку. Строк проведення планової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів.

Крім того, уповноважені особи здійснюють позапланові перевірки, якими вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю. Підставами для проведення позапланової перевірки є: подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю тощо.

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, крім акта перевірки, складається протокол, видається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт

Припис складається у двох примірниках. Один примірник припису залишається в органі державного архітектурно-будівельного контролю, а інший надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль.

Припис підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку.

Протокол разом з усіма матеріалами перевірки протягом трьох днів після його складення подається посадовій особі органу державного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Окрім, процесуальних документів, які складають уповноважені особи ДІАМ, документами, які можуть бути в матеріалах справи у провадженні по статті 96 КУпАП: пояснення свідків та особи, яку звинувачують у скоєнні правопорушення, висновок експерта, документи будівельної організації, інформація про які, відображається в протоколі (Проектна документація для початку виконання будівельних робіт, декларація про початок виконання будівельних робіт, декларація про готовність об'єкта до експлуатації, будівельний паспорт ті ін.).

Важливою є також і можливість усунути помилки чи недостовірні відомості, якщо останні були виявлені замовником самостійно, або ж вказані випадково, тобто не умисно. Так, до органу державного контролю у сфері містобудування замовник має право подати заяву про самостійне виявлення ним помилки (описки, друкарської, граматичної, арифметичної помилки тощо) в раніше зареєстрованому повідомленні чи декларації та звернутись із проханням зареєструвати нову декларацію. Це надзвичайно важливо, адже надає можливість учасникам відносин у сфері будівництва вчасно, ефективно та без негативних наслідків реагувати на ситуацію та оперативно усувати недоліки та порушення, в тому числі щодо недостовірних даних у деклараціях, повідомленнях, актах [17].

Порядок адміністративного провадження порушень законодавства у сфері будівництва, потребує «осучаснення» з урахуванням сформованої судової практики та міжнародних стандартів. Поділяємо позицію В. В. Стукаленко стосовно необхідності чіткого визначення системи органів, які уповноваженні на розгляд справи про адміністративні правопорушення; чітке визначення підстав для оскарження постанов про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності або про закриття такої справи, усунення інших прогалин [18].

Висновки. Таким чином, адміністративне провадження щодо порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва – певний адміністративно визначений процесуального порядок, що спрямований на розгляд і вирішення справи про притягнення винних осіб у порушенні вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд до адміністративної відповідальності, що включає в себе етапи відкриття, розгляду та прийняття рішення по адміністративному провадженню. Основними принципами такого провадження є: законність, публічність, гласність, змагальність, рівність, оперативність, економічність, мовність, що спрямовані на встановлення об'єктивної істини.

Головним суб'єктом провадження є ДІАМ, безпосередні контрольні-наглядові заходи діяльності якої пов'язані з плановими та позаплановими перевірками об'єктів будівництва, зокрема: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій вимогам державних стандартів, норм і правил, технічним умовам, архітектурним вимогам, а також місцевим правилам забудови населених пунктів, своєчасності та якості виконання суб'єктами будівельної діяльності передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію.

Список використаної літератури:

1. Organizational Information and Lending Data Appendixes. *Annual Report. 2020. The World Bank*: URL: http: //www. vsemirnyjbank.org/ua/about/annual-report.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 351 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10
4. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс : учебник. Харьков : Изд-во НУВД, 2001. 353 с.
5. Про будівельні норми: Закон від 05 верес. 2020 р. №1704-VI. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15
7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 720 с.
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України: станом на 17 січ. 2017 р. / за заг. ред. С. В. Пєткова. Київ : Центр учб. літ., 2017. 384 с.
9. Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва : дис… канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 193 с.
10. Адміністративне судочинство : підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко та ін. Київ, 2009. 344 с.
11. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 08 жовт. 1998 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98.
12. Експертиза будівель та споруд. URL: https://nise.com.ua/tehnichna-ekspertiza-budivel.
13. Про затвердження порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 553. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF
14. Про Державну інспекцію архітектури та містобудування України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2020 р. № 1340. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text
15. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17
16. Марченко О. Л. Адміністративно-правовий статус Державної інспекції архітектури та містобудування у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 96 КУпАП. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2021. № 2 (22). С. 56–62.
17. Марченко О. Л. Порушення вимог законодавства у сфері будівництва. *Підприємництво, господарствоі право*. 2020. № 7. С. 96–103.
18. Стукаленко В. В. Окремі питання механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 277–279. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/72.

Zapototska O. Features of administrative proceedings regarding violations of the requirements of legislation, building norms, standards and rules during construction

The relevance of the article lies in the fact that in order to implement construction projects on time and within the specified estimated cost, customers are obliged to comply with legal provisions, requirements and standards in the process of construction works. Offenses in the field of construction are illegal actions of construction subjects - legal entities and natural persons - economic entities, which led to non-fulfillment or improper fulfillment of the requirements established by legislation, building regulations, state standards and rules. The article establishes that the detection of violations of legislation, building regulations, standards and rules during construction is carried out according to the territorial principle by the architectural and construction control bodies as a result of scheduled and unscheduled inspections, the procedure for which is provided by law. The author revealed the peculiarities of administrative proceedings regarding the violation of the requirements of legislation,

building regulations, standards and rules during construction as a certain administratively defined procedural order aimed at considering and resolving the case of bringing guilty persons to justice for violating the requirements of legislation, building regulations, standards and rules and approved design decisions during new construction, reconstruction, restoration, capital repair of objects or structures to administrative responsibility, which includes the stages of opening, consideration and decision-making on administrative proceedings. It was concluded that administrative proceedings regarding the violation of the requirements of legislation, construction regulations, standards and rules during construction are a certain administratively determined procedural order, which is aimed at considering and resolving the case of bringing guilty persons into violation of the requirements of legislation, construction regulations, standards and rules and of approved project decisions during new construction, reconstruction, restoration, capital repair of objects or structures to administrative responsibility, which includes the stages of opening, consideration and decision-making on administrative proceedings. The main principles of such proceedings are: legality, publicity, publicity, competition, equality, efficiency, economy, language, which are aimed at establishing the objective truth.

Key words: *construction, construction activity, violation, administrative proceedings, principle.*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.39

О. Р. Пелішенко
викладач
Чернівецького юридичного фахового коледжу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

Перебуваючи у процесі реформації та трансформації, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхується з цілим комплексом проблем концептуального, практичного, нормативно-правового та іншого характеру. Виявлення та подальше вирішення таких проблем є невід'ємним етапом до побудови ефективної державної політики у досліджуваній сфері.

Метою статі є виявлення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

У статті зауважено про те, що досить багато проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є типовими для усієї системи формування та реалізації державної політики у освітній сфері в цілому, або ж витікають із таких більш загальних проблем. Надалі проаналізовано основні напрацювання вчених з приводу висвітлення наявних у сфері формування освітньої політики проблем. На основі аналізу здійсненого дослідження, зауважено, що формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхнулися з цілою низкою проблем. Серед них виокремлено: проблеми суспільної цінності та іміджу фахової передвищої освіти, відношення до зазначеного освітнього рівня як до самодостатнього, необхідного, спроможного забезпечити розвиток та реалізацію особистості; проблеми системи та принципів управління; проблеми нормативно-правового регулювання. Також зауважено, що крім того, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхуються з проблемами фінансування, розвитку інноваційної діяльності, подолання корупції та дотримання академічної доброчесності, відповідальності в сфері фахової передвищої освіти, престижності педагогічної та науково-педагогічної діяльності, взаємодії з ключовими стейкхолдерами освітнього процесу.

Ключові слова: *фахова передвища освіта, державна політика, нормативно-правове регулювання, публічне управління, адміністративні процедури.*

Постановка проблеми. Стратегія України на створення якісно нового та самодостатнього освітнього рівня – рівня фахової передвищої освіти є одним із свідчень прагнення приєднатися до загальноєвропейського освітнього простору, перейняти передові стандарти у сфері здобуття освіти. Крім того, бурхливий розвиток нормативно-правового регулювання сфери фахової передвищої освіти, його динамічне удосконалення відображає намагання держави врахувати найбільш актуальні виклики суспільного розвитку, вимоги ринку праці, а також бажання якомога комплексніше задовольнити потреби людини у її самореалізації, отриманні освіти та подальшому працевлаштуванні.

Поряд із забезпеченням законодавчого врегулювання досліджуваної сфери, відбувається і удосконалення підходів до формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти в цілому, перегляд принципів, підходів організації адміністративної діяльності у ній.

Відтак, перебуваючи у такому реформаційному та трансформаційному стані, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхується з цілим комплексом

© Пелішенко О. Р., 2022

проблем концептуального, практичного, нормативно-правового та іншого характеру. Виявлення та подальше вирішення таких проблем є невід'ємним етапом до побудови ефективної державної політики у досліджуваній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні висвітленню проблем державної політики у сфері освіти присвячені роботи В. П. Андрущенка, В. І. Астахової, В. Д. Бакуменка, К. О. Ващенко, О. В. Валевського та інших, категорію адміністративних форм досліджували такі теоретики, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П Битяк, В. М. Гаращук, Н. В. Галіцина, С. Г. Погребняк, Ю. С. Старілов, С. Г. Стеценко та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте у науковій доктрині бракує спеціальних напрацювань щодо визначення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зазначене і обумовлює нагальність і актуальність нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є виявлення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Виклад основного матеріалу Досить багато проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є типовими для усієї системи формування та реалізації державної політики у освітній сфері в цілому, або ж витікають із таких більш загальних проблем. Так, окремі науковці акцентують свою увагу насамперед на проблемах адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Так, Р. Г. Щокін виявляє такі проблеми адміністративно-правового регулювання, як занадто велика загромадженість її нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Науковець зауважує, що «обсяг такого законодавства фактично виходить з під контролю законодавчої нормотворчості державного і регіонального законодавця, не кажучи вже про місцеві рівні. Досі діє чимало застарілих за змістом і часом, хоча і прийнятих в період незалежності, нормативних актів, що містять норми, що не відповідають реальному становищу, яке склалося на теперішній час [1]. Усе це створює суттєві труднощі в роботі органів державної і виконавчої влади і освітніх установ та ініціює умови для колізій і необгрунтованих рішень» [2, с. 36].

Погоджуємося з науковцем з приводу того, що законодавство в освітній сфері є недосконалим. Насамперед однією із основних негативних ознак слід навести його надзвичайну загромадженість та, як результат, неузгодженість. Наведені проблеми характерні також і для законодавства, що регулює формування та реалізацію державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Попри наявність значного масиву та зарегульованість досліджуваної сфери спостерігається недостатньо чітка регламентація найбільш важливих суспільних відносин у сфері фахової освіти, що обумовлена нечіткістю формулювань, відсутністю визначень ключових понять та категорій, браком неохідних адміністративних процедур тощо.

У свою чергу, власне бачення проблем адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері освіти загалом, висловлює І. Ю. Хомишин. Автор зауважує, що «проблема адміністративно-правового регулювання у сфері освіти полягає не у відсутності законодавства чи у його низькій якості, а в механізмі, за допомогою якого воно забезпечується. Отже, хоча відносини у сфері освіти регулюються різними галузями права, і в Україні відсутній єдиний систематизований нормативний акт, і, можливо, численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів взаємно не узгоджені, але І. Ю. Хомишин вбачає наявність проблем саме у застосуванні норм у сфері освіти України [3, с. 54].

На наш погляд, І. Ю. Хомишин висловлює слушну думку про те, що однією із важливих проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є недосконаліть адміністративно-правового механізму реалізації правових норм, якими врегульована зазначена сфера. Повністю погоджуємося з такими твердженнями, проте вважаємо, що не слід зазначати їх як на противагу попередньо виокремленим проблемам. Більш конструктивним є підхід, за

якого до проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти необхідно віднести як неналежну якість нормативно-правового регулювання, так і неефективність правореалізаційної практики, в тому числі, недосконаліть механізму адміністративно-правового забезпечення.

На думку Р. Г. Щокіна, «серед найбільш гострих проблем, які сьогодні стримують розвиток освітньої галузі, не даючи можливості забезпечити належну якість освіти, можна виділити такі, які пов'язані як із проблемами фінансування та управління, так і заплутаним і недосконалим законодавством. Щодо перших чинників, то тут можна виділити такі фактори, які сьогодні суттєво гальмують розвиток галузі освіти є: по-перше, недофінансування освітньої галузі. Це в свою чергу обумовлює існування таких проблем, як старіння та непродуктивна підготовка педагогічних кадрів, низька заробітна плата освітян, низький рівень забезпечення навчальною літературою. Відсутність належної матеріально-технічної бази у багатьох закладах освіти, яка відповідає сучасним вимогам, призводить до того, що повільно впроваджуються у навчально-виховний процес інноваційні та інформаційно-телекомунікаційні технології» [2, с. 37].

Проблеми правового регулювання інноваційної діяльності у освітній сфері розкривають також О. О. Баганець та А. В. Івченко. Вчені зауважують, що «в Україні ще не створено механізми забезпечення інноваційного розвитку на кшталт тих, що діють у розвинених країнах Заходу. Відсутність такого роду механізмів викликається наявністю факторів, які можна поєднати у дві групи. Першу групу факторів можна позначити як зовнішні, а другу – як внутрішні фактори. До зовнішніх можна віднести так званий корупційний фактор. Практично усі розподіли державних коштів за напрямом інноваційного розвитку, на проведення наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт, фінансування приватних фірм, як правило, пов'язані з корупційною складовою, «обналічуванням», «відмиванням» коштів, що унеможливлює їх використання за призначенням. Щодо внутрішніх факторів, то до них віднесено сам підхід до правового регулювання об'єктів інноваційного розвитку, а точніше, їх невизначеність, локальний підхід до правотворчості, а отже і неузгодженість відповідних правових актів, їх недостатність (пробільність у правовому регулюванні процесу інноваційного розвитку), а отже і неефективність» [4, с. 43].

Як бачимо, одним із «наріжних каменів» формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є боротьба з корупцією. Адже вона є окремою великою проблемою зазначеної сфери, а також виступає чинником виникнення багатьох інших проблем у розвикту досліджуваної сфери. Вона спотворює практику правореалізації усіх задекларованих адміністративних норм у сфері формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, гальмує розвиток зазначеної сфери, деформує уявлення про процес здобуття фахової передвищої освіти загалом та її призначення, а також заважає розвитку інноваційної діяльності.

І. П. Яфонкіна відображає інший аспект проблем формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Вчена вважає, що «існуюча у державі модель управління освітою, стан справ в галузі не відповідають сучасним потребам особистості, суспільства і держави. Вітчизняна освіта часто діє як формальний механізм, процвітає псевдоосвіта. Велика кількість освітніх закладів, особливо у вищій школі, не забезпечують необхідну якість освітнього процесу. Відсутня єдина система управління якістю освіти та її моніторингу. Наявна значна розпорошеність фінансових і інтелектуальних ресурсів» [5, с. 677].

Аналізуючи запропоновані твердження, зауважуємо наявність і більш концептуальної та глибокої проблеми формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти – несформованість парадигми освітнього розвитку, цінності фахової передвищої освіти. Розглядаючи весь спектр правовідносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, дійсно виокремлюємо такий недолік, як брак сутнісного та змістового наповнення

такого процесу. Тобто сьогодні процес надання та здобуття освіти, забезпечення її якості, інші дії у наведеній сфері дедалі частіше сприймаються як певна формальність. У суспільстві бракує усвідомлення цінності здобуття освіти саме як набуття певних необхідних навичок, здобуття знань, саморозвитку, удосконалення особистості та можливості в подальшому самореалізуватись. Також непрестижною є педагогічна та наукова, інноваційна праця.

Отже, підсумовуючи усе наведене вище, зауважимо, що формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхнулися з цілою низкою проблем. Серед них вважаємо за необхідне виокремити декілька наступних: 1) проблеми суспільної цінності та іміджу фахової передвищої освіти, відношення до зазначеного освітнього рівня як до самодостатнього, необхідного, спроможного забезпечити розвиток та реалізацію особистості; 2) проблеми системи та принципів управління; 3) проблеми нормативно-правового регулювання.

Висновки. Відтак, проблеми першої виокремленої групи полягають у несформованості загальної державної парадигми фахової передвищої освіти як цілісного, системного та самодостатнього утворення, рівня освіти, що забезпечує здобуття компетентності, яка є достатньою для задоволення відповідного кола освітніх, соціальних, трудових потреб людини. Недостатньою є обізнаність в суспільстві загалом про специфіку зазначеного рівня освіти, нерозвиненим є бачення фахової передвищої освіти як системи, у якій здобуваються практичні знання, які є спеціалізованими за відповідною спеціальністю, та яка надає особистості конкретні можливості працевлаштування та особистісного розвитку, самореалізації. Бракує відповідних стратегій, концепцій розвитку фахової передвищої освіти, що прийняті на загальнодержавному рівні. Незадовільним є ставлення населення до фахової передвищої освіти, до науково-педагогічних працівників, наявна майже суцільна незацікавленість у організації освітнього процесу, в участі в обговоренні ключових питань формування та реалізації державної політики у визначеній сфері, у забезпеченні якості освіти з боку членів громадськості, роботодавців, батьків, студентів тощо. Фахова передвища освіта сприймається як щось формальне, певна сходинка до подальшого здобуття вищої освіти.

Наступна група охоплює проблеми, які виникають у досліджуваній сфері у ході організації у ній публічного управління. Їх, у свою чергу, доцільно розподілити на: функціональні проблеми управління, а також організаційні проблеми управління.

Відтак, до функціональних проблем управління у сфері фахової передвищої освіти, можна віднести несформованість принципів такого управління. У нормативно-правовому регулюванні, а також і у науково-теоретичних колах не запропоновано чітко визначеної системи принципів державного управління у сфері фахової передвищої освіти. Не зазначено про обов'язковість організації такого управління на засадах: демократизму, відкритості, транспарентності, верховенства права та закону, поєднання централізації та децентралізації в управлінні, обов'язкового залучення громадськості, здобувачів, батьків, роботодавців, інших інститутів громадянського суспільства до участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, студентоцентризму та людиноцентризму, поєднання теорії навчання з практикою працевлаштування.

До організаційних проблем публічного управління у сфері фахової передвищої освіти варто віднести насамперед несформованість системи суб'єктів такого управління та неналежне розмежування їхніх повноважень. Зокрема, відповідно до Розділу ІІІ Закону України «Про фахову передвищу освіту» №2745-VIII від 06.06.2019 передбачено, що «управління у сфері фахової передвищої освіти у межах своїх повноважень здійснюють: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; 3) центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; 4) державні органи, до сфери управління яких належать заклади фахової передвищої освіти або заклади вищої освіти; 5) органи влади

Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади фахової передвищої освіти» [6]. Проте до суб'єктів управління не віднесено інститути громадянського суспільства, організації чи інші форми об'єднання (інституціоналізації) майбутніх роботодавців, здобувачів, їх батьків, педагогічних (науково-педагогічних) працівників тощо. Відповідно, законодавством не передбачено конкретні механізми участі зацікавлених учасників освітнього процесу у процесі формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Група проблем нормативно-правового регулювання охоплює досить широкий спектр недоліків. Вони насамперед виявляються, як:

1) загромадженість нормативно-правового регулювання, наявність великої кількості нормативно-правових актів, які регулюють досліджувану сферу, що не систематизовані та не узгоджені між собою, подекуди дублюючи правове регулювання одного і того ж питання;

2) нечіткість визначень та ключових понять. Наприклад, «акредитація освітньо-професійної програми - оцінювання освітньо-професійної програми та освітньої діяльності закладу фахової передвищої освіти за цією програмою на предмет забезпечення та вдосконалення якості фахової передвищої освіти», «освітньо-професійна програма у сфері фахової передвищої освіти - єдиний комплекс освітніх компонентів (навчальних дисциплін, індивідуальних завдань, практик, контрольних заходів тощо), спрямованих на досягнення визначених результатів навчання, що дає право на отримання визначеної освітньої та професійної кваліфікації», «дослідницька діяльність у сфері фахової передвищої освіти - діяльність закладу фахової передвищої освіти, спрямована на проведення наукових досліджень з метою отримання і використання нових знань та здійснення технічних і науково-технічних розробок» та ін. З наведених визначень, не зрозуміло, наприклад, якою є сутність понять, щодо яких закріплюється законодавча дефініція. Зокрема, не зрозуміло критерії, за якими відбувається акредитація освітньо-професійної програми, за якими ознаками можливо визначити, що освітньо-професійна програма забезпечує вдосконалення якості фахової передвищої освіти. Аналогічно нечітко та досить оціночно сформовано визначення поняття освітньо-професійної програми як комплексу компонентів, що дають право на отримання освітньої кваліфікації. Абсолютно неякісно визначено категорію дослідницької діяльності у закладах фахової передвищої освіти як процесу отримання нових знань. Не зрозумілим є те, в чому полягають такі нові знання, ким вони повинні бути отримані (адже навчання – це також процес отримання нових знань здобувачами), в чому тоді є істотна відмінність дослідницької та інноваційної діяльності;

3) брак належного адміністративно-правового регулювання цілої низки важливих інститутів формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зокрема: неналежно врегульованою на нормативно-правовому рівні (хоча би на рівні постанови Кабінету Міністрів України) є ціла низка адміністративних процедур у зазначеній сфері: адміністративні процедури вступу до закладів фахової передвищої освіти; процедура організації освітнього процесу (не затверджено Типового положення про організацію освітнього процесу в закладах фахової передвищої освіти); процедура працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти; не розроблені та не затверджені адміністративні процедури добору педагогічних (науково-педагогічних) працівників до закладів фахової передвищої освіти, процедури формування бюджетного запиту на фінансування закладу фахової передвищої освіти. Окремі наявні нормативно-правові акти, якими визначено певні види процедур (як-то, наприклад, процедура прийому на навчання до закладів фахової передвищої освіти в 2022 році, що затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 20.04.2022 р. № 364) характеризуються низькою якістю нормопроектувальної техніки. У наведеному Наказі №364 не визначено прозорих та об'єктивних етапів вступу до зазначених закладів, не визна-

чено прозорих та об'єктивних критеріїв зарахування до закладів фахової передвищої освіти, передбачено широкі можливості для власного розсуду керівництва (членів приймальної комісії) у вирішенні питання зарахування до навчального закладу.

Поряд з тим, адміністративні процедури забезпечення якості фахової передвищої освіти закладають занадто складну та корумповану систему зовнішнього забезпечення якості фахової передвищої освіти, водночас мало уваги приділяючи внутрішній системі забезпечення якості такої освіти. Взагалі не визначено реальних механізмів забезпечення автономності закладів фахової передвищої освіти.

Крім того, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхуються з проблемами фінансування, розвитку інноваційної діяльності, подолання корупції та дотримання академічної доброчесності, відповідальності в сфері фахової передвищої освіти, престижності педагогічної та науково-педагогічної діяльності, взаємодії з ключовими стейкхолдерами освітнього процесу.

Список використаної літератури:

1. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України №896 від 03.11.1993 р.
2. Щокін Р. Г. Регулювання державної політики у галузі освіти України: адміністративно-правовий аспект. *Supremația Dreptului*. 2017. с. 35-39
3. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правове регулювання інклюзивної освіти в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 28. С. 53-55
4. Баганець О. О., Івченко А. В. Проблеми правового регулювання інноваційної діяльності. Форум права. 2014. № 2. С. 42–46
5. Яфонкіна І. П. Актуальні проблеми правового регулювання освіти в Україні. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 676-681
6. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Голос України*. 2019. №126

Pelishenko O. Separate problems of formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education

Being in the process of reformation and transformation, the formation and implementation of state policy in the field of vocational higher education in Ukraine faces a whole set of problems of a conceptual, practical, regulatory and other nature. Identifying and further solving such problems is an integral step towards building an effective state policy in the researched area.

The purpose of the article is to identify the problems of formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-university education.

The article notes that quite a few problems of the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-university education are typical for the entire system of formation and implementation of state policy in the educational sphere as a whole, or arise from such more general problems. In the future, the main achievements of scientists regarding the coverage of existing problems in the field of educational policy formation are analyzed. Based on the analysis of the conducted research, it was noted that the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education in Ukraine faced a number of problems. Among them, the following are highlighted: problems of the social value and image of professional pre-higher education, the relationship to the specified educational level as self-sufficient, necessary, capable of ensuring the development and realization of the individual; system problems and management principles; problems of normative and legal regulation. It is also noted that, in addition, the formation and implementation of state policy in the field of professional higher education in Ukraine face the problems of financing, development of innovative activities, overcoming corruption and compliance with academic integrity, responsibility in the field of professional pre-higher education, prestige of pedagogical and scientific-pedagogical activities, interactions with key stakeholders of the educational process.

Key words: *vocational higher education, state policy, normative and legal regulation, public administration, administrative procedures.*

УДК.342.37+352(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.40

Н. Л. Омельченко
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджуються проблемні питання взаємовідносин парламенту – Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, зумовлені реформою децентралізації. Наголошується, що дані взаємовідносини являють собою двосторонній процес впливу, який здійснює парламент на органи місцевого самоврядування, що в свою чергу породжує відповідні зворотні зв'язки, зумовлені впливом органів місцевого самоврядування на парламент. Разом з тим, такі стосунки мають забезпечуватися та ґрунтуватися в межах закріплених в Конституції і законів України, функцій та повноважень відповідних суб'єктів публічної влади. Надано характеристику таких понять, як «взаємодія» та «взаємовідносини». Зазначено, що якщо мова йде про стосунки між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, то у даному випадку доцільно говорити про взаємовідносини. – Адже, тут зв'язки між даними суб'єктами є явищем більш складним не лише за своєю сутністю та формою, а й за своїми функціонально-телеологічними, праксеологічними, кореляційними та ін. параметрами, зумовленими як організацією, так і діяльністю відповідних органів публічних влади.

Відзначено, що взаємовідносини між Верховною Радою України та органами державної влади відбуваються у таких формах: правові та організаційні. – Зазначається, що застосування нових інноваційних форм, методів – взаємовідносин між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, зокрема такої як проведення консультацій з органами місцевого самоврядування щодо прийняття законів з питань що стосуються місцевого самоврядування є – вкрай необхідними для покращення ефективності цих взаємовідносин.

Ключові слова: *децентралізація, реформа, взаємовідносини, взаємодія, Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування, парламентські слухання, консультації.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах проведення реформи територіальної організації публічної влади та адміністративно-територіального устрою важливе значення набувають питання щодо ефективності існуючих взаємовідносин між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, пошуку нових форм, методів таких взаємовідносин з позиції децентралізації влади та формування реального місцевого самоврядування. Крім того, реформа децентралізації є – важливою умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на якій базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. Оскільки Україна обрала шлях на євроінтеграцію вона має зобов'язання здійснити всі реформи, зокрема й цю. Адже, бути повноправними партнерами, досконалість управління, чіткий розподіл повноважень і фінансів між центром і територіями, баланс взаємоповаги і взаємоконтролю між структурами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – це аксіоми, на яких тримається держава і добробут її населення [1].

Нагадаємо, що безпосередній старт реформі децентралізації було надано насамперед, Верховною Радою України – парламентом України шляхом прийняття важливих законодавчих актів, які спрямували її та заклали важливий фундамент для її забезпечення. Зокрема, прийнято

© Омельченко Н. Л., 2022

низку законів України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., «Про добровільне об'єднання громад» від 5 лютого 2015 р. та ін. Невдалі спроби парламенту схвалити зміни до Конституції (щодо децентралізації влади) у 2015 та 2019 роках дещо сповільнили проведення реформи децентралізації. Проте вже у кінці 2021 р. були представлені широкому загалу оновлені напрацювання змін до Конституції в частині децентралізації влади, які, за своїм задумом, мають стати заключним етапом даної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам взаємовідносин між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування присвячено праці таких вчених як: О. Батанов, В. Борденюк, В. Кравченко, А. Крусян, – В. Погорілко, М. Пухтинський, І. Словська, А. Троян, О. Черкас та ін.

Метою статті та завданням дослідження є доктринальний аналіз взаємовідносин між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, а також дієвих форм цих взаємовідносин, у контексті проблем інституційного забезпечення реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування наголошено одним із напрямів внутрішньої політики держави відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року [2]. Крім того, для посилення зав'язків Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, територіальними громадами було створено Парламентський офіс місцевого самоврядування (Розпорядження Голови Верховної Ради України №1692 від 02 грудня 2015 р.). У цьому документі зазначено, що формування ефективної системи взаємодії між Верховною Радою України та місцевими радами передбачає теоретичне обґрунтування її інформаційно-комунікаційного забезпечення, в результаті якого формуються чіткі та прозорі дії між ними; утверджується громадянське суспільство, посилюється його вплив на прийняття суспільно важливих рішень; створюються умови для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; проводяться регулярні консультації з громадськістю з важливих питань життя суспільства, держави, громади.

Першочергово, слід зупинитися на загальній характеристиці таких понять, як – «взаємодія» та «взаємовідносини».

Так, в тлумачному словнику з української мови під взаємодією розуміється «взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь»[3]. У філософському розумінні поняття «взаємодія» у контексті аналізу проблем стосунків між парламентом та органами місцевого самоврядування у процесі децентралізації відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів. Отже, з точки зору філософського тлумачення, взаємодія – це такий особливий тип відносин, відповідно до якого суб'єкти цих контактів здійснюють взаємовплив один на одного.

Щодо поняття «взаємовідносини», то воно має більш прикладне значення, відображає не тільки взаємні зв'язки між різними суб'єктами, але і розкриває їх незалежність та відособленість. У цьому аспекті це поняття найбільш адекватно відображає відносини між парламентом та органами місцевого самоврядування. Воно ширше за поняття «взаємодія», яке фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного та є таким, що виступає інтегруючим фактором різних частин в єдине ціле. Звідси, зокрема поняття «взаємодія», яке зокрема використовується у ст. 119 Конституції України, є більш коректним для характеристики відносин в системі органів виконавчої влади.

Таким чином, якщо ми говоримо про стосунки між Верховною Радою України – та органами місцевого самоврядування, то у даному випадку доцільно говорити про взаємовідносини. – Адже, тут зв'язки між даними суб'єктами є явищем більш складним не лише за своєю сутністю та

формою, а й за своїми функціонально-телеологічними, праксеологічними, кореляційними та ін. параметрами, зумовленими як організацією, так і діяльністю відповідних органів публічних влади, сформованих на засадах народного представництва та виборності, дією не лише законодавчо визначених норм і правил, але й втіленням конституційних цінностей та політичної культури.

Отже, у широкому розумінні взаємовідносини між парламентом України та органами місцевого самоврядування являють собою двосторонній процес впливу, який здійснює парламент на органи місцевого самоврядування, що в свою чергу породжує відповідні зворотні зв'язки, зумовлені впливом органів місцевого самоврядування на парламент. Разом з тим, такі стосунки мають забезпечуватися та ґрунтуватися в межах закріплених в Конституції і законів України функцій та повноважень відповідних суб'єктів публічної влади. Адже, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Традиційно взаємовідносини між Верховною Радою України та органами державної влади відбуваються у різних формах. Вони поділяються на правові та організаційні. Реалізація парламентом функцій (представницької, законодавчої, контрольної та ін.) є підґрунтям концептуального аналізу форм та методів взаємодії парламенту з органами місцевого самоврядування.

Певні форми взаємовідносин між парламентом і органами місцевого самоврядування передбачено в чинному законодавстві. Зокрема, серед таких форм слід виділити: всенародні обговорення законопроекту (п. 4 ст. 114 Регламенту) та всенародне обговорення змін до Конституції (частина друга ст. 147 Регламенту); парламентські слухання (ст. 233 Регламенту), комітетські слухання (ст. 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), депутатські звернення (частина сьома ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата»).

Загальновідомо, що головне функціональне призначення парламенту – Верховної Ради України – виражати волю народу і втілювати її через прийняття якісних законів. Отже, правові форми у взаємовідносинах між парламентом та органами місцевого самоврядування є визначальними.

Однією з ключових проблем у процесі взаємовідносин між парламентом України та органами місцевого самоврядування є недостатній рівень залучення органів місцевого самоврядування до підготовки законопроектів щодо питань у сфері децентралізації та місцевого самоврядування. Саме, для цього варто удосконалити механізм експертно-консультативного супроводу законопроектної діяльності. У тому числі важливим є активне залучення представників органів місцевого самоврядування та зацікавленої громадськості для проведення громадської експертизи законопроекту, що сприятиме покращенню якості прийнятого закону.

Разом з тим, така ідея щодо залучення органів місцевого самоврядування до процесу законотворення не є новою. В нормативно-правових актах передбачені певні форми залучення громадськості до законотворчості, зокрема у Регламенті Верховної Ради України закріплена така форма, як всенародне обговорення законопроектів (ст. 114). Проте, в законі так і не визначені процедури проведення такого всенародного обговорення, а головне – наслідки цих обговорень. Таким чином, потрібно закріпити в законі про регламент механізм всенародного обговорення законопроекту, а також врахування його результатів, шляхом внесення змін і доповнень до відповідних законопроектів, або законодавчої поправок.

Щодо перших двох форм то, вже 1 грудня 2021 р. Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив Спільне комюніке «Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади»[4]. В документі зазначається про звершення півторарічного циклу обговорення та позапарламентських публічних консультацій щодо змін до Конституції України в частині децентралізації за участі представників

органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій: Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, а також представників Офісу Президента України, Міністерства розвитку громад і територій України і Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Під час цих консультацій відбувся національний тур регіонами України, в якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, представників громадськості і європейських проектів міжнародної технічної підтримки, після чого було проведено 35 раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування. Залучення до такого обговорення та консультацій органів місцевого самоврядування не аби як впливає на якість та в подальшому ефективність прийнятих змін.

Наступна форма взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування є парламентські слухання.

Парламентські слухання – це розгорнуте обговорення на пленарному засіданні парламенту або на засіданні парламентського комітету (комісії) конкретного законопроекту чи іншого важливого питання, що входить до компетенції парламенту. Така форма діяльності парламенту полягає, насамперед, у заслуховуванні думок членів парламенту, державних і громадських діячів, а також експертів із конкретного законопроекту або іншого питання, що належить до компетенції парламенту. У свою чергу, парламентські слухання – це доволі ефективна та дієва форма парламентського контролю. Отже, парламентські слухання мають подвійну природу: з одного боку парламентські слухання виступають дієвим механізмом щодо отримання інформації про стан справ у суспільстві, з іншого – є елементом системи парламентського контролю, що здійснюється парламентом безпосередньо, так і через парламентські органи, зокрема комітети Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 233 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року, метою проведення парламентських слухань є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Враховуючи, що парламент перебуває у перманентному зв'язку з виборцями (громадянами), різними інститутами громадянського суспільства, в тому числі й органами місцевого самоврядування, він може та повинен якнайшвидше отримувати відповідну інформацію про стан та якість правового забезпечення суспільних відносин, а також знаходити дієві механізми ефективного забезпечення прийнятих законів чи інших парламентських актів, зокрема у діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому плані, парламентські слухання – це доволі ефективна та дієва форма дослідження та обговорення питань, що становлять загально суспільний інтерес.

Традиційно слухання поділяються на парламентські та комітетські. Особливістю парламентських слухань є їх періодичність, але не більше одного разу на місяць та виключно у сесійний період. Водночас, пропозиції щодо проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради поточного скликання, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх парламентських слухань з відповідної тематики.

Головними засадничими принципами проведення парламентських слухань є їх публічність, гласність та відкритість. Це випливає з демократизації парламентської діяльності, заснованої на принципах парламентаризму. По-перше, забезпечення участі в слуханнях всіх бажаючих взяти в них участь; по-друге, оприлюднення порядку денного слухань, висвітлення ходу їх проведення в ЗМІ, оприлюднення результатів та забезпечення відкритого доступу до матеріалів слухань (роздаткових матеріалів, стенограм, рекомендацій тощо). Разом з тим, закриті слухання проводяться в закритому режимі лише тоді, коли обговорювані питання віднесені Законом до інформації з обмеженим доступом (державної таємниці, персональних

даних тощо). Як правило, рішення про проведення закритих слухань приймається на засіданні комітету (спеціальної або слідчої комісії), парламенту (щодо парламентських слухань)[5].

Слід зазначити, що суттєвим недоліком парламентських слухань є відсутність механізму належного моніторингу виконання відповідних рекомендацій і висновків, схвалених шляхом відповідної постанови. Тож, необхідно запровадити обов'язкову умову за результатами слухань запропонувати оприлюднення розробленої концепції законопроекту для всенародного обговорення та публічних консультацій.

Щодо комітетських слухань, то відповідно ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів. За своїм конституційним статусом комітети є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Як свідчить зарубіжний досвід розвинутих демократичних країн світу, комітетські слухання виступають важливим етапом загальнополітичного процесу, частиною стратегії, що перетворює законопроекти в чинне законодавство[6].

Метою проведення комітетських слухань є обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. У зв'язку з чим, комітети, у разі необхідності, мають право запросити на слухання представників органів місцевого самоврядування, які у свою чергу зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом. Під час проведення слухань кожен член комітету має право ставити запитання доповідачам та одержувати на них відповіді. Пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях в комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через півроку після проведення попередніх слухань – (ст. 29 – Закону України «Про комітети Верховної Ради України).

На наш погляд, саме комітетські слухання мають стати основними слуханнями в парламенті. Це сприятиме вивільненню парламенту від значної кількості поточних питань, проведенню парламентських слухань лише з найбільш вагомих із них, підвищенню компетентності та оперативності розгляду й обговорення всіх інших питань вже на рівні комітетів. Крім того, комітетські слухання, будучи формою отримання та відкритого обговорення різнобічної інформації, заслуховування думок експертів і вчених, доповідей та звітів посадових осіб, органів місцевого самоврядування сприяють досягненню консенсусу та підвищенню ефективності законодавчого процесу, контролю над виконавчою гілкою влади, ширшій участі громадськості в роботі парламентських структур [7, с. 17-21], а також покращення взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування.

Щодо вдосконалення комітетських слухань, слід зазначити, що оскільки висновки і рекомендації не підлягають обов'язковому відображенню у висновках комітету, які він приймає за результатами розгляду законопроекту на комітеті, необхідно законодавчо встановити їх обов'язкове відображення; по-друге, щодо юридичної сили актів комітетських слухань, що приймаються за наслідками слухань. Вважаємо, що такими актами мають бути постанови Верховної Ради України; по-третє, рішення, щодо обов'язковості присутності осіб, які викликаються на слухання мають бути обов'язковими для виконання і затвердженні відповідною постановою.

Важливою формою взаємовідносин між парламентом та органами місцевого самоврядування є звернення. Комітети Верховної Ради України при здійсненні повно-

важень взаємодіють з органами місцевого самоврядування, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації (ст. 4 Закону України «Про комітети Верховної Ради України). Комітети мають право звертатися з питань, віднесених до предметів їх відання до органів місцевого самоврядування. Звернення від комітетів розглядаються в порядку, передбаченому «Законом України «Про статус народного депутата» для депутатських звернень.

Органи місцевого самоврядування, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь**.** У разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду. Строк розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання (Закон України «Про статус народного депутата України»).

Народний депутат, який направив звернення, може бути присутнім при його розгляді, про що він повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування, якому адресовано депутатське звернення. Посадова особа, відповідальна за розгляд звернення народного депутата, зобов'язана завчасно, але не пізніше ніж за день повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення (частина третя статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніш як на другий день після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, крім випадків, установлених Законом України «Про статус народного депутата України».

Відповідно до ст. 4 ч. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядуванням, ратифікованої 15 липня 1997 року, встановлено, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином. Дане право для органів місцевого самоврядування вважається засадничим принципом місцевої демократії, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування.

В документі зазначено, що одним ключовим суб'єктом консультацій є центральний (і, де це доречно, регіональний) законодавчий орган, наділений повноваженнями ухвалювати загальнонаціональну нормативно-правову базу з питань місцевого самоврядування. Там, де у національних законодавчих органів є структурні підрозділи (комітети), яким доручено розгляд конкретних галузевих справ (в більшості країн у парламентах за місцеве самоврядування та регіональну політику відповідає окремий комітет), законодавчі ініціативи зазвичай обговорюються на рівні комітетів, перш ніж їхнє ухвалення розглядатиметься на сесії парламенту.

Щодо предмету консультацій, то з органами місцевого самоврядування слід консультуватися з усіх питань, що безпосередньо їх стосуються. Коли на їхньому правовому статусі, компетенції, економічному та/або фінансовому становищі прямо позначаються реалізація державної політики або будь-який нормативно-правовий акт, це стосується їх безпосередньо. Зокрема, консультації мають бути обов'язковими під час обговорення будь-якого рішення, що стосується зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування (стаття 5 Хартії) або порядку передачі їм перерозподілених ресурсів (пункт 6 статті 9). Щоразу, коли органам місцевого самоврядування передають додаткові обов'язки, потрібно здійснювати аналіз економічних наслідків (пункт 2 статті 9)[8].

Частиною першою ст. 4 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлюється, що комітети парламенту при здійсненні повноважень взаємодіють

з органами місцевого самоврядування, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації. Також Законом передбачено, що комітет при здійсненні законопроектної функції має право залучати до роботи в – робочі групи представників органів місцевого самоврядування (частина восьма ст. 15), а також звертатися до органів місцевого самоврядування з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів (частина дев'ята ст. 15).

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р[9]., передбачено положення щодо форм залучення асоціацій до розробки законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Так, Законом передбачено, що «всеукраїнські асоціації мають право ініціювати перед Верховною Радою України, Президентом України Кабінетом Міністрів України проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Результати консультацій оформляються протоколами, які можуть додаватися до законопроекту чи проекту іншого акта. Представники всеукраїнських асоціацій можуть запрошуватися до участі у засіданнях державних органів, на яких розглядаються питання, що стосуються місцевого і регіонального розвитку».

Важливо зазначити, що комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування вперше в історії незалежності нашої країни запровадив такий інструмент як консультації з органами місцевого самоврядування при підготовці законодавчих рішень – електронної платформи «Консультації з органами місцевого самоврядування (КОМС)». Платформа КОМС – це перш за все можливість оперативних онлайн опитувань думки представників місцевого самоврядування з приводу тих чи інших законопроектів, які викликають дискусії. При цьому участь в опитуванні зареєстровані представники органів місцевого самоврядування (наразі це міські, селищні, сільські голови) зможуть брати і на самій платформі, і через чат-бот.

Опитуванням буде супроводжуватись обговоренням дискутованих питань. Голови громад зможуть брати участь у ньому разом з депутатами-членами Комітету, експертами, представниками Міністерства розвитку громад та територій України, всеукраїнських Асоціацій органів місцевого самоврядування. Для таких фахових дискусій на платформі створений форум, на якому представники органів місцевого самоврядування зможуть не тільки обговорювати винесені на опитування питання, а й ініціювати обговорення тем, які вони вважають важливими для врахування в роботі Комітету[10].

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, варто зазначити, що нині взаємовідносини між Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування, зумовлені реформою децентралізації, – знаходяться на етапі свого динамічного розвитку та трансформації. – Форми та механізми відповідних взаємовідносин, які закладені в чинному законодавстві та апробовані на практиці, зумовлені їх специфічними зв'язками та контактами не лише за своєю сутністю та формою, а й за своїми функціонально-телеологічними, праксеологічними, кореляційними та іншими параметрами. Вони обумовлені як особливостями організації, так і діяльності парламенту України та органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_6
2. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. – № 40. Ст. 527
3. Словник української мови. Білодід І. К., Бурячок А. А. та ін. В 11 томах. Том 01. А–В. Київ: Наукова думка, 1970. URL: https://slovnyk.me/dict/sum/%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F

4. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив Спільне комюніке «Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади». *Сайт Верховної Ради України.* URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/217124.html
5. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту (1 частина). URL: https://parlament.org.ua/2005/04/26/world-ukr-parliamentary-hearings/
6. Слухання у комітетах Верховної Ради України. Практичний посібник Третє видання, перероблене і доповнене. Київ, 2007. С. 13.
7. Зозуля О. І. Участь комітетів Верховної Ради України в підготовці та проведенні парламентських і комітетських слухань. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки. 2019. Вип. 1. С. 17–21.
8. 35-та сесія Звіт CG35(2018)20 (остаточна редакція) 8 листопада 2018 р. Проведення консультацій вищих рівнів влади з органами місцевого самоврядування Комітет з управління Доповідач1 : АндерсКнапе, Швеція (L, EPP/CCE) Резолюція 437 (2018) .
9. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. *Сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text
10. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування запроваджує інноваційний інструмент консультацій з органами місцевого самоврядування. Сайт Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/212473.html

Omelchenko N. Relations between the Verkhovna Rada of Ukraine and local self-government bodies in the context of decentralization reform

The article examines problematic issues of the relationship between the parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine and local self-government bodies, caused by the decentralization reform. It is emphasized that these relationships represent a two-way process of influence exerted by the parliament on local self-government bodies, which in turn generates corresponding feedback caused by the influence of local self-government bodies on the parliament. At the same time, such relations must be ensured and based within the limits of the functions and powers of the relevant subjects of public authority established in the Constitution and laws of Ukraine. A description of such concepts as "interaction" and "relationship" is given. It is noted that if we are talking about relations between the Verkhovna Rada of Ukraine and local self-government bodies, then in this case it is appropriate to talk about mutual relations. After all, here the connections between these subjects are a more complex phenomenon not only in terms of their essence and form, but also in terms of their functional-teleological, praxeological, correlational, etc. parameters determined by both the organization and the activities of the relevant public authorities.

It was noted that the relations between the Verkhovna Rada of Ukraine and state authorities take place in the following forms: legal and organizational. It is noted that the application of new innovative forms and methods of relations between the Verkhovna Rada of Ukraine and local self-government bodies, in particular, such as holding consultations with local self-government bodies regarding the adoption of laws on issues related to local self-government, are absolutely necessary to improve the effectiveness of these relations.

Key words: *decentralization, reform, mutual relations, interaction, Verkhovna Rada of Ukraine, local self-government bodies, parliamentary hearings, consultations.*

УДК 338.246:338.48-53
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.41

О. В. Баб'як,
к.м.н., доцент, доцент кафедри медико-профілактичних дисциплін
та лабораторної діагностики
Комунального закладу вищої освіти «Рівненська медична академія»
Рівненської обласної ради
ORCID: 0000-0003-1934-0075

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ПІДПРИЄМСТВ

У статті визначено актуальність проблеми державного управління профілактикою та реабілітацією. Визначено напрями розвитку системи профілактики та оздоровлення на основі трансформації діяльності санаторно-курортних закладів.

Доведено, що сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в сприйнятті суспільства та його індивідів охорона здоров'я як соціальна система трансформувалася в соціально-економічну систему. Економічна доцільність збереження власного здоров'я робить все більш актуальними потреби якісної профілактики та реабілітації.

У статті визначено, що одним із напрямів наукового пізнання проблеми профілактики та оздоровлення є вирішення основних проблем удосконалення її практичної складової – розвитку курортної справи, удосконалення діяльності санаторно-курортних закладів.

Серед пріоритетних напрямів дослідження державного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні автор визначив: міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості її використання в Україні, розробка шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму курортного обслуговування. через соціальне страхування. в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики;

Серед актуальних проблем державного управління санаторно-курортними закладами в Україні автор визначив такі: відсутність єдиної державної політики у сфері ціноутворення, відсутність державної атестації санаторно-курортних закладів, створення системи державного моніторингу санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативно-правових актів. та методична база санаторно-курортних закладів. Автором запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування.

У статті досліджено диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ досліджень у цій сфері. Визначено, що останнім часом дослідження щодо реформування форм профілактичних та реабілітаційних послуг не проводилось. Як приклад такого реформування наведено досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності

Ключові слова: *державне управління, профілактика, реабілітація, санаторно-курортні підприємства, диверсифікація.*

Постановка проблеми. Одним з головних елементів системи державного управління охороною здоров'я є сегмент профілактики та реабілітації. Наукове дослідження цієї проблеми розпочалося не так давно. Джерелом формування нових підходів до розробки цілісної системи державного управління профілактики та реабілітації стала нова концепція створення в країні парадигми громадянського здоров'я, що базується на формуванні здорового способу життя, відмови від шкідливих звичок, запровадження культури здоров'я в широких масах молоді. Сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в уявленні суспільства та окремих його індивідів, охорона здоров'я, як соціальна система трансформувалася в соціально-економічну систему. Сприйняття охорони здоров'я як економічної потреби

© Баб'як О. В., 2022

призвели до усвідомлення пріоритетності збереження, підтримки здоров'я, якісної реабілітації після хвороб і недопущення рецидивів у майбутньому. Економічна доцільність збереження власного здоров'я робить потреби якісної профілактики та реабілітації все більш актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спираючись на наукові доробки таких авторів як Бурачик А.І., Вівсянник О.М., Зима І.Я., Обуховська Л.І., Сазонець І.Л., Сазонець О.М., Субота М.В. та ін., слід визначити, що методологія дослідження процесів профілактики та реабілітації повинна враховувати варіантність та неоднорідність форм організації цієї діяльності, як в контексті форми власності, відповідно до якої створено підприємство, так і в контексті способів фінансування, історії створення та формування мережі відповідних закладів.

Мета дослідження. З метою формування онтологічних основ дослідження цих питань профілактики та реабілітації нами поставлено концептуальну наукову задачу – визначення основ формування методології дослідження імперативів державного управління профілактикою та реабілітацією на основі аналізу тенденцій трансформації діяльності санаторно-курортних підприємств.

Виклад основного матеріалу. Організація та проведення наукового пізнання проблем профілактики та реабілітації повинно базуватися на основі вирішення комплексних проблем формування громадського здоров'я. Безумовно, система профілактики та реабілітації це цілісний комплекс заходів національного та міжнародного рівня, який спрямовано на формування культури громадського здоров'я. Він містить в собі елементи, що пов'язані з вихованням та прагненням до здорового способу життя в дошкільному віці, коли головну роль в житті людини відіграють її батьки. Важливим є етап дорослішання, коли людина стає більш самостійною і в шкільних навчальних закладах знаходиться в оточенні вчителів та однолітків. В цей час найбільш активно проявляється ефективність системи державного управління профілактикою захворювань. Молода людина не повинна набувати шкідливих звичок та популяризувати її серед однокласників. Важливим є залучення молодих людей до занять спортом, набуття ними уявлення про важливість фізичної культури.

Фізична культура молодої повинна розвиватися разом з культурою духовною та підвищенням інтелектуальних здібностей, рівнем освіти та виховання. Тільки такий комплекс заходів може забезпечити громадське здоров'я, а у розрізі особистості – сформувати прагнення до збереження власного здоров'я та профілактики захворювань. Оскільки абсолютно здорових людей не буває і в любому віці людина може набути захворювання (на основі спадковості, професійної діяльності, травм, поганої екології), система профілактики повинна розвиватися разом із системою реабілітації. Основою такої системи профілактики та реабілітації за функціональною ознакою, як складової системи охорони здоров'я є санаторно-курортні, рекреаційні підприємства, лікувальні установи санаторного типу.

Одним з напрямів проведення наукового пізнання проблеми профілактики та реабілітації є вирішення основних задач вдосконалення її практичної складової – розвиток курортної справи, вдосконалення діяльності санаторно-курортних підприємств. В роботі проф. Заваріки І.Г. «Курортна справа» досліджено концептуальні підходи до розвитку курортної справи в світі. На основі дослідження питань зародження та розвитку курортів в світі, організації санаторно-курортної справи, аналізу санаторно-курортного господарства Європи, дослідження географії курортів всіх регіонів світу автор приходить до єдиної концепції розвитку санаторно-курортної справи в Україні[1].

В дисертації Суботи М.В. «Економічне регулювання і соціальне спрямування розвитку курортної діяльності» розглядаються безпосередньо наукові підходи до розвитку санаторно-курортної діяльності в Україні. Автором досліджено теоретико-методичні основи регулювання розвитку курортної діяльності, зокрема, визначено курортну діяльність як об'єкт економічного дослідження, виокремлено поняття курортної послуги як основного

продукту курортної діяльності, розкрито теоретичні основи організаційно-економічного механізму регулювання розвитку курортної діяльності, систематизовано інструменти регулювання курортної діяльності. В площині аналітичних підходів Субота М.В. проаналізував соціально-економічну результативність діяльності санаторно-курортного комплексу України, зокрема запропонував методи економічної оцінки курортних ресурсів України, провів аналіз економічних та соціальних результатів санаторно-курортної діяльності в Україні, дослідив стан економічного регулювання розвитку санаторно-курортного комплексу[2].

Не обійшов своєю увагою автор і пріоритетні напрями економічного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні. В цьому контексті він дослідив міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості його використання в Україні, запропонував шляхи удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування, визначив стратегічні орієнтири розвитку курортної діяльності в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики.

Рядом інших вітчизняних авторів також досліджувались теоретичні підходи до розвитку санаторно-курортної справи. Так, в монографії «Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід» авторами досліджуються основи державного регулювання розвитку рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств. В монографії визначено, що «головною метою державної політики в санаторно-курортній сфері є створення в Україні високого рівня обслуговування рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств, що забезпечуватиме широкі можливості для задоволення потреби громадян у санаторно-курортному лікуванні з метою загального оздоровлення населення»[3]. Серед нагальних проблем державного управління санаторно-курортних комплексом України визначено такі як: відсутність єдиної державної політики в сфері ціноутворення (хоча б для соціально незахищених верств населення та окремих категорій рекреантів), відсутність системи державної сертифікації санаторно-курортних послуг, створення системи державного моніторингу діяльності санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативної та методичної бази діяльності санаторіїв[4, 5, 6].

Оздоровлення населення, рекреація, здійснюється в умовах трансформації форм власності та форм організації діяльності рекреаційних та лікувальних закладів. Заклади, які опікуються проблемами рекреації, оздоровлення, лікування, реабілітації, профілактики неформально можна умовно поділити на наступні групи:

традиційні санаторно-курортні підприємства, що сформувались історично на основі рекреаційних ресурсів регіонів, мають відповідну лікувальну базу, досвідчений персонал;

курортні підприємства, що створенні останнім часом на основі запровадження ринкових відносин, формування комерціалізованих підходів в профілактиці та реабілітації захворювань;

традиційні готельні підприємства, які насичуються обладнанням для надання послуг оздоровлення, надаються послуги масажу, створюються фіто-кімнати і т.і.

лікувальні установи системи охорони здоров'я, що починають працювати на основах запровадження курортних форм обслуговування;

госпіталі для військовослужбовців, що функціонують на основі комунальної форми власності, надають окремі санаторно-курортні послуги, приймають на лікування не тільки військовослужбовців, ветеранів війн, але й інших громадян, що потребують лікування та реабілітації відповідного профілю;

госпіталі для військовослужбовців системи Міністерства оборони здоров'я, які призначені для лікування та відновлення військовослужбовців.

Можна визначити диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ проведення досліджень в цій сфері. До недавнього часу не проводилось досліджень щодо реформування форм надання послуг профілактики та реабілітації. Як приклад

такого реформування можна привести досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності. В монографії розглядаються управлінські проблеми діяльності госпіталів «Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід». На прикладі КП «Рівненський обласний госпіталь ветеранів війни» Рівненської обласної Ради, визначено, що фінансування оздоровчих програм, що надаються в госпіталі, утримання його медичної інфраструктури та комунального господарства повністю покривається з бюджету Рівненської області. Активну участь у розбудові матеріально-технічної бази госпіталю приймають ветеранські організації, місцева громада, волонтерські організації. Існує Республіканський центр лікування та реабілітації наслідків нейротравми, що фінансується за кошти державного бюджету. Госпіталь надає платні послуги для осіб з відповідними діагнозами та призначеннями за направленнями сімейних лікарів, або вузькопрофільних лікарів.

В контексті досліджень, що проведено А. Бурачиком в поданій монографії[3], зроблено висновки, що «соціальна складова медичної реформи … зберігається повною мірою для окремих груп населення, які потребують постійного піклування, підтримання належного рівня свого здоров'я, лікування від хвороб, які є наслідком поранень та участі в зоні бойових дій. Такий вид соціального захисту поширюється на громадян різного віку – як учасників другої Світової війни(на сьогодні значною мірою це категорія «діти війни»), учасників бойових дій в Афганістані, так і учасників бойових дій на Сході країни».

Висновки. За результатами проведених теоретичних опрацювань доцільно зробити наступні висновки:

сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в уявленні суспільства та окремих його індивідів, охорона здоров'я, як соціальна система трансформувалася в соціально-економічну систему;

одним з напрямів проведення наукового пізнання проблеми профілактики та реабілітації є вирішення основних задач вдосконалення її практичної складової – розвиток курортної справи, вдосконалення діяльності санаторно-курортних підприємств;

серед пріоритетних напрямів дослідження державного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні слід визначити наступні: міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості його використання в Україні, розробка шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування, визначення стратегічних орієнтирів розвитку курортної діяльності в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики;

серед нагальних проблем державного управління санаторно-курортних комплексом України визначено такі як: відсутність єдиної державної політики в сфері ціноутворення (хоча б для соціально незахищених верств населення та окремих категорій рекреантів), відсутність системи державної сертифікації санаторно-курортних послуг, створення системи державного моніторингу діяльності санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативної та методичної бази діяльності санаторіїв;

необхідно визначити диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ проведення досліджень в цій сфері. До недавнього часу не проводилось досліджень щодо реформування форм надання послуг профілактики та реабілітації. Як приклад такого реформування можна привести досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності.

Список використаної літератури:

1. Заваріка Г. М. Курортна справа [текст] : навч. посіб. К. :«Центр учбової літератури», 2015. 264с.
2. Субота М. В. Економічне регулювання і соціальне спрямування розвитку курортної діяльності : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Кам'янець-Подільський, 2015. 216 с.
3. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід [Текст]: Колективна монографія [Сазонець Л.І., Саричев В.І.

та ін.] : За наук. ред. д. е. н., проф. Сазонця І.Л. Рівне : Волин. обереги, 2019. 396 с.
4. Сазонець І. Л. Концептуальні основи державного регулювання розвитку рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 5–8.
5. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я : монографія. Рівне. Волин. обереги, 2018. 168 с.
6. Сазонець О.М. Альшаафі Мохамед Алі. Функціонування галузі охорони здоров'я в сучасному суспільстві. *Проблеми розвитку малих відкритих економік.* Всеукраїнський форум з проблем міжнародних економічних відносин. Житомир, 18 квітня 2018 р. С. 95-98.

Babiak O. State management of prevention and rehabilitation in the conditions of transformation of activities of sanator and resort enterprises

The urgency of the problem of state management of prevention and rehabilitation is determined in the article. The author identifies the directions of development of the system of prevention and rehabilitation on the basis of the transformation of the activities of sanatoriums.

It is proved that modern changes in the organization of health care have led to the fact that in the perception of society and its individuals, health care as a social system has been transformed into a socio-economic system. The economic feasibility of maintaining one's own health makes the needs of quality prevention and rehabilitation increasingly important.

The article determines that one of the areas of scientific knowledge of the problem of prevention and rehabilitation is to solve the main problems of improving its practical component - the development of resort business, improving the activities of sanatoriums.

Among the priority areas of research of state regulation and development of resort activities in Ukraine the author identified the following: international experience of state support of resort activities and opportunities for its use in Ukraine, development of ways to improve organizational and economic mechanism of resort services through social insurance. in Ukraine in the context of promising tasks of socio-economic policy;

Among the urgent problems of public administration of sanatoriums in Ukraine the author identified the following: lack of a unified state policy in the field of pricing, lack of state certification of sanatoriums, creating a system of state monitoring of sanatoriums, the need to update regulatory and methodological framework of sanatoriums. The author suggested ways to improve the organizational and economic mechanism for the implementation of resort services through the social insurance system.

The article examines the diversification of forms of sanatorium activities, which is one of the theoretical foundations of research in this area. It is determined that no research has been conducted recently on reforming the forms of prevention and rehabilitation services. As an example of such reform, the experience of functioning of military hospitals of communal ownership is given

Key words: *public administration, prevention, rehabilitation, sanatoriums, diversification.*

УДК 347.41
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.42

А. Р. Чанишева
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Т. С. Ківалова
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету

ДОДАТКОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ У СТРУКТУРІ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті на підставі аналізу чинного цивільного законодавства України обґрунтовується існування окремих додаткових зобов'язань відшкодування збитків у структурі зобов'язальних відносин.

Доведено, що зобов'язання відшкодування збитків підпадають під визначення зобов'язання у ст. 509 Цивільного кодексу України. На зобов'язання відшкодування збитків поширюються загальні положення про зобов'язання, встановлені Цивільним кодексом України, крім тих, що не відповідають суті таких зобов'язань.

Встановлено, що додаткові зобов'язання відшкодування збитків виникають за наявності відповідного юридичного складу і за умови наявності між сторонами зобов'язання, порушення якого є підставою додаткового зобов'язання відшкодування збитків. Додаткові зобов'язання відшкодування збитків виникають внаслідок порушення основних, допоміжних, а інколи і додаткових зобов'язань.

Зобов'язання відшкодування збитків є додатковими простими зобов'язаннями. Боржником у додатковому зобов'язанні відшкодування збитків є сторона, яка порушила зобов'язання, і у такий спосіб завдала збитків іншій стороні. Кредитором є сторона, якій завдано збитків зазначеним порушенням. Зміст зобов'язання збитків є елементарно простим і складається з обов'язку боржника і кореспондуючого йому суб'єктивного права кредитора.

З'ясовано, що специфіка зобов'язань відшкодування збитків полягає в їх недостатній правовій визначеності, що зумовлено складністю визначення розміру збитків, завданих порушенням зобов'язання. Обґрунтовано доцільність включення до Цивільного кодексу України положення з Принципів міжнародних комерційних договорів УНІДРУА: 1) розмір збитків визначається з розумним ступенем достовірності; 2) розмір неотриманих доходів (упущеної вигоди) визначається пропорційно вірогідності її отримання; 3) якщо за наведеними двома правилами розмір збитків визначити неможливо, він визначається судом відповідно до основних засад цивільного законодавства, закріплених у п. 6 ст. 3 ЦК України (добросовісність, справедливість і розумність).

Ключові слова: *зобов'язання, зобов'язальні відносини, додаткові зобов'язання, відшкодування збитків, цивільне законодавство України.*

Постановка проблеми. У науці цивільного права не прийнято виокремлювати зобов'язання відшкодування збитків, завданих порушенням основних, допоміжних, а інколи – й додаткових зобов'язань. Так, Ф.К. ф. Савиньї писав, що під деліктами необхідно розуміти таке правопорушення, з якого виникає особливе самостійне зобов'язання. У цьому вчений вбачав різницю між зобов'язанням делікту і простими позовними правами. До останніх відносилося й право на відшкодування збитків. Таке розуміння права на відшко-

© Чанишева А. Р., Ківалова Т. С., 2022

дування збитків, завданих порушенням зобов'язань, тривалий час підтримувалося відомими цивілістами й не викликало жодних питань. Утім, дослідження структури зобов'язальних відносин і виокремлення як одного з її елементів додаткових зобов'язань обумовлює необхідність віднесення до останніх і додаткових зобов'язань відшкодування збитків,

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Точка зору про неможливість існування зобов'язань відшкодування збитків підтримується й у сучасній науці цивільного права. Такий науковий підхід не тільки доводиться до логічного завершення, а й переводиться в практичну площину правозастосування: раз обов'язок відшкодування збитків виникає з моменту виникнення зобов'язання, то відшкодування збитків здійснюється згідно з актами законодавства, що були чинними на момент виникнення основного зобов'язання (укладення договору, набрання ним чинності), а не згідно з тими актами, які були чинними на момент порушення зобов'язання, що стало підставою відшкодування збитків. Так, точку зору про те, що при порушенні зобов'язання не виникає нове зобов'язання, підтримує О.С. Гришко [1, с.88].

Протилежна точка зору висловлюється іншими цивілістами. Так, визнаючи порушення договірного зобов'язання підставою виникнення цивільних охоронних відносин, І.С. Канзафарова тим самим визнає, що цивільна відповідальність реалізується в додатковому зобов'язанні [2, с.4].

Слід погодитись з висновком Н.Ю. Голубєвої, що «при застосуванні наслідків порушення зобов'язання виникає нове зобов'язання» [3, с.520]. Проте вчена окремо це «нове зобов'язання» не досліджує.

Метою статті є обґрунтування існування додаткових зобов'язань відшкодування збитків як елементу в структурі зобов'язальних відносин.

Виклад основного матеріалу. Зобов'язання відшкодування збитків підпадають від визначення зобов'язання у ст. 509 ЦК України. Це – додаткові прості зобов'язання. Самостійними такі зобов'язання бути не можуть. Бо якщо сторони таких зобов'язань не перебували у зобов'язальних відносинах, додаткові зобов'язання відшкодування збитків виникнути не можуть. На роль основних зобов'язання відшкодування збитків також претендувати не можуть з тих самих причин. При цьому основними щодо зобов'язань відшкодування збитків можуть бути не тільки основні зобов'язання у власному значенні цього слова, а й допоміжні та навіть інші додаткові зобов'язання. Це слід підкреслити спеціально, бо в науці допоміжні зобов'язання практично не визнаються, а якщо і визнаються, то стверджується, що відповідальність за їх порушення збігається з відповідальністю за порушення основного зобов'язання.

Боржником у додатковому зобов'язанні збитків є сторона, яка порушила зобов'язання, і у такий спосіб завдала збитків іншій стороні. Кредитором є сторона, якій завдано збитків зазначеним порушенням. Отже, за схемою зміст зобов'язання відшкодування збитків є елементарним простим і складається з обов'язку боржника і кореспондуючого йому суб'єктивного права кредитора.

Актуальним питанням є визначення обсягу зобов'язань відшкодування збитків. Згідно із загальним правилом частини третьої ст. 22 ЦК України збитки відшкодовуються в повному розмірі. Водночас допускається, що договором або законом може бути передбачене відшкодування збитків у меншому або більшому розмірі. «Відшкодування збитків у більшому розмірі» - викликає заперечення, бо відшкодування – це відновлення майнової сфери особи. Тому в більшому розмірі відшкодовувати збитки неможливо. Але законодавець використав цей термін, щоб уникнути належної юридичної кваліфікації того цивільно-правового майнового стягнення, що перевищує розмір збитків. Належною була б кваліфікація стягнення, що перевищує розмір збитків, як штрафної неустойки. Це не тільки відповідало б сутності цього стягнення, а й дало б можливість встановити для нього адекватний правовий режим, зокрема в частині позовної давності. Відшкодування збитків у «більшому» - подвійному розмірі передбачено ст. 230 ЦК України у разі завдання збитків через обман, у результаті якого

було укладено правочин, і ст. 231 ЦК України у разі завдання збитків шляхом насильства, під впливом якого інша сторона змушена була вчинити правочин.

Набагато більше правових норм передбачають відшкодування збитків, завданих порушенням зобов'язання, у меншому розмірі. Є випадки, коли обмеження розміру збитків, які підлягають стягненню, є виправданим із соціально-економічних і моральних міркувань. Так, виконання за договором науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт завжди пов'язано з ризиками, зумовленими пошуку нового. Тому частиною другою ст. 900 ЦК України покладається на виконавця таких робіт відшкодування тільки реальних збитків і до того ж у межах ціни робіт, у яких виявлено недоліки.

В окремих випадках законодавчі положення про можливість встановлення законом меншого розміру відшкодування збитків викликають сумніви в їх соціально-економічній і моральній обґрунтованості. Це передусім стосується обмеження відповідальності перевізника за втрату, нестачу, псування або пошкодження вантажу, багажу, пошти. Таке правило встановлюється ст. 924 ЦК України і багаторазово повторюється у ГК України, законах України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», Кодексі торгівельного мореплавства.

Правові норми, що встановлюють відповідальність зберігача за незбереження речей, які були передані на зберігання (ст. 951 ЦК України), також невиправдано обмежують розмір збитків, які підлягають відшкодуванню, вартістю речей, переданих на зберігання (у разі їх втрати, зокрема нестачі), або сумою, на яку вартість речей знизилась (у разі їх пошкодження). Ці правові норми мають бути поступово змінені, а в перспективі – скасовані. Виняток може бути встановлено тільки стосовно безоплатного зберігання.

Зміст основних зобов'язань відшкодування збитків є простим з огляду на грошовий характер такого роду зобов'язань. Проблеми з тим, щоб порахувати необхідну грошову суму, зазвичай не виникає. Часто гроші можуть бути не передані у вигляді грошових знаків, а перераховані з банківського рахунку боржника на банківський рахунок кредитора.

Виявляється, однак, що визначити розмір збитків, які підлягають відшкодуванню, тобто визначити міру належної поведінки боржника, спрямованої на відшкодування збитків, буває складно. У зв'язку з цим у багатьох країнах законодавством передбачається можливість завчасного визначення в договорі розміру збитків, що будуть стягнені з боржника у разі порушення зобов'язання. Але заздалегідь визначені збитки нічим не відрізняються від неустойки. А збитки і неустойка – це опрацьовані впродовж століть заходи впливу на боржника, який порушив зобов'язання. То поспішати з відмовою від однієї з цих двох правових конструкцій чи замінювати одну з них іншою було б недоречно.

Слід звернути увагу на те, що законодавцеві не вдалось надати необхідної формальної визначеності уже найбільш загальним положенням про склад збитків, які формулюються у частині другій ст. 22 ЦК України і ст. 225 ГК України.

На зобов'язання відшкодування збитків поширюються загальні положення про зобов'язання, встановлені ЦК України, крім тих, що не відповідають суті таких зобов'язань. Зокрема зобов'язання відшкодування збитків підпадають під визначення зобов'язання у частині першій ст. 509 ЦК України. Такі зобов'язання є простими. З іншого боку, вони не підпадають під дію частини третьої ст. 310 ЦК України, що допускає існування складних (двосторонніх) зобов'язань, які утворюються двома зустрічними простими зобов'язаннями. У зобов'язаннях відшкодування шкоди може бути дві чи декілька осіб на стороні кредитора чи боржника, як це передбачено частиною другою ст. 510 ЦК України. Немає перешкод для застосування до зобов'язань відшкодування збитків ст. 512 ЦК України, відповідно до якої допускається у відповідних випадках заміна сторони в зобов'язанні, а також інших положень ЦК України, що стосуються заміни сторони в зобов'язанні (ст.ст. 513-523 ЦК України).

Згідно зі ст. 528 ЦК України боржник може покласти виконання зобов'язання

відшкодування збитків на третю особу. Правило ст. 529 ЦК України про право кредитора не прийняти виконання від боржника його обов'язку частинами не поширюється на зобов'язання відшкодування збитків, оскільки до цього правила додано застереження «якщо інше…не випливає з суті зобов'язання…».

Зобов'язання відшкодування збитків завжди є грошовим. Ця його суть виключає наявність у кредитора будь-якого інтересу в неприйнятті виконання частинами. Відтак зобов'язання відшкодування збитків можуть виконуватися частинами. Строк виконання зобов'язань відшкодування збитків у нормативному порядку зазвичай не встановлюється. Винятком із цього загального правила є лише положення частини дев'ятої ст. 10 Закону України «Про захист прав споживачів» про те, що виконавець зобов'язаний протягом місяця відшкодувати збитки, що виникли у зв'язку з втратою, псуванням чи пошкодженням речі, прийнятої ним від споживача для виконання робіт (надання послуг). У решті випадків на додаткові зобов'язання відшкодування збитків поширюються правило частини другої ст. 530 ЦК України, згідно з яким якщо строк (термін) виконання боржником обов'язку не встановлений або визначений моментом пред'явлення вимоги, кредитор має право вимагати його виконання у будь-який час. Боржник повинен виконати такий обов'язок у семиденний строк від дня пред'явлення вимоги, якщо обов'язок негайного виконання не випливає із договору або актів цивільного законодавства.

Згідно зі ст. 531 ЦК України боржник має право виконати свій обов'язок достроково, якщо інше не встановлено договором, актами цивільного законодавства або не випливає із суті зобов'язання чи звичаїв ділового обороту. Отже, зобов'язання відшкодування збитків може бути виконано достроково, тобто ще до пред'явлення кредитором вимоги.

Місце виконання зобов'язання відшкодування збитків визначається, виходячи з положень п. 4 частини першої ст. 532 ЦК України. Воно має виконуватись за місцем проживання (місцезнаходженням) кредитора. Проте у переважній більшості сторонами таких зобов'язань є юридичні особи або фізичні особи-підприємці. Тому виконання зобов'язання відшкодування збитків здійснюється перерахуванням грошових коштів через банки.

Як і кожне грошове зобов'язання, зобов'язання відшкодування збитків виконується у гривнях (ст. 533 ЦК України). Стаття 534 ЦК України викликає інтерес тим, що в ній ідеться про єдине «грошове зобов'язання», до складу якого входять вимоги щодо відшкодування витрат, пов'язаних з одержанням виконання, сплати процентів і неустойки, а також основної суми боргу. Вимога відшкодування збитків виведена за межі зазначеного зобов'язання. Це може бути певним аргументом на користь існування окремих додаткових зобов'язань відшкодування збитків.

Зобов'язання відшкодування збитків можуть забезпечуватись способами, передбаченими ЦК України. При цьому стосовно забезпечувальних зобов'язань (правовідносин) зобов'язання відшкодування збитків, первісно будучи додатковими, набувають характеру основних. Тому положення про основні зобов'язання, що формулюються, наприклад, у ст. 548 ЦК України, стосуються і забезпечених порукою, гарантією чи заставою зобов'язань відшкодування збитків. Водночас суть зобов'язання відшкодування збитків виключає його забезпечення завдатком. Законодавство не перешкоджає укладенню угод про забезпечення виконання зобов'язань відшкодування збитків неустойкою. Проте існує загальна проблема нагромадження заходів тиску на боржників, які порушують додаткові зобов'язання. Зобов'язання відшкодування збитків соціально-економічно та логічно не повинні забезпечуватись санкціями, оскільки мало б місце нагромадження над одними санкціями інших санкцій. Тому доцільно було б встановити, що зобов'язання відшкодування збитків забезпечуватись неустойкою не можуть. Що стосується поруки, гарантії та застави, то ці способи забезпечення виконання зобов'язань не пов'язані із встановленням нових санкцій.

На зобов'язання відшкодування збитків поширюються положення ЦК України

про припинення зобов'язань, крім випадків, коли застосування цих положень до зазначених зобов'язань суперечить сутності останніх. Зокрема такі зобов'язання не можуть припинятись неможливістю виконання (ст. 607 ЦК України), у зв'язку зі смертю боржника або кредитора (ст. 606 ЦК України). Формально-юридичних перешкод для припинення зобов'язань відшкодування збитків зарахуванням зустрічних вимог немає. Але цьому перешкоджає та обставина, що такі зобов'язання з моменту виникнення (таким є момент виникнення на стороні кредитора збитків унаслідок порушення зобов'язання), як правило, не невизначеними за обсягом. З цього моменту вони набувають ознаки формальної визначеності тільки у випадках складання або двостороннього акту, в якому фіксується розмір завданих збитків, або складання одностороннього акту боржником (мається на увазі складання залізницею комерційного акту).

Положення ЦК України про правові наслідки порушення зобов'язання своєю більшістю не можуть бути застосовані до зобов'язань відшкодування збитків. Проте це не стосується ст. 624 ЦК України, а проблема застосування ст. 625 ЦК України до зобов'язань відшкодування збитків потребує окремого аналізу.

Висновки і пропозиції. Зобов'язання відшкодування збитків підпадають під визначення зобов'язання у ст. 509 ЦК України. На зобов'язання відшкодування збитків поширюються загальні положення про зобов'язання, встановлені ЦК України, крім тих, що не відповідають суті таких зобов'язань.

Додаткові зобов'язання відшкодування збитків виникають за наявності відповідного юридичного складу і за умови наявності між сторонами зобов'язання, порушення якого є підставою додаткового зобов'язання відшкодування збитків. Зобов'язанням, порушення якого є підставою додаткового зобов'язання відшкодування збитків, може бути основне, допоміжне, а інколи й додаткове зобов'язання. Визначення видів зобов'язань, порушення яких може тягти виникнення зобов'язань відшкодування збитків, на цей час має здійснюватися згідно з принципом розумності. Враховуючи невизначеність цього критерію, це питання слід вирішити через доповнення ЦК України відповідними правовими нормами.

Специфіка зобов'язань відшкодування збитків полягає в їх недостатній правовій визначеності, що зумовлено складністю визначення розміру збитків, завданих порушенням зобов'язання. Ця проблема у ЦК України та інших актах цивільного законодавства не враховується. Формально виходить так, що в кожному випадку розмір збитків має бути точно визначений. Оскільки переважно точне визначення розміру збитків є неможливим, доцільно було б включити до ЦК України положення з Принципів міжнародних комерційних договорів УНІДРУА : 1) розмір збитків визначається з розумним ступенем достовірності; 2) розмір неотриманих доходів (упущеної вигоди) визначається пропорційно вірогідності її отримання; 3) якщо за наведеними двома правилами розмір збитків визначити неможливо, він визначається судом відповідно до основних засад цивільного законодавства, закріплених у п. 4 ст. 3 ЦК України (добросовісність, справедливість і розумність).

У разі завдання збитків як у результаті винних дій чи бездіяльності боржника, так і внаслідок дій чи бездіяльності інших осіб, або внаслідок дії непереборної сили, більшій визначеності прав та обов'язків у зобов'язаннях відшкодування збитків сприяло б встановлення правила про врахування міри завдання при визначенні розміру збитків, які підлягають застосуванню.

Список використаної літератури:

1. Гришко О. С. До проблеми наслідків порушення договірного зобов'язання. *Юридичний журнал.* 2014. №1 (39). С. 86-93.
2. Канзафарова І.С. Теоретичні основи цивільно-правової відповідальності в Україні: автореф. дис. …докт. юрид. наук: 12.00.03. К., 2007. 36 с.
3. Голубєва Н.Ю. Зобов'язання у цивільному праві України: методологічні засади правового регулювання: монографія. О.: Фенікс, 2013. 642 с.

Chanysheva A., Kivalova T. Additional obligations to indemnify damages in the structure of binding relations

The article, based on the analysis of the current civil legislation of Ukraine, substantiates the existence of separate additional obligations to indemnify damages in the structure of binding relations.

It has been proven that the obligation to indemnify damages falls under the definition of an obligation in Art. 509 of the Civil Code of Ukraine. The general provisions on obligations established by the Civil Code of Ukraine apply to the obligation to indemnify damages, except for those that do not correspond to the essence of such obligations.

It has been established that additional obligations to indemnify damages arise in the presence of the appropriate legal structure and under the condition of the existence of an obligation between the parties, the violation of which is the basis for an additional obligation to indemnify damages. Additional obligations to indemnify damages arise as a result of violation of the main, auxiliary, and sometimes additional obligations.

Indemnity obligations are additional simple obligations. The debtor in the additional liability for damages is the party that violated the obligation and thus caused damage to the other party. The creditor is the party that suffered losses due to the specified violation. The content of the liability for damages is elementary simple and consists of the obligation of the debtor and the corresponding subjective right of the creditor.

It has been found that the specifics of the obligation to indemnify damages lies in their insufficient legal certainty, which is caused by the difficulty of determining the amount of damages caused by breach of obligation. The expediency of including in the Civil Code of Ukraine the provisions of the UNIDROIT Principles has been substantiated: 1) the amount of damages is determined with a reasonable degree of certainty; 2) the amount of unreceived income (forgotten profit) is determined in proportion to the probability of its receipt; 3) if it is impossible to determine the amount of damages according to the above two rules, it is determined by the court in accordance with the basic principles of civil legislation, enshrined in clause 6 of Art. 3 of the Civil Code of Ukraine (good faith, justice and reasonableness).

Key words: *obligations, binding relations, additional obligations, indemnifation for damages, civil legislation of Ukraine.*

УДК 347.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.43

Д. О. Московчук
заступник декана факультету цивільної та господарської юстиції
Національного університету «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри цивільного процесу
https://orcid.org/0000-0002-8977-2036

ОСОБЛИВОСТІ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКАЗІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ РЕСПУБЛІКИ УЗБЕКИСТАН

У статті аналізуються та досліджуються електронні докази у цивільному процесі Республіки Узбекистан на підставі доктринальних положень, судових рішень та законодавчих актів.

Розглянуто основні законодавчі положення республіки Узбекистан щодо доказів у цивільному процесі. Визначено умови і підстави для прийнятності електронних доказів, а також їх особливості. В статті також проаналізовано можливість доповнення Цивільного процесуального кодексу Республіки Узбекистан статтею щодо електронних доказів.

Визначено та проаналізовано види електронних доказів, які найбільш часто використовуються у суді, а також особливості їх прийнятності.

У даній статті розглядаються відмінності електронних доказів від письмових речових доказів, проблеми оцінки електронних доказів у цивільному судочинстві, електронні докази, електронні документи, аудіо– та відеозаписи, миттєві повідомлення (SMS, MMS), Інтернет та повідомлення електронної пошти, диски. Такі питання, як категоризація, допустимість електронних доказів та вдосконалення електронних доказів у чинному законодавстві Узбекистану.

Хоча наукові визначення поняття доказів у цивільному процесуальному праві Узбекистану розроблені, концептуальні погляди на поняття електронних доказів та їх процесуальні аспекти в цивільному процесуальному праві не розроблені, як у деяких західних країнах, де під виглядом «електронних доказів», «цифрових доказів» і «комп'ютерних доказів» використовується новий тип інформації, створеної, переданої та обробленої за допомогою комп'ютера. На думку більшості адвокатів Узбекистану, комп'ютерні докази є окремим видом доказів, у тому числі електронних. Проте, відповідно до статті 73 Цивільного процесуального кодексу Республіки Узбекистан «письмовими доказами є відомості про обставини, що мають значення для справи, отримані з документів, ділової та особистої кореспонденції, в тому числі за допомогою факсу, електронного або іншого зв'язку, або будь-яким іншим способом, який може визначити точність документа». Тобто в цивільному процесуальному законодавстві Узбекистану електронні докази відображаються як письмові.

Ключові слова: *електронний доказ, зарубіжний досвід, види електронних доказів, доказування, цивільний процес.*

Постановка проблеми. Ми не можемо уявити своє життя без Інтернету, мобільних телефонів, комп'ютерів та інших гаджетів, що вже стали частиною нашого постійного буденного життя. Прикладом використання сучасних інформаційних технологій у цивільних справах є розгляд справ через електронні суди та відеоконференцзв'язок, а також використання електронних доказів при розгляді справ. У цих справах судді мають перевіряти всі електронні дані, а також виявляти та усувати неточності у представлених електронних доказах. Використання цих технологій проявляється у більшості країн світу, зокрема і у країнах Центральної Азії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням електронних доказів у зарубіжних країнах займалось багато дослідників, зокрема: Н.Ю. Голубєва,

© Московчук Д. О., 2022

І.В. Андронов, О.О. Воронюк, О.С. Чорний, А.Ю. Каламайко, С. Теппер, Н.Вілкінс та інші.

Метою статті є аналіз та дослідження електронних доказів у цивільному процесі Республіки Узбекистан на підставі законодавчих актів та думок авторитетних юристів.

Виклад основного матеріалу. У 2021 році через національну електронну інформаційну систему Республіки Узбекистан (далі – Узбекистан) Е-СУД надійшло більшо 60 тисяч звернень [1]. З наведеної статистики можна стверджувати, що нинішнє судочинство в електронній формі є практичною гарантією надійного та ефективного захисту прав громадян та організації роботи судів.

В Узбекистані Цивільний процесуальний кодекс (далі – ЦПК Узбекистану) [2] передбачають повну електронну подачу справ до судів. Електронне формування справ не тільки скорочує фізичну працю, але й значно спрощує процесуальні завдання, такі як зберігання справ, їх направлення до вищих судів, ознайомлення сторін із матеріалами справи та їх копіювання.

Незважаючи на те, що ЦПК Узбекистану передбачає повну електронну подачу справ до суду, сторони досі не запровадили практику подання саме електронних доказів до суду [3].

Хоча наукові визначення поняття доказів у цивільному процесуальному праві Узбекистану розроблені, концептуальні погляди на поняття електронних доказів та їх процесуальні аспекти в цивільному процесуальному праві не розроблені, як у деяких західних країнах, де під виглядом «електронних доказів», «цифрових доказів» і «комп'ютерних доказів» використовується новий тип інформації, створеної, переданої та обробленої за допомогою комп'ютера. На думку більшості адвокатів Узбекистану, комп'ютерні докази є окремим видом доказів, у тому числі електронних.

За словами професора Сварупи Дхолама, електронні докази – це база даних, яка створюється, відтворюється та передається як цифровими, так і аналоговими носіями з використанням технічних засобів, комп'ютерів та телекомунікацій [4].

К. Йодхоров виділяє три особливості електронних доказів:

По-перше, усі форми електронних доказів створюються, зберігаються та передаються за допомогою комп'ютерного інтелекту в комп'ютерних технологіях;

По-друге, електронні докази створюються та передаються за допомогою різних технічних засобів, у тому числі аналогових доказів, де мається на увазі технічні засоби комп'ютерів, телекомунікацій, бездротового зв'язку, Інтернету, систем навігації, мобільних телефонів;

По-третє, використання електронних доказів як допустимого доказу не завжди сприймається суддями однозначно [3].

З цього випливає, що прийнятність електронних доказів є проблемою не лише для нашої судової системи, а й для судової системи в Узбекистані.

Спектр електронних доказів настільки великий, що електронні докази можуть являти собою поєднання як письмових, матеріальних, так і усних доказів, і їх необхідно досліджувати та оцінювати будь-якими технічними засобами.

Інформація в електронних доказах – це дані, отримані із записаних документів, службової та особистої кореспонденції, у тому числі за допомогою факсу, електронного чи іншого зв'язку чи іншим способом. Електронні докази доступні за допомогою засобів зв'язку або технічних засобів. Особливістю електронних доказів є їх доступність та зберігання в електронному вигляді.

Аудіозапис у цивільному спорі є усним і речовим доказом, оскільки аудіозапис зроблений на магнітофон або комп'ютер, а також на флеш-накопичувачі, компакт-диски або касети.

Відмовий юрист Б. Сінгх класифікує електронні докази на такі категорії:

– веб-сайти;
– база даних;
– аудіо– чи відеозапис;
– картинки;
– документи;
– листування в соціальних мережах [5].

Хоча ідея класифікації електронних доказів схожа на ідею Пола Грімма, Пол Грімм включає листування в чатах до категорії електронних доказів. Пол Грімм

також ділить електронні докази, крім вищезгаданих, на такі категорії:

– електронна пошта;
– новини;
– повідомлення;
– пости в соціальних мережах;
– повідомлення на веб-сайті [6].

Еллісон Ребекка класифікує електронні докази на основі вмісту та зберігання електронних доказів. Зокрема, електронні докази на основі запам'ятовуючих пристроїв поділяються на такі категорії: ПК, електронна пошта, запам'ятовуючі пристрої (компакт-диски (CD), цифрові багатофункціональні диски (DVD), універсальна послідовна шина (USB), модуль ідентифікації абонента (SIM-карта), локальні мережі, реєстратори та ZIP-архіви.

Вміст електронних доказів складається з електронної пошти, веб-сайтів, соціальних мереж, служб обміну короткими повідомленнями (SMS), офісних документів, баз даних, комп'ютерних файлів.

Як ми бачили вище, класифікація доказів у процесуальному праві держав Узбекистану базується на кількох категоріях.

Також багато вчених класифікує докази на таких підставах:

1) засновані на зв'язку між доказами та фактом;

2) за походженням;

3) за формою [4].

На їх думку, сучасні технології не впливають на якість інформації при її копіюванні, тому розділяти первинні та додаткові докази по відношенню до електронних є нелогічним. Розподіл електронних доказів на основні та додаткові може відвернути увагу суду. Найголовніше для суду – розглянути повну версію електронних доказів [3].

Насправді видається нелогічним поділ електронних доказів на первинні та додаткові. Однак деякі типи електронних доказів, наприклад електронні документи, електронні листи, можуть бути подані до суду шляхом перегляду веб-сторінок. У цьому випадку ми можемо поділити електронні докази на первинні та комбіновані докази залежно від джерела.

Електронні докази можуть включати електронні документи, аудіо– чи відеозаписи, миттєві повідомлення (SMS, MMS), Інтернет-повідомлення та повідомлення електронної пошти, диски та флеш-дані тощо.

Кожна із зазначених вище форм електронних доказів вимагає від судді окремого розгляду та оцінки.

Незважаючи на те, що Цивільний процесуальний кодекс Республіки Узбекистан містить глави, присвячені доказуванню і доказам, однак ці глави не містять статей про електронні докази. Відповідно до статті 84 ЦПК Узбекистану «письмовими доказами є відомості про обставини, що мають значення для справи, отримані з документів, ділової та особистої кореспонденції, в тому числі за допомогою факсу, електронного або іншого зв'язку, або будь-яким іншим способом, який може визначити точність документа» [2]. Тобто в цивільному процесуальному законодавстві Узбекистану електронні докази відображаються як письмові.

Це створює практику не розглядати електронні докази, надані сторонами в судовому процесі, як прийнятні докази. Зокрема, 17 грудня 2018 року Ферганський міжрайонний суд у цивільних справах розглядав цивільну справу № 2-1501-1815/4404 про розірвання шлюбу. Позивач у судовому засіданні заявляв, що відповідач мала романтичні стосунки з іншими чоловіками по телефону та через Інтернет, а тому мав з нею напружені стосунки та подав позов про розірвання шлюбу з відповідачем, втративши надію на відновлення сім'ї. З записів, телеграм, листів дійсно видно, що відповідач мала романтичні стосунки з іншими чоловіками по телефону та через Інтернет. Проте, у наведеній вище цивільній справі ненадання позивачем достатніх доказів було підставою для відмови у позові [7].

У Цивільному процесуальному кодексі Республіки Узбекистан немає винятків у випадках, передбачених статтею 74, які згідно із законом зобов'язані доводитися певними засобами. Більшість юристів вважає, що відео– чи аудіозаписи чи веб-сторінки, які відображають порушення авторських прав, повинні прийматися як докази суддів у цивільних справах.

Однією з головних причин недопустимості суддями електронних доказів у

цивільному судочинстві є те, що вони не чітко прописані в процесуальному законодавстві Узбекистану, а віртуальні цивільні відносини не врегульовані нормативно-правовими актами. З цих причин електронні докази, надані суду, не приймаються суддями, або вони не можуть бути доведені за допомогою письмових доказів, пояснень свідка, висновку експерта.

Неприйнятність електронних доказів спричиняє недбалість сторін при поданні їх до суду.

На думку деяких вчених, електронні докази – це інформаційні технології, інформаційні системи та інформація, яка створюється, обробляється, зберігається та має інші деталі, які дозволяють її ідентифікувати та використовувати як засіб ідентифікації ситуацій, що стосуються змісту справи [4].

Електронні докази можуть бути у формі електронних креслень, маркування, діаграм, карт, аудіо– та відеозапис тощо.

Класифікація електронних доказів в Узбекистані також здійснюється на основі специфіки кожного з них.

Електронні докази можна класифікувати за такими категоріями:

– електронні документи;

– аудіо– чи відеозапис;

– електронна пошта (соціальна мережа, електронна пошта, SMS, MMS);

– Інтернет;

-диски, інформація про комп'ютери та картки.

Електронні докази також можуть відрізняються своєю структурою, і їх класифікація може бути ще більш складна. Їх можна класифікувати за їх структурою, предметом і вимогами, встановленими законом. Через те, що електронні докази створені технічно, інколи це зробити неможливо. Зокрема, суд також має розглянути Інтернет, бази даних, віруси до файлів, спам, перебої з електроенергією та технічні порушення в Інтернеті.

На нашу думку, необхідно посилити правовий статус електронних доказів шляхом відображення в законодавстві. На нашу думку, Цивільний процесуальний кодекс Республіки Узбекистан повинен містити статті, присвячені електронним доказам.

Запровадження електронних доказів дозволить законно, справедливо та розумно врегулювати цивільні спори.

Норми про порядок отримання, перевірки та оцінки електронних доказів повинні бути відображені в Цивільному процесуальному кодексі Республіки Узбекистан. Зокрема, доповнити статею Цивільного процесуального кодексу Республіки Узбекистан під назвою «Електронні докази» і викласти в такому вигляді:

«Електронні докази – це інформація, яка містить інформацію про обставини, що мають значення для цивільного процесу, створена, оброблена, збережена та має інші ідентифікатори, що застосовується з використанням засобів техніки, інформаційних систем та інформаційних технологій.

Електронні докази можуть бути представлені суду безпосередньо або через електронні пристрої зберігання, або електронною поштою.

Суд може прийняти докази, що зберігаються на електронних носіях, які мають значення для вирішення цивільної справи. У разі необхідності суд може призначити експертизу електронних доказів або отримати висновок експерта.

Докази, що зберігаються на електронних носіях, можуть включати електронні документи, електронні листи та малюнки, електронні таблиці та графіки, інформацію в Інтернеті, аудіовізуальні записи та іншу інформацію».

Висновок. В результаті запровадження стандартів електронних доказів у Цивільному процесуальному кодексі Республіки Узбекистан:

По-перше, буде розширено обсяг фактичної інформації, якою обґрунтовуються вимоги та заперечення сторін. Сторони зможуть обґрунтовувати свої претензії за допомогою квитанцій, документів та речей, а також електронного листування, Інтернету, SMS, електронних документів, IT-програм тощо;

По-друге, електронні докази зекономлять час і гроші сторін при поданні електронних доказів, що не дозволяє сторонам витрачати надто багато часу на друк паперових доказів і передачу своєї справи до суду;

По-третє, при надсиланні електронних доказів через процедуру електронного суду буде зменшено обсяг справ у судах;

По-четверте, запровадження електронних доказів сприятиме вдосконаленню електронного судочинства.

Підсумовуючи, можна сказати, що запровадження вищевказаних норм до Цивільного процесуального кодексу Республіки Узбекистан сприяло б швидкому, легкому та законному вирішенню цивільних справ.

Список використаної літератури:

1. Supreme court of Uzbekiston Republic, International development agency of USA (USAID) andjoint project of Development program of UN named " Road to way of improving law " in Uzbekistan in newsletter of 2022 Tashkent. 2022. p.20.
2. Цивільний процесуальний кодекс Республіки Узбекистан. URL: https://lex.uz/docs/3517334
3. YodgorovKh.The role of modern info-communication in order to improve the activity. Actual issues of developing civil procedural law. Tashkent. 2018. p. 26
4. Swarupa Dholam.Electronic evidence and its challenges. 2015. p. 14.
5. Singh Binu. INTERNET, SOCIAL RELATIONS AND CHANGING STRUCTURE OF KNOWLEDGE. *International Journal of Research in Humanities, Arts and Literature*. 2018. p. 347-352
6. Hardik Upadhyay. ELECTRONIC WASTE: CONCERNS OF LIGHTING LAMPS IN JHARKHAND. *International Journal of Electrical and Electronics Engineering Research.* 2014. p. 103-120.
7. Hiren B. Patel. A survey: Intrusion detection system for internet of things.»*International Journal of Computer Science and Engineering*. 2016. p. 91-98.

Moskovchuk D. Features of electronic evidence in the civil proceedings of the Republic of Uzbekistan

The article analyzes and examines electronic evidence in the civil process of the Republic of Uzbekistan on the basis of doctrinal provisions, court decisions and legislative acts.

The main legislative provisions of the Republic of Uzbekistan regarding evidence in civil proceedings are considered. The conditions and grounds for the admissibility of electronic evidence, as well as their features, are determined. The article also analyzes the possibility of supplementing the Civil Procedure Code of the Republic of Uzbekistan with an article on electronic evidence.

The types of electronic evidence most often used in court, as well as the features of their admissibility, were determined and analyzed.

This article discusses the differences between electronic evidence and written material evidence, problems of evaluating electronic evidence in civil proceedings, electronic evidence, electronic documents, audio and video recordings, instant messages (SMS, MMS), Internet and e-mail messages, disks. Issues such as categorization, admissibility of electronic evidence and improvement of electronic evidence in the current legislation of Uzbekistan.

Although scientific definitions of the concept of evidence in the civil procedural law of Uzbekistan have been developed, conceptual views on the concept of electronic evidence and their procedural aspects in the civil procedural law have not been developed, as in some Western countries, where under the guise of «electronic evidence», «digital evidence» and «computer «computer evidence» uses a new type of information created, transmitted and processed with the help of a computer. According to most lawyers in Uzbekistan, computer evidence is a separate type of evidence, including electronic evidence. However, according to Article 73 of the Civil Procedure Code of the Republic of Uzbekistan, «written evidence is information about circumstances relevant to the case, obtained from documents, business and personal correspondence, including by fax, electronic or other communication, or any – any other way that can determine the accuracy of the document.» That is, in the civil procedural legislation of Uzbekistan, electronic evidence is displayed as written.

Key words: *electronic evidence, foreign experience, types of electronic evidence, proof, civil process.*

УДК 343 2/7(73)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.44

Є. Ю. Полянський
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права
Національний університет «Одеська юридична академія»

ЩОДО ГЕНЕЗИСУ АМЕРИКАНСЬКОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Стаття присвячена дослідженню генезису кримінально права США від витоків англійського загального права до сучасної концепції американського кримінального права з урахуванням соціокультурних, релігійних та політичних умов, які впливали на процес її становлення. Встановлено, що римська окупація англійських земель в I-IV столітті зумовила вплив культури та права Рима на суспільство англосаксів. Римське право впливало на майбутнє англійського права наступним чином: а) прямо – в період римського панування на Британському півострові; б) опосередковано – через закони, прийняті на основах римського права в V-XI ст (перший етап). Вказано, що становлення англійського загального права було наступним кроком до генезису американської кримінально-правової доктрини. З першої половини XVII століття почалося формування американського права, в основі якого хоча і знаходилося англійське право, але поступово воно зазнало змін, обумовлених суспільними реаліями колоніальних земель (другий етап). Третій етап знаменував оформлення самостійності американського права з проголошенням незалежності Сполучених штатів Америки. З 1776 року вплив англійського права стає мінімальним, а подальший розвиток американської кримінально-правової доктрини – унікальним. Четвертий етап генезису пов'язаний із Модельним кримінальним кодексом, розробленим Американським інститутом права в якості паттерну для кодифікації кримінального законодавства на федеральному та регіональному рівнях. Зроблено висновок, що внутрішня політика завжди мала не менший вплив на американське право, ніж релігія та культура, а, можливо, і значно більший. Вказано, що репресивний концепт американського кримінального права має виражену соціокультурну та внутрішньополітичну обумовленість.

Ключові слова: *генезис, кримінально-правова доктрина американська кримінально-правова доктрина.*

Постановка проблеми. З часів отримання Україною незалежності в науці кримінального права спостерігається тенденція до переосмислення пострадянської правової парадигми. Нормативізм поступається своїм провідним місцем у теорії, що посилює регулятивний вплив інших, ніж нормативно-правові акти, джерел права. Підвищується значущість правової доктрини, а її дослідження в науці стає дедалі актуальнішим.

Незважаючи на значну увагу у вітчизняній науці, проблематика правової доктрини залишається складною для розв'язання – науковці не в змозі дійти до єдиного знаменника в питаннях поняття правової доктрини, її співвідношення та взаємодії з іншими елементами правової реальності, функціонального навантаження в правовій системі тощо. Водночас дані проблеми є об'єктивно зумовленими, адже активна фаза досліджень правової доктрини на сучасному методологічному рівні розпочалася не так давно.

Дослідження кримінально-правової доктрини США надає можливість отримати науковий продукт, який зможе бути безпосередньо використаний в українській теоретичній юриспруденції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою є роботи науковців, які займалися дослідженням загальних питань кримінально-правової доктрини, інститутів кримінального права США та американського права в цілому, зокрема: В.В. Дудченко, О.В. Зайчука, О.О. Зозулі, М.В. Кармаліти, О.М. Косте-

© Полянський Є. Ю., 2022

нію, Н.М. Пархоменко та інших. Крім того, з проблематикою дослідження правової доктрини пов'язані праці таких учених, як Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.О. Глушков, В.К. Гріщук, Н.О. Гуторова, Т.А. Денисова, П.О. Недбайло, С.В.Ківалов, В.О. Котюк, Т.В. Кухарук, М.І. Панов, П.М. Рабінович, М.М. Марченко, А.П. Заєць, ЛА. Луць, Н.М. Оніщенко, Н.А. Савінова, О.Ф. Скакун, Є.Л. Стрельцов та інші.

Вивченню саме кримінально-правової доктрини присвятили свої праці такі українські вчені: ДО. Балобанова, М.М. Дмитрук, О.В. Козаченко, А.А. Музика, В.О. Навроцький, В.Я. Тацій, П.П. Сердюк, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк та інші.

Що стосується вивчення даної проблематики зарубіжними дослідниками, то серед них слід назвати таких авторів, як: Д. Бішоп, Е. Браун, Г. Векслер, Дж. Дреслер, С. Кадіш, У. Маршал, П. Робінсон, О. Скотт, У. Ла Фейв, Дж. Флетчер, Л. Шварц та ін. Необхідно відзначити масштабні досягнення в сфері кримінального права США, які належать А.В. Савченку.

Мета статті є дослідження генезису кримінально-правової доктрини США від витоків англійського загального права до сучасної концепції американського кримінального права з урахуванням соціокультурних, релігійних та політичних умов, які впливали на процес її становлення.

Виклад основного матеріалу. Римська окупація англійських земель в I-IV столітті зумовила вплив культури та права Рима на суспільство англосаксів. Для права Стародавнього Риму характерною була виключна роль правової доктрини, яка мала науково-практичне походження, а її джерелом слугували праці авторитетних юристів. У кримінальному праві США значення правової доктрини є не меншим, хоча в якості її джерела виступає переважно загальне (прецедентне) право.

Побудова системи кримінального права, виключні місце та роль правової доктрини в неї свідчать на користь спорідненості англоамериканської та давньоримської правової традиції в частині практичної доктринальності права. З поширенням християнства вплив римської культури та елементів суспільного буття на землі англосаксів лише посилився та зберігся навіть після падіння Імперії.

Римське право впливало на майбутнє англійського права наступним чином:

а) прямо – в період римського панування на Британському півострові;

б) опосередковано – через закони, прийняті на основах римського права в V-XI ст.

Надалі відмінності від права Континентальної Європи лише посилюються. Таким чином, першим етапом генезису кримінально-правової доктрини США стає започаткування традиції загального права на землях колишніх римських колоній в Британії.

Становлення англійського загального права було наступним кроком до генезису американської кримінально-правової доктрини. З першої половини XVII століття почалося формування американського права, в основі якого хоча і знаходилося англійське право, але поступово воно зазнало змін, обумовлених суспільними реаліями колоніальних земель.

Історія американської правової кримінально-правової доктрини невід'ємно пов'язана з юридичною думкою правників Великої Британії, адже до середини XVIII століття американське право було не більше ніж проекцією права країни-домініону, хоча поступово розвивало свої відмітні риси.

В цілому в XVII-XVIII століттях були видані праці низки авторитетних англійських юристів, на творчості яких завершується єдність англійської та американської правових доктрин, які будуть остаточно роз'єднані з 1776 року, тобто з проголошення незалежності американських колоній. З закінченням війни за незалежність почалася побудова нової американської держави. Даний процес виявився достатньо тривалим і закінчився значно пізніше, ніж з набуттям юридичної сили Конституцією США в 1787 році.

Становлення єдиної правової системи також відбувалося повільно та було пов'язано з необхідністю розв'язувати концептуальні проблеми. Як відомо, сучасна система права США є дворівневою та включає у себе федеральну ланку і локальні ланки на рівні штатів. Така структура пра-

вової системи була обумовлена так званим «Великим компромісом», який мав місце під час розроблення Конституції США.

З моменту колонізації Північної Америки континент був фактично поділений між декількома країнами: Англією, Францією, Іспанією, Голландією, пізніше — Мексикою. Згодом Англія витіснила Голландію з її територій, у свою чергу США придбали західні землі у Франції, відвоювали південний захід у Іспанії. Але кожна територія зберегла певні традиції держави-колонізатора, в тому числі і правові. Так право штату Луїзіана (колишньої французької колонії) взагалі не є характерним для англо-американської правової традиції, адже воно має значно більше спорідненості з континентальним європейським правом, що найбільше простежується у сфері цивілістики. Колишні колонії пішли шляхом юридичного конформізму, вибірково зберігши і англійське статутне право.

Так в 1777 році Джорджія визнала чинним кримінальне статутне та загальне право Англії, в 1778 році аналогічне рішення було прийнято в Каролініі. Ще раніше, в 1776 році, легіслатура Вірджинії видала ордонанс, відповідно до якого дійсним визнавався весь правовий масив Англії в частині, створеній раніше четвертого року правління англійського короля Джеймса I. Аналогічним чином це питання було вирішено в Індіані та Іллінойсі. У Вермонті рецепція англійського загального права носила дещо обмежений характер, так як передбачалося застосування лише тих прецедентів, які відповідали специфіці локальних суспільних відносин та відповідним обставинам справи і при цьому не суперечили Конституції.

В Коннектикуті взагалі не було прийнято жодної норми (до речі вона таки була прийнята лише 40 років потому), яка би регламентувала можливість застосування англійського загального права, тому воно продовжувало бути чинним де-факто. Відповідно до судового прецеденту, створеного Вірджинським судом, заборонялося цитування в судовій практиці рішень англійських судів, винесених після проголошення незалежності та створення США. Така точка зору була підтримана Верховним Судом Нью-Гемпшира, знайшла своє відображення в статутах Пенсильванії, Нью-Джерсі, Кентуккі. Рецепція англійського права штатами США означала також прийняття англійської кримінально-правової доктрини, адже достатньо згадати популярність «Коментарів» Уїльяма Блекстона.

Юридична спадщина, що залишилася від англійського права, була трикомпонентною і до неї входили: а) судові прецеденти; б) статутне законодавство; в) праці вчених. Як ми вже побачили, усі ці елементи були прийняті американським правом. Альтернативного шляху його розвитку просто не було і не могло бути, адже на території колишніх англійських колоній існував юридичний монізм — системотворчі ідеї англійського права сприймалися як абсолютні істини. Прийняте в деяких штатах в 1790-1830-ті роки кримінальне законодавство відрізнялося незадовільними характеристиками. Зазвичай воно являло собою зібрання актів кримінально-правового характеру, які не мали між собою необхідного системного зв'язку.

Такий результат був цілком передбачуваним: по-перше, американське право успадкувало хаотичність та безсистемність англійського права, по-друге, перші американські статути розроблялися нашвидкуруч за умов відсутності необхідного досвіду та теоретичного підґрунтя. По-третє, чимало кримінально-протиправних діянь залишалися «злочинами по загальному праву», тому вони не враховувалися в процесі систематизації. В підсумку, законодавство залишалося недоступним для пересічних громадян, які були не в змозі самостійно розібратися з його положеннями навіть в питаннях протиправності та караності поведінки.

Необхідність створення більш ефективного кодифікованого законодавства була очевидною, втім це завдання виявилася непростим. Перша відома спроба кодифікації (в сенсі розробки проекту повноцінного кримінального кодексу) пов'язується з ім'ям Едварда Лівінгстона. В 1826 році він завершив працювати над своїми примірниками Федерального кримінального кодексу та Кримінального кодексу Луїзіани. Його напрацювання були передо-

вими для того часу та відтворювали передові ідеї, виказані в творах Беккаріа та Бентама. Проекти Лівінгстона складалися з чотирьох книг: «Про злочини та покарання», «Про процедуру», «Про докази та свідчення», «Про виправлення та тюремну дисципліну». Як зараз можемо побачити, концептуальний погляд автора був достатньо вузьким: до підґрунтя матеріального кримінального права він відносив лише злочинне діяння. Втім проект кодифікації Лівінгстона так і залишився лише набутком історії і не отримав реалізації в американському законодавстві. Іншою відомою кодифікацією, розробленою на доктринальних засадах, став проект Кримінального кодексу штату Нью-Йорк, автором якого був Девід Філд. Завдяки отриманому на практиці досвіду, Філд намагався максимально задовольнити потреби правозастосування: Кодекс значно звужував регулятивну сферу загального права.

Важливим є той факт, що проект Філда таки був схвалений легіслатурою штату Нью-Йорк та вступив у силу в 1881 році. На прикладі даного Кодексу можна простежити важливу тенденцію американського права — конкуренцію загального права з системними кодифікаціями, що безпосередньо вплинуло на стан правової, в тому числі і кримінально-правової доктрини. В цілому ж кодекс Філда був для свого часу новаторським, але в силу об'єктивних причин не привносив революційних змін у законодавство. І надалі американські кримінальні кодекси XIX століття відрізнялися казуальністю, еклектичністю та безсистемністю та чітко віддзеркалювали усі недоліки англійської юридичної спадщини. Проте неможна обійти стороною процес поступового, але суттєвого зменшення значення судових прецедентів у порівнянні з англійським правом, що було зумовлено саме началом процесу кодифікації в США.

Починаючи з XIX століття в праві США спостерігається тенденція до зменшення частки злочинів за загальним правом та поступової повної регламентації кримінально-правових заборон у законодавстві. Сучасна ситуація, що склалася у сфері застосування американського загального права, є неоднозначною. В більшості штатів існують заборони притягувати до відповідальності за вчинення злочинів за загальним правом — чи безпосередньо в статутному законодавстві, або ж такі заборони носять судовий характер. Як правило, злочини за загальним правом були включені до складу законодавства під час його систематизацій. Але залишається питання наявності у суддів права створювати нові склади злочинів.

Виявляється, що кримінальне право деяких зі штатів дозволяє чи не забороняє судову правотворчість в даному контексті. Як влучно зауважує І. Козочкін, «якщо навіть в якому-небудь штаті злочини за загальним правом скасовані, то цей факт ще не означає, що загальне право не є джерелом кримінального права, при цьому дуже важливим». Може бути наведено чимало прикладів законодавчих прогалин, які були оставлені або ж навмисно, або ж виявлені та використані судовою практикою.

Так Кримінальний кодекс штату Вісконсін прямо визначає статус загального права, яке може застосовуватися в усіх випадках, коли не суперечить положенням статутного законодавства. Крім визначення ознак злочинної поведінки загальне право продовжує цілком регламентувати низку найважливіших інститутів кримінального права. Влучно наводить історичний приклад І. Козочкін: «Щоб не потрапити на лаву підсудних, пересічна особа має знати не лише кримінальні закони, а ще й загальне право, а ще краще, як не без іронії відзначається в одному ранньому рішенні суду в штаті Нью-Джерсі — носити з собою кишенькове видання Блекстона».

Як ми бачимо, значна частина американського права знаходиться далеко поза межами законодавства. Правову систему США можна наводити в якості класичного прикладу розмежування понять права та законодавства при критиці нормативізму. Право завжди є ширшим за змістом за рахунок саме правової доктрини, і в американському праві її частка є величезною. Як ми зможемо побачити далі, специфіка загального права обумовлює дуалізм доктрини: вона має дві форми прояву, одна з яких знаходить своє відображення в концептуальних наукових працях, інша ж ціл-

ком засновується на судовій практиці. При цьому «судова правова доктрина» має два рівні, так як вона впливає на генеральну правову доктрину держави, тобто в значному ступені визначає її, а також реалізується на рівні регламентації певних правових інститутів. Протягом XX століття проблема кодифікації кримінального законодавства в США не втрачала актуальності.

Американськими правниками неодноразово піднімалося питання про необхідність уніфікації законодавства. Якщо ситуація на рівні штатів залишалася цілком зрозумілою, але невтішною, то федеральне законодавство, яке має бути єдиним та універсальним, знаходилося в нелогічно асистемному вигляді. Раціональним варіантом впорядкування юридичного хаосу вважалося створення єдиної загальноамериканської моделі кримінального кодексу, який був би прийнятий за основу законодавства легіслатурами штатів. Вироблення Модельного кримінального кодексу (Model Penal Code — англ.) проводилося Американським інститутом права з початку 30-х років минулого століття.

Роботу значним чином загальмували тогочасні суспільно-політичні та економічні проблеми, в результаті активна фаза дослідницьких робіт прийшлася на другу половину 1950-х років. Виданий в 1962 році офіційний текст кодексу висвітлював інноваційний підхід по американського права. Нарешті Кодекс був системно структурований і складався з чотирьох частин, втім традиційно лише дві з них були присвячені матеріальному кримінальному праву, інші — регламентували процесуальні аспекти. Модельний кримінальний кодекс реалізував новий погляд на кримінально-правові інститути. Так, революційних перетворень зазнала теорія вини, яка була повністю переглянута та стала значно ближчою до «континентальної моделі».

Можна ґрунтовно стверджувати, що вихід у світ Модельного кримінального кодексу спричинив доктринальну революцію в кримінальному праві Сполучених Штатів Америки. До речі, Кодекс посягав на традиційні «сфери інтересів» американської кримінально-правової доктрини, а саме — на загальне право шляхом суттєвого звуження сфери його застосування. Так, ті ж самі питання вини в кримінальному праві традиційно регулювалися загальним правом, при цьому різноманіття форм вини було просто вражаючим: їх можна було налічити не менш ніж п'ятнадцять, і навіть в судових рішеннях складно було прослідкувати, в чому проявлялися відмінності між ними. Структура Модельного кримінального кодексу також була цілком інноваційною, адже вона не мала прикладів у попередньому законодавстві.

Фактично Кодекс розв'язував цілих три складних питання американського кримінального права: 1) забезпечував системність законодавства та консолідацію його в єдиному кодифікованому нормативному акті; 2) зменшував сферу застосування загального права; 3) спрощував доступ до законодавства для пересічних осіб, усував колізії, які неминуче мали місце з огляду на плюралізм федерального законодавства, законодавства штатів та загального права. В цілому ж, Кодекс мав привести американське законодавство до єдиного знаменника, тобто уніфікувати його на території держави. Вплив Модельного кримінального кодексу на сучасне американське законодавство складно переоцінити. Протягом 1962-1985 років нові кримінальні кодекси були прийняті в тридцяти чотирьох штатах. Ще вісім штатів не отримали нові кодекси в результаті саботажу з боку легіслатур, які загальмували розгляд та прийняття проектів з різних причин. Втім, реальність дещо відрізнялася від сподівань співробітників Американського інституту права, адже правила новації Кодексу «втілювалися у життя» частково, так як жодна з легіслатур не прийняла Модельний кодекс в цілому — він використовувався як основа для розробки власних проектів кримінальних кодексів.

Як правило, використовувалися принципи кримінальної відповідальності, викладені в Кодексі, та визначення певних складів злочинів. Федеральне ж законодавство залишилося без змін взагалі, хоча Модельний кримінальний кодекс був в першу чергу зорієнтований на реформу загальнодержавної ланки кримінального

законодавства, так як кожний зі штатів прийняв свій власний варіант кодексу, які в порівнянні між собою мають не надто багато спільних рис. Напевно, відмова штатів цілковито замінити своє законодавство Модельним кримінальним кодексом багато в чому була продиктована і ідея американського федералізму, відповідно до якої, кожний зі штатів намагається зберігати свою ідентичність, а право, безперечно, є одним з елементів ідентичності. Також мали місце і суто утилітарні міркування, адже цілковита заміна кримінального права (не лише законодавства, до речі) вимагала реформування системи правосуддя, пенітенціарної системи, правоохоронних органів, юридичної освіти тощо. Такі зміни були надто незручними для всієї корпорації юристів, тому майбутнє Модельного кримінального кодексу було вирішено заздалегідь.

Розвиток американського права в період від початку колонізації до проголошення незалежності США характеризувався значним впливом релігії, а сама релігійність переселенців була зумовлена, переважно, складнощами життя на нових територіях. Налагодження суспільного побуту призвело до секуляризації суспільства, що демонструється положеннями Білю про права, в якому було законодавчо закріплено відокремлення церкви від держави.

Культурне питання є надто складним в дискурсі реалій американського суспільства. Плюралізм культурних традицій призвів до унеможливлення виокремлення загально американської культури як такої. Такі відмінності найбільше проявляються між законодавчими системами штатів «початкової колонізації» та штатів, створених значно пізніше, — в другій половині позаминулого століття. Географічне положення, особливості способу виробництва, характеристики суспільних відносин сильно вплинули на системи кримінального законодавства штатів. Результатом стало більш суворе та репресивне законодавство центральних та західних земель, у підсумку – ставлення до питання смертної кари та її призначення та ін.

Внутрішня політика завжди мала не менший вплив на американське право, ніж релігія та культура, а, можливо, і значно більший. Функціонування в державі двох політичних партій, які постійно змагаються між собою за владу, часто призводить до втілення у життя неочікуваних ідей. Зумовлюється цей факт політичним популізмом під гаслами боротьби зі злочинністю. В результаті політика зумовила «спіраль посилення репресії» – мертвий кут, який ускладнює зниження ступеня репресивності законодавства, адже кожна із політичних партій при владі намагається отримати схвальну оцінку виборців, а тому має догоджати їхнім бажанням. Враховуючи зазначене репресивний концепт американського кримінального права має виражену соціокультурну та внутрішньополітичну обумовленість.

Висновки і пропозиції. Римська окупація англійських земель в I-IV столітті зумовила вплив культури та права Рима на суспільство англосаксів. Римське право впливало на майбутнє англійського права наступним чином: а) прямо – в період римського панування на Британському півострові; б) опосередковано – через закони, прийняті на основах римського права в V-XI ст (перший етап). Становлення англійського загального права було наступним кроком до генезису американської кримінально-правової доктрини. З першої половини XVII століття почалося формування американського права, в основі якого хоча і знаходилося англійське право, але поступово воно зазнало змін, обумовлених суспільними реаліями колоніальних земель (другий етап). Третій етап знаменував оформлення самостійності американського права з проголошенням незалежності Сполучених штатів Америки. З 1776 року вплив англійського права стає мінімальним, а подальший розвиток американської кримінально-правової доктрини – унікальним. Четвертий етап генезису пов’язаний із Модельним кримінальним кодексом, розробленим Американським інститутом права в якості паттерну для кодифікації кримінального законодавства на федеральному та регіональному рівнях.

Polianskyi Ye. On the genesis of American criminal law doctrine

The article deals with the genesis of criminal law of the United States of America since origins of English common law to modern concept of American criminal law taking into account the socio-cultural, religious and political conditions that influenced the process of its formation. It is found that Roman occupation of English lands in the 1st – 4th centuries determined the influence of the culture and law of Rome on the society of the Anglo-Saxons. Roman law influenced the future of English law in the following ways: a) directly – during the period of Roman rule on the British islands; b) indirectly – through laws adopted on the basis of Roman law in the 5th-11th centuries (first stage). It is indicated that the formation of English common law was the next step towards the genesis of the American criminal law doctrine. From the first half of the 17th century, the formation of American law began, which, although it was based on English law, gradually underwent changes due to the social realities of the colonial lands (second stage). The third stage marked the formalization of the independence of American law with the declaration of the independence of the USA. Since 1776, the influence of English law has become minimal, and the further development of the American criminal law doctrine is unique. The fourth stage of genesis is related to the Model Penal Code developed by the American Law Institute as a pattern for the codification of criminal law at both the federal and regional levels. It is concluded that domestic politics has always had as much, if not more, influence on American law than religion and culture. It is concluded that domestic politics has always had no less influence on American law than religion and culture, and perhaps much more. It is indicated that the repressive concept of American criminal law has a pronounced socio-cultural and domestic political conditionality.

Key words: *genesis, criminal law doctrine, American criminal law doctrine.*

УДК 342.565.2.033(4)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.45

Н. А. Гураленко
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права та прав людини
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
orcid.org/0000-0003-0884-215X

В. В. Гордєєв
доктор юридичних наук, доцент кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
orcid.org/0000-0002-1778-0432

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Контроль конституційності – це сукупність правових засобів, призначених для перевірки відповідності між актами, виданими суб'єктами влади, і Конституції, анулювання їх, якщо вони порушують конституційні принципи. Іншими словами, конституційний контроль – це сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується виконання конституційних норм, здійснюється процедура перевірки актів влади, у тому числі норм загального характеру, а в разі суперечності Конституції – визнання неконституційними норм нижчого рівня, прийнятих не відповідно до них. Основою цього контролю є дотримання принципу конституційного верховенства.

Контроль конституційності є темою, яка має велике значення у вивченні не лише конституційного права, але й інших галузей права. Щоб зрозуміти механізм контролю необхідно дізнатися, на які норми цей механізм впливатиме. Загалом можна сказати, що первинні норми, незалежно від того, які з них ґрунтуються на самій Конституції, є нормативними засобами, що підлягають такому контролю.

Основними вимогами судового контролю є жорстка конституція (процес внесення змін складніший, ніж у звичайному законі) і передача контролю вищому органу. Таким чином, контроль (аналіз вертикальної сумісності) випливає з жорсткості та верховенства Конституції, що передбачає поняття нормативного масштабування, де Конституція займає вершину піраміди, будучи основою чинності всіх інших норм.

Здійснення конституційного контролю можливе лише за умови наявності конституції як такої, водночас норми конституції повинні бути формально визначеними та мати вищу юридичну силу порівняно з нормами усіх інших актів.

Головним об'єктом конституційного контролю є Конституція, а єдиним завданням Конституційного Суду України – гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Конституційний Суд України як орган, що здійснює цей контроль гарантує верховенство Конституції України та забезпечує конституційну законність на основі принципу верховенства права, що є важливим для формування нормативно-правової основи сучасних перетворень у державі та суспільстві.

Ключові слова: *компетенція суду, конституційний контроль, Конституційний Суд України, попередній контроль, подальший контроль.*

Постановка проблеми. Соціально-політичні зміни в українському суспільстві, становлення його демократичних засад потребують якісного та своєчасного нормативного врегулювання. Судовий конституційний контроль покликаний забезпечити верховенство Конституцій України над іншими правовими актами, сприяє їх удосконаленню. Конституційний контроль характеризується як засіб забезпечення стабільності в суспільстві. Тому його дослідження видається доцільним та своєчасним.

© Гураленко Н. А., Гордєєв В. В., 2022

Ступінь дослідження. Питання конституційного контролю досліджувалось в працях Ю. Барабаша, Д. Бєлова, Ю. Бисаги, В. Бойка, М. Костицького, М. Погорецького, Б. Пошви, П. Рабіновича, Ю. Тодики, С. Шевчука, О. Щербанюк та інші.

Метою дослідження є отримання нових знань в сфері конституційного контролю на підставі практики Конституційного Суду України.

Виклад основного матеріалу. Контроль конституційності означає перевірку відповідності (сумісності) закону чи нормативного акту Конституції України. У доктрині конситуційного права розрізняють превентивний (той, що здійснюється під час законодавчого процесу формування нормативного акту і до того, як законопроект увійде в систему законодавства) або репресивний контроль, який здійснюватиметься щодо закону, а не щодо законопроекту, після завершення законодавчого процесу.

Здійснення конституційного контролю можливе лише за умови наявності конституції як такої, водночас норми конституції повинні бути формально визначеними та мати вищу юридичну силу порівняно з нормами усіх інших актів. У разі, якщо в країні діє неписана або змішана за формою конституція, то конституційний контроль здійснюватися не може. Такий самий висновок справедливий і щодо «гнучких» конституцій, оскільки неможливо зіставити ухвалювані акти зі вже чинними парламентськими актами або актом, що має назву конституції, але змінюється за такою самою процедурою, як і інші акти парламенту [5, с. 17-18]. Конституційний контроль, будучи специфічною функцією забезпечення верховенства конституції як основного закону держави, не може бути основною функцією органів, наділених повноваженнями щодо прийняття правових актів. Тому повноваження щодо забезпечення відповідності конституції нормативних актів не можна довіряти парламенту. У країнах, де конституційний статус глави держави поєднаний зі статусом глави виконавчої влади, функцію конституційного контролю іноді покладають на нього, але тільки у сфері контролю над актами органів виконавчої влади.

У літературі судовий конституційний контроль пропонують визначати як діяльність компетентних судових та/або спеціалізованих судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційної законності [4, с. 183].

У сучасному розумінні конституційний контроль було конституйовано у США на межі XVIII-XIX століть низкою судових прецедентів. Визначальною у цьому значенні стала справа «Марбері проти Медісона» (Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137), розглянута у 1803 році Верховним судом США під головуванням судді Дж. Маршалла, хоча потрібно зазначити, що федеральні суди і суди штатів приймали рішення щодо неконституційності окремих законів штатів і раніше [5, с.19].

Конституційний Суд України вже досліджував питання конституційного контролю – як передувального (a priori), так і подальшого (a posteriori) – щодо конституційних поправок (рішення від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010; Ухвала від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008).

Здійснюючи превентивний конституційний контроль щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України, Конституційний Суд України не обмежує повноважень Верховної Ради України вносити зміни до Основного Закону, а лише забезпечує конституційність їх реалізації Верховною Радою України, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України [2].

Розбіжності між видами конституційного контролю полягають також у різних формах актів, які приймаються Конституційним Судом України за результатами конституційного провадження: результати конституційного контролю, передбаченого статтею 150 Конституції України,

мають форму рішення, а превентивного контролю, передбаченого статтею 159 Конституції України, – форму висновку Конституційного Суду України. Незважаючи на відмінності за формою, рішення і висновки Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання. Це випливає з частини третьої статті 124 Конституції України, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а також з частини п'ятої цієї статті, згідно з якою всі судові рішення, незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України. Отже, прийняття судового рішення у формі висновку Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання [2].

Саме так вирішено це питання в Законі України «Про Конституційний Суд України», в якому закріплено положення, що рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання (стаття 69). Висновок Конституційного Суду України матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та стабільності Конституції України тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України[2]. Недодержання цієї умови Верховною Радою України є порушенням принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України).

Конституція України не містить застережень щодо можливості здійснення Конституційним Судом України подальшого (a posteriori) конституційного контролю щодо закону про внесення змін до Конституції України як конституційної поправки після його ухвалення Верховною Радою України. Конституційному Суду України належить здійснювати подальший (a posteriori) конституційний контроль щодо конституційних поправок після набрання ними чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою розгляду та ухвалення відповідних законів може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності або зміну конституційного ладу у спосіб, не передбачений Конституцією України. Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, що як конституційні поправки є актами конституцієдавця, є неодмінною умовою легітимності установчої влади народу. Як випливає зі статті 157 Конституції України, установча влада експліцитно обмежила себе тим, що не дозволила змінювати ті приписи Конституції України, що захищають «права і свободи людини і громадянина», «незалежність» і «територіальну цілісність» [3].

Конституційний Суд України, визначаючи ту чи іншу норму неконституційною, позбавляє її юридичної сили, тобто скасовує її. Отже, можна зробити висновок, що відповідні рішення органу конституційної юрисдикції мають певні властивості нормативних актів, що встановлюють, змінюють або скасовують правові норми [1, с. 71]. У даному випадку Конституційний Суд уже виступає не як «квазісуд», а «квазіправотворець». У цьому сенсі конституційне правосуддя є засобом (фактором) конституційного розвитку та конституційних перетворень.

Висновки. Конституційний контроль є одним із елементів, які об'єднують і визначають верховенство права та демократичну державу. Основним об'єктом конституційного контролю є Конституція України. Конституційний Суд України як орган, що здійснює такий контроль гарантує верховенство Конституції України та забезпечує конституційну законність на основі принципу верховенства права, що є вкрай необхідним для формування нормативно-правової основи сучасних перетворень у державі та суспільстві.

Список використаної літератури:

1. Крусян А. Конституційний контроль та процеси політико-правових перетворень в сучасній Україні. *Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві*. Збірка матеріалів міжнародної конференції, присвяченої 20-річчю Конституційного Суду України – Київ: ВАІТЕ, 2016. С. 68-74
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Пре-

зидента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998
3. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України „Про психіатричну допомогу" від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-22#Text
4. Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 179–184.
5. Терлецький Д. С., Батан Ю. Д., Запорожець В. І. Конституційна юстиція : навч.- метод. посібник / за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса, 2021. 154 с.

Huralenko N., Hordieiev V. Constitutional control in the practice of the constitutional court of Ukraine

Control of constitutionality is a set of legal means designed to check compliance between acts issued by subjects of power and the Constitution, annulling them if they violate constitutional principles. In other words, constitutional control is a set of legal means by which the implementation of constitutional norms is ensured, the procedure for checking government acts, including norms of a general nature, is carried out, and in the event of a contradiction with the Constitution, lower-level norms, adopted not in accordance with them, are recognized as invalid. The basis of this control is compliance with the principle of constitutional supremacy.

The control of constitutionality is a topic that is of great importance in the study of not only constitutional law, but also other branches of law. In order to understand the mechanism of control, in turn, it is necessary to ask what norms this mechanism will affect. In general, it can be said that primary norms, regardless of which of them are based on the Constitution itself, are normative means subject to such control.

The main requirements of judicial control are a rigid constitution (the process of making changes is more complicated than in ordinary law) and the transfer of control to a higher authority. Thus, control (analysis of vertical compatibility) derives from the rigidity and supremacy of the Constitution, which implies the concept of normative scaling, where the Constitution occupies the top of the pyramid, being the basis of validity of all other norms.

Implementation of constitutional control is possible only if there is a constitution as such, and the norms of the constitution must be formally defined and have a higher legal force compared to the norms of all other acts.

The main object of constitutional control is the Constitution, and the only task of the Constitutional Court of Ukraine is to guarantee the supremacy of the Constitution of Ukraine as the Basic Law of the state throughout the territory of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine, as a body exercising this control, guarantees the supremacy of the Constitution of Ukraine and ensures constitutional legality based on the principle of the rule of law, which is important for the formation of the regulatory and legal basis for modern transformations in the state and society.

Key words: *court competence, constitutional control, Constitutional Court of Ukraine, preliminary control, subsequent control.*

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.46

Т. М. Слінько
кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-8411-9655

ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ ПО УСУНЕННЮ ПРОГАЛИН У ЗАКОНОДАВСТВІ (АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)

Конституційні суди часто розглядають подання щодо законодавчих прогалин у законодавстві. Усвідомлюючи цю реальність, питання законодавчих упущень у конституційній юриспруденції стало основою XIV Конгресу Конференції європейських конституційних судів. Звернення є актом, за допомогою якого Конституційний Суд, не замінюючи законодавчого органу, здійснюється у ролі «пасивного законодавця», який наполягає на існуючих прогалинах або недоліках у чинному законодавстві через невиконання положень Конституції або необхідність внесення змін до правові норми, які були об'єктом контролю на конституційність. Таким чином, конституційні суди не перевіряє конституційність деяких законодавчих прогалин, а може лише сформулювати звернення до парламенту, в якому повідомити про наявність деяких законодавчих прогалин, виявлених у контексті контроль за конституційністю нормативного акта. Законодавчий вакуум виникає, коли законодавство не має бажаного та необхідного регулювання для розвитку суспільних відносин у певній сфері існування громади або коли правова норма, яка регулює основні цінності, закріплені в Конституції, скасовується без заміни іншою правовою нормою з тією ж метою. У першій випадку конституційні суди не може втручатися для усунення законодавчого вакууму, оскільки об'єктом конституційного контролю є норми позитивного права, іншими словами, чинні закони, а не бажане, але неіснуюче законодавство. Завдання і компетенція усунення законодавчого вакууму в даному випадку покладається на політичні чинники і, насамперед, на парламент. Законодавчі недоліки можна виправити лише законодавчо. Конституційний Суд має можливість втрутитися, за повідомленням, і з'ясувати шляхом роз'яснювального рішення, «якою мірою» відповідний текст є неконституційним.

Ключові слова: *повноваження, конституційні суди, судові рішення, прогалини у праві.*

Постановка проблеми. Конституційні суди не мають компетенції контролювати законодавчі упущення або нормативні неузгодженості між різними законами або в межах одного закону. У той же час, конституційні суди має можливість втрутитися, за повідомленням, і з'ясувати шляхом роз'яснювального рішення, «якою мірою» відповідний текст є неконституційним. У цих випадках підконтрольний текст закону не вилучається із законодавства, а застосовується в розумінні, встановленому Конституційним Судом. Однак розуміється, що і в цьому випадку для повної ясності бажано, щоб парламент втрутився, змінивши закон

© Слінько Т. М., 2022

Ступінь дослідження. В науці конституційного права дослідженням питанням прогалин у праві досліджувалось в працях О. Зайчук, Н. Оніщенко, Т. Тарахонич, О. Тарнопольська. Емпіричною базою виступили судові рішення Конституційного Суду України та Румунії.

Метою статті є дослідження судового практики Конституційного Суду України та Румунії на предмет дослідження прогалин у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Сучасній українській доктрині притаманні різні підходи до визначення поняття «прогалина в праві». Варто виділити два основні підходи до визначення суті прогалини в праві. Зокрема, перший підхід характеризується

тим, що дослідники визначають прогалину в праві як «відсутність норм права (або їхніх частин), що регулюють конкретні суспільні відносини у тому разі, якщо воно підлягає сфері правого регулювання» (О. Зайчук, Н. Оніщенко). Для позначення терміну «прогалина» використовуються такі визначення як «незаповнене місце», «пропуск в друкованому тексті», «упущення», «недолік». Також висловлюється думка стосовно того, що про прогалини в праві можна говорити переважно в переносному значенні, як про одну із недосконалостей права, відсутності в ньому того, що повинно бути його необхідним компонентом [3, с. 1]. Інший підхід до розуміння суті прогалин у праві пов'язаний з ширшим трактуванням сфери відносин, які підлягають правовому регулюванню. Зокрема, прогалиною в праві є повна або часткова відсутність у чинному законодавстві необхідних юридичних норм (Т. Тарахонич, О. Тарнопольська).

У цій статті пропоную проаналізувати, чи може можливе прогалина у законодавстві підлягати контролю на конституційність. Якщо так, ми відтворимо особливості контролю за конституційністю законодавчих прогалиин, використовуючи нещодавню судову практику Конституційного Суду Румунії та України.

Почнемо з того, що у 2010 р. потенційний незалежний кандидат на часткових парламентських виборах оскаржив (шляхом виключення неконституційності) у Конституційному суді Румунії положення ст. 48 абз. (17) із Закону № 35/2008 про вибори Палати депутатів і Сенату, а також про внесення змін і доповнень до Закону №. 67/2004 щодо виборів органів місцевої публічної адміністрації, Закону про місцеву публічну адміністрацію №. 215/2001 та Закон № 393/2004 щодо Статуту місцевих виборних посадових осіб, згідно з яким: «Тільки політичні партії та організації громадян, які належать до національних меншин, які на загальних виборах досягли виборчого бар'єру, передбаченого цією назвою, індивідуально або у політичному чи виборчому союзі, можуть брати участь у часткових виборах. Автор виключення неконституційності посилався на те, що згаданий законодавчий текст скасовує право бути обраним, регламентоване ст. 37 Конституції Румунії, шляхом усунення незалежних кандидатів із гонки на часткових парламентських виборах. Він також зазначив, що закономірно передбачати певні умови обмежувального характеру для конкретної реалізації цього права, але це суперечить Основному закону та міжнародним правовим актам у цьому питанні, оскільки певна категорія кандидатів, прийняті на загальних виборах, бути юридично виключеними зі стадії часткових виборів із самого початку.

Рішенням № 503 від 20 квітня 2010 року Конституційний суд Румунії встановив, що критикований текст закону «прямо не передбачає усунення незалежних кандидатів з часткових парламентських виборів, але це випливає саме з формули «лише партії... і організації...» , обмежувально-імперативної редакції, що логічно виключає будь-яке інше тлумачення. Навіть якщо воно має форму законодавчого упущення, повідомлений недолік неконституційності не можна ігнорувати, оскільки саме таке упущення породжує, eo ipso, порушення конституційного права бути обраним. Проте Конституційний Суд, згідно зі ст. 142 Основного Закону, є гарантом верховенства Конституції, що передбачає, серед іншого, відповідність усіх законів Конституції, контроль за конституційністю законів. Підсумовуючи, закон про вибори може визначати умови, за яких особа може балотуватися як незалежний (створення фінансової застави, певної кількості прихильників), але він ні за яких обставин не може вилучити з виборчого процесу, у випадку часткових виборів, висування особи як незалежної, не порушуючи тим самим основне конституційне право, закріплене в ст. 37 – «Право бути обраним» [1].

Конституційний суд Румунії визнав виняток неконституційним і встановив, що положення ст. 48 абз. (17) із Закону № 35/2008 є неконституційними. Таким чином, вищезазначене рішення є основою для контролю конституційності законодавчих прогалин у Румунії.

Конституційний суд Румунії підтвердив свою позицію в Рішенні №. 107 від 27 лютого 2014 року [2], в якій встановив,

що положення ст. 10 абз. (1) з надзвичайного розпорядження уряду №. 24/2008 щодо доступу до власної справи та розвінчання Безпеки (згідно з якою «Записки та довідки, видані Радою Національної ради з вивчення архівів безпеки, передаються перевіреним особам, а також особи, які звернулися з проханням про перевірку, у разі перевірки за запитом, рекомендованим листом із підтвердженням отримання»), оскільки вони складаються, створюють труднощі з точки зору тлумачення та застосування закону та створюють без мети чи раціональності спонукання, перешкода в ефективній реалізації права на звернення до суду за захистом законних прав та інтересів [2].

На відміну від першого рішення, у другому рішенні Конституційний суд Румунії зазначив, що законодавче упущення призведе до неточності, яка суперечить Конституції. Тобто цього разу у центрі уваги була перевірка якості закону. Суд дотримувався такого ж підходу в інших справах, зазначивши, що оскаржувані норми містять законодавчі недоліки та не відповідають конституційним вимогам щодо якості закону, відповідно, не відповідають умовам ясності, точності та передбачуваності в термінах. ефективного доступу до правосуддя.

В практиці Конституційного Суду України були сформульовані наслідки встановлення Конституційним Судом України наявності законодавчої прогалини. Зокрема, в Рішенні від 25 березня 1998 року № 3-рп у справі про офіційне тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України» Конституційний Суд України зазначав, що «заповнення прогалин у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади - Верховної Ради України» [3, с. 8].

В Окремій думці О. Первомайського у справі № 1-252/2018(3492/18) за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», статей 15, 15-1, 26 Закону України «Про кінематографію» суддя вказує, що існування законодавчого упущення (legislative omission) в унормуванні відносин із притягнення особи до юридичної відповідальності може свідчити про ілюзорність конституційних гарантій, установлених пунктами 1, 22 частини першої статті 92 Основного Закону України [4]. Відсутність усупереч Конституції України належного законодавчого врегулювання відносин із притягнення особи до юридичної відповідальності може бути кваліфікована не як законодавча прогалина (лакуна), вади існування якої може бути подолано під час правозастосування, а як законодавче упущення (legislative omission), наявність якого є порушенням Основного Закону України.

Висновки. Таким чином, як Конституційний суд Румунії, так і Конституційний Суд України перевіряють конституційність деяких існуючих положень, які містять законодавчі упущення, які можуть вплинути на основні права. У цьому сенсі тест, який застосовують конституційні суди, може відрізнятися залежно від характеру пропуску. У деяких ситуаціях наголос робиться на перевірці законності, в інших – більша вага надається або перевірці законної мети, або перевірці збалансування конкуруючих принципів.

Список використаної літератури:

1. Decizia Curții Constituționale a României nr. 503 din 20 aprilie 2010 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 29 alin. (5), art. 30 şi ale art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în Monitorul Oficial nr. 353 din 28 mai 2010.
2. Decizia Curții Constituționale a României nr. 107 din 27 februarie 2014 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 2 lit. b) şi ale art. 10 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.

24/2008 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securităţii, publicată în Monitorul Oficial nr. 318 din 30 aprilie 2014.
3. Національна доповідь Конституційного Суду України «Проблеми законодавчих прогалин в конституційній юриспруденції» URL: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Ukraine_uk.pdf
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі № 1-252/2018(3492/18) за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 6 Закону України „Про телебачення і радіомовлення", статей 15, 15-1, 26 Закону України „Про кінематографію" від 21.12.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc03d710-21#Text

Slinko T. Authority of constitutional courts to eliminate gaps in the legislation (analysis of court practice)

Constitutional courts often consider submissions regarding legislative gaps in legislation. Aware of this reality, the issue of legislative omissions in constitutional jurisprudence became the basis of the XIV Congress of the Conference of European Constitutional Courts. An appeal is an act by which the Constitutional Court, without replacing the legislative body, acts in the role of a «passive legislator», which insists on existing gaps or shortcomings in the current legislation due to non-fulfillment of the provisions of the Constitution or the need to make changes to the legal norms that were the object control over constitutionality. Thus, the constitutional courts do not check the constitutionality of some legislative gaps, but can only formulate an appeal to the parliament, in which to inform about the presence of some legislative gaps discovered in the context of the control of the constitutionality of the normative act. A legislative vacuum occurs when the legislation does not have the desired and necessary regulation for the development of social relations in a certain area of community existence or when a legal norm that regulates the basic values enshrined in the Constitution is canceled without being replaced by another legal norm with the same purpose. In the first case, the constitutional courts cannot intervene to eliminate the legislative vacuum, since the object of constitutional control is the norms of positive law, in other words, the existing laws, and not the desired but non-existent legislation. The task and competence of eliminating the legislative vacuum in this case depends on political factors and, first of all, on the parliament. Legislative shortcomings can be corrected only by legislation. The Constitutional Court has the possibility to intervene, on notice, and to find out by means of an explanatory decision «to what extent» the text in question is unconstitutional.

Key words: *powers, constitutional courts, court decisions, gaps in the law.*

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.47

О. К. Ковальчук
аспірант
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються деякі особливості застосування податкової амністії в Україні. У сфері податково-правового регулювання часто вдаються до оптимізації податкових зобов'язань, збільшення надходжень до бюджетів різних рівнів тощо. Так, одним із таких способів є запровадження правових механізмів податкової амністії (економічної амністії, амністії капіталів тощо). Крім вже згаданої мети, такі заходи застосовуються також для залучення в національну економіку коштів, які приховані від оподаткування, або тих коштів, які виведені за кордон. Показово, що в кожній конкретній країні світу механізми регулювання зазначених явищ є різними, а отже і мета та результати їх реалізації будуть різними. Підкреслено, що наявні відмінності обумовлені низкою факторів, таких як: форма правління, податкова система тощо. Також необхідно враховувати певні політичні інтереси від запровадження механізму податкової амністії, а також інтереси того прошарку суспільства, певного кола платників податків, до яких застосовуються такі механізми.

Підкреслено, що податкова амністія в Україні була реалізована шляхом податкового компромісу та одноразового (спеціального) добровільного податкового декларування активів фізичних осіб. Зазначено, що податкові амністії відрізняються не тільки за суб'єктами (або сферою поширення), а й за розміром фінансових вигод, отриманих учасниками податкової амністії в результаті реалізації цієї процедури. Доведено, що запровадження правових механізмів податкової амністії у різних її проявах є пропозицією держави платникам податків укласти договір про регулювання певних податкових відносин за виключними правилами. Аргументовано, що запровадження та реалізація податкової амністії в державі, зокрема в Україні, є проявом диспозитивності, про що свідчить добровільний характер її застосування. Запропоновано розглядати податкову амністію як специфічний вид податкових стимулів.

Ключові слова: *податкове регулювання, податкова амністія, компроміс, декларування, диспозитивність у податкових відносинах.*

Вступ. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування час від часу вдаються до впровадження різних правових механізмів, спрямованих на зміну існуючого порядку правового регулювання відповідних суспільних відносин, й очікують від таких новацій значних позитивних наслідків. Приміром, у сфері податково-правового регулювання часто вдаються до оптимізації виконання податкового обов'язку, збільшення грошових надходжень до бюджетів різних рівнів тощо. Так, одним із таких шляхів виступає впровадження правових механізмів податкової амністії (економічної амністії, амністії капіталів тощо). Крім вже вказаної мети такі заходи застосовуються й для залучення до національної економіки коштів, що приховані від оподаткування або ж ті кошти, що виведені закордон. Показово, що в кожній конкретній державі світу механізми регулювання позначених явищ різноманітні, а отже, мета й результати від їх впровадження будуть різними. Зазначимо, що такі відмінності обумовлюються цілою низкою чинників, як-то: форма державного устрою, побудова податкової системи та ін. Також необхідно враховувати як певні політичні інтереси від впровадження механізму податкової амністії, так і інтереси того прошарку суспільства, певного кола платників податків, на яких такі механізми розповсюджують свою дію.

© Ковальчук О. К., 2022

Аналіз останніх досліджень. Підкреслимо, що з огляду на досить давню історію та глибинне історичне коріння, сутність податкової амністії, її види та правові механізми їх застосування були предметом вивчення багатьох дослідників. Серед вітчизняних науковців позначимо таких, як: О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. В. Макух, І. В. Приходько, В. О. Рядінська, Є. М. Смичок, К. О. Токарєва. Водночас з урахуванням тих євроінтеграційних процесів, в яких знаходиться зараз Україна, а також беручи до уваги те що йде планомірним шляхом впровадження заходів Плану BEPS, існує необхідність більш широкого погляду на податкову амністію як актуальне правове явище. Отже, м**ета статті** полягає у проведенні огляду правових механізмів застосування податкової амністії у різних країнах світу, їх порівняльно-правовому аналізі.

Виклад основного матеріалу. Як ми вже акцентували увагу, податкові амністії проводяться як місцевими, так і центральними органами влади. На підставі аналізу іноземного податкового законодавства, а також здобутків правової доктрини можемо констатувати, що протягом останніх п'ятдесяти років центральні уряди деяких країн, що розвиваються (наприклад,Аргентини, Колумбії, Бразилії, Індії, Філіппін, Туреччини), неодноразово пропонували амністії, так само як і центральні уряди розвинених країн, що стикаються з конкретними економічними проблемами, такими як рецесія, фінансова криза, великий державний борг (наприклад, Ірландія, Італія, Іспанія, Греція, Португалія) [1]. При цьому слід зазначити, що багатокраїн, що розвиваються, і розвинених країн також час від часу вдаються до певної форми амністії, щоб сприяти репатріації капіталів або полегшити економічну лібералізацію і відкритість для міжнародної торгівлі.

Показово, що законодавці та місцеві органи влади постійно розробляють нові види податкових амністій. Як вбачається, такий підхід (розробка певних новацій та диференціація в цій сфері) викликані необхідністю привернути увагугромадськості, а в разі частого проведення податкових амністій – звернутися до тих груп населення, які ще не були охоплені попередніми пропозиціями. Такий висновок ґрунтується з урахуванням того, що доволі часто податкові амністії поширюють свою дію не на всіх платників податків, а лише на певні їх категорії.

Приміром, проєкт Закону України «Про податкову амністію» від 29.06.2000 р. [9] було розроблено з метою створення передумов для повернення коштів та майнових цінностей, раніше вивезених з території України, та легалізації доходів юридичних або фізичних осіб з їх врахуванням у розрахунках розмірів податкових баз для визначення податкових зобов'язань таких осіб у майбутніх податкових періодах. Фактично, до суб'єктів податкової амністії за вказаним законопроєктом віднесено як фізичних, так і юридичних осіб – платників податків.

Інший підхід було обрано законодавцем при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу» [8]. Відповідно до вищевказаного нормативно-правового акта дія податкового компромісу як виду податкової амністії поширювалася на платників податків та/або їх посадових (службових) осіб. З наведеного бачимо, що податковий компроміс був впроваджений не лише на всіх платників податків (юридичних та фізичних осіб), а й передбачалася можливість його реалізації для їх посадових чи службових осіб.

Такий вид податкової амністії, як одноразове (спеціальне) податкове декларування активів фізичних осіб, впроваджене Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету» від 15.06.2021 р. [7] розповсюджується лише фізичних осіб – платників податків. Позначені приклади правового регулювання

податкової амністії в Україні проілюстрували, що законодавець залежно від мети її впровадження, а також інших чинників до кола суб'єктів податкової амністії відносить різне коло платників податків. Крім того, регламентує різні за своєю суттю види податкової амністії.

У цьому контексті доцільно звернути увагу й на те, що податкові амністії різняться не лише за суб'єктами (або колом поширення). Ще одним дуже важливим критерієм класифікації податкової амністії виступає обсяг фінансових вигод, які отримують учасники податкової амністії як результат реалізації цієї процедури. Так, за вказаним критерієм можна виділити широкі та вузькі податкові амністії. Згідно з першим видом податкової амністії не тільки зменшуються або скасовуються санкції та пеня, але й зменшується основна сума податку. Крім того, може йтися про надання імунітету від перевірок минулих, а іноді і майбутніх податкових зобов'язань [2]. Вузькі податкові амністії характеризуються, наприклад, лише звільненням платників податків від відповідальності за порушення податкового законодавства.

Окремо слід звернути увагу на те, з якою метою впроваджується податкова амністія у кожній конкретній державі у той чи інший період часу. Деякі науковці стверджують, що податкові системи країн, які розвиваються (наприклад, ЮАР, Аргентина, Індія) характеризуються більш яскравою фіскальною спрямованістю, ніж регулятивною чи стимулюючою. Для платників податків вказаних держав характерний досить низький рівень правової культури, повне чи часткове ігнорування необхідності виконання податкового обов'язку, зокрема, сплати податків і зборів. А відтак, можна вести мову про високий рівень корупції, значний розвиток тіньової економіки. Це, в свою чергу, зумовлює високий рівень оподаткування та відповідальності за податкові правопорушення. Відповідно, до цілей податкової амністії слід віднести: поповнення бюджету відповідного рівня, економія коштів на адміністрування відповідних податків.

Існує точка зору, згідно з якою у разі, коли амністія пропонується особам, які ухиляються від сплати податків і вже перебувають під слідством, вона може розглядатися як форма укладання угоди про визнання вини. Іншими словами, податкові органи використовують амністію для того, щоб вигідно відмовитися від частини очікуваних надходжень, якщо це також передбачає часткове переведення в готівку її кредитів і суттєве скорочення витрат, які вона мала б понести на реалізацію амністії. Як і у випадку з угодами про визнання вини, очікується, що ті, хто більш охоче беруть участь в амністії, є також тими, хто більш грубо порушив закон, оскільки вони програють, якщо намагатимуться оскаржити свою відповідальність [1].Отже, угода про визнання вини може розглядатися як ефективний інструмент відбору,оскільки, з одного боку, винні, які більше ризикують, повинні викрити себе, визнавши свою провину, і, таким чином, бути належним чином покарані, в той час як невинні, не визнаючи себе винними, повинні постати перед судом [3, с. 751]. При цьому науковці наголошують, що подібний тип відбору можливий за допомогою амністії. Однак, деякі проблеми можуть виникнути з ухиленням від сплати податків, якщо передбачені лише грошові санкції. У цьому випадку, за інших рівних умов, амністія є більш привабливою для тих, хто має достатньо статків, щоб нести відповідальність, і, таким чином, їх легше охопити стандартними засобами примусового стягнення. Натомість амністія не є актуальною для тих,хто не підпадає під санкції, оскільки їм нічого втрачати у разі проведення перевірки [3, с. 752].

На наш погляд, зазначені міркування вчених є певною мірою обґрунтованими. Дійсно, запроваджуючи правові механізми податкової амністії у різних її проявах, можна вести мову про те, що держава пропонує платникам податків укласти певну угоду про регулювання окремих податкових правовідносин за виключними правилами. Фактично, впровадження та реалізація податкової амністії в державі, зокрема, в Україні витупає проявом диспозитивності. Про те, що механізми податкової амністії є диспозитивними, на наше переконання, свідчить саме добровільний характер її застосування. Зазна-

чимо також, що останнім часом у фінансово-правовому законодавстві України зростає кількість диспозитивних способів регулювання, які досить активно застосовуються. Йдеться про договори, рекомендації. Їх особливістю є похідний від імперативного методу характер. Говорячи про податкову амністію, підкреслимо, що формально угода як така між державою (в особі контролюючих органів) та платниками податків (які є суб'єктами податкової амністії) відсутня. Однак за своєю суттю вказані суб'єкти укладають домовленість про низку зустрічних дій.

У цьому контексті позначимо міркування Д. А. Кобильніка. Науковець слушно наголошує на тому, що в сучасних умовах, незважаючи на те, що податкове право – це галузь публічного права й у податкових відносинах превалює реалізація публічного інтересу, диспозитивність, яка реалізується в межах владного імперативу, виступає тим чинником, за допомогою якого формується певний баланс. Так, йдеться про формування такої системи правового регулювання відносин оподаткування, за якої відбувається гармонізація публічного та приватного інтересів. Саме такий підхід дозволить побудувати партнерські відносини між державою та платниками податків [5, с. 63].Податкова амністія якраз і дозволяє з одного боку, проявити зобов'язаним учасникам податкових відносин певні порушення податково-правових норм, а з іншого – держава «закриває очі» на такі правопорушення, за умови сплати відповідного збору до бюджету.

На наше переконання, надати однозначно позитивну оцінку цьому явищу не можна. Така точка зору виникає, виходячи з того, що учасники процедур податкової амністії домовляються про певні поступки один одному й нібито досягають відповідного балансу інтересів. У той же час у такому разі виникає низка питань стосовно подальших перспектив після реалізації податкової амністії. Зокрема, це питання набуває для зобов'язаних учасників податкових відносин – платників податків, оскільки наразі не визначено, яким чином буде діяти держава відносно платників податків, які скористалися механізмом податкової амністії, після її завершення, у майбутніх податкових періодах.

Як вбачається, у цьому контексті іншого змістового наповнення категорія «добросовісність». Показово, що у чинному податковому законодавстві України ця категорія не використовується й відповідно, її визначення також відсутнє, а оскільки чіткого визначення немає, добросовісність – це оціночна категорія. Якщо ж виходити із розуміння платника податків, яке панує у європейському публічному просторі – що він є рівноцінним партнером держави у податкових правовідносинах, то слід визнати також необхідність імплементації у Податковий кодекс України цієї категорії. Добросовісним може бути тільки повноправний суб'єкт права, в тім числі і податкового. «Матеріалізація» у Податковому кодексі України принципу податкової добросовісності у формі його нормативного закріплення спроможна активно сприяти формуванню європейської податкової культури у середовищі вітчизняних платників податків [6, с. 212]. При цьому відносно добросовісності органів державної влади та їх посадових осіб сформувався усталений підхід, який розкривається через ст. 19 Конституції України – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За такої позиції фактично ми стикаємося з ототожненням добросовісності контролюючого органу та законності як основного принципу його діяльності. Навряд чи цей підхід можна вважати аргументованим. На нашу думку, зазначені поняття за своєю суттю є різними.

Обстоюючи такі міркування, ми виходимо з того, що в межах законної поведінки можливі випадки недобросовісних дій чи рішень з боку контролюючого органу. Приміром, у випадку реалізації дискреційних повноважень (розсуду) контролюючим органом, його поведінка буде законною, проте той варіант поведінки, який буде обрано для платника податків, не буде найбільш оптимальним (з можливих у кожному конкретному випадку). У такому разі можна вести мову

про те, що посадова особа контролюючого органу діяла не зовсім добросовісно (якщо з поміж можливих варіантів урегулювання певних правовідносин для платника податків були більш сприятливі варіанти вирішення ситуації й посадова особа контролюючого органу про це знала.

Зважаючи на вищезазначене, говорячи про добросовісність суб'єктів податкових відносин у розрізі податкової амністії, акцентуємо увагу на тому, що у такому сенсі платник податків має у повному обсязі показати певні правопорушення й недоплачені суми коштів, не задекларовані активи тощо, а контролюючі органи – забезпечити конфіденційність інформації, отриманої від платника податків, а також не застосовувати отриману інформацію проти суб'єкта податкової амністії у подальшому.

Оцінюючи як позитивні, так і негативні сторони впровадження податкової амністії слід згадати про те, що амністії можуть бути ефективними, якщо вони розроблені як оптимальна дискримінаційна політика у сфері оподаткування [4, с. 28].Дійсно, серед науковців доволі поширеною є точка зору, відповідно до якої амністії загалом є дискримінаційними, оскільки вони передбачають більш сприятливе ставлення до тих, хто ухилявся від сплати податків – і до тих, хто може легалізувати своє становище зі знижкою – ніж до тих, хто сплачував податки з самого початку, з одного боку, або до тих, хто був виявлений і покараний до оголошення амністії, з іншого боку. Проте, такий погляд суттєво звужує призначення та сутність податкової амністії.

Водночас в науковій літературі висловлюються й доволі неординарні пропозиції щодо розгляду податкової амністії як способу відкриття іншого ринку, окрім ринку комплаєнсу. Якщо така пропозиція приваблює достатньо велику кількість нових»покупців», надходження до бюджету можуть зрости, навіть якщо кількість регулярних платників податків дещо зменшиться. При цьому вчений слушно наголошує на тому, що «цінова дискримінація» може бути оптимально розроблена лише за наявності характеристик, які розрізняють ринки, або, у нашому випадку,розрізняють потенційних ухильників та добросовісних платників податків. Так, ефективна дискримінація може бути застосована у випадках певного«економічного шоку», що сильно впливають на поведінку платників податків (наприклад, галузеві кризи,несприятливі життєві події і так далі). Ухилення від сплати податків може працювати як екстремальний метод збільшення наявного доходу за таких обставин. Ті, хто найімовірніше постраждає від негативного шоку, також найімовірніше виграють від нього. У цьому випадку амністія допомагає найнещаснішим поліпшити своє становище, а також полегшує їх повернення до легальної поведінки. Оскільки завжди може існувати частка населення, яка відчуває ці проблеми, постійна податкова амністія може бути виправдана як з точки зору ефективності (забезпечення страхування), так і з точки зору справедливості (допомога тим,хто її найбільше потребує) [4, с. 30].

На наш погляд, твердження, що податкова амністія – це прояв дискримінаційної політики держави у сфері оподаткування – перебільшення. Такий висновок ми робимо, виходячи з порівняльного аналізу таких понять, як податкова амністія та податкова пільга. І в першому, і в другому випадку законодавець визначає низку критеріїв, яким має відповідати платник податку для того, аби скористатися таким правом. Зазначимо, що науковці дуже часто вбачають у такому підході порушення принципів рівності платників податків перед законом та справедливості оподаткування, що є одними з основних засад податкового законодавства. Однак, навряд чи це так. Зазвичай надання відповідних податкових пільг виступає високоефективним та дієвим економічним інструментом, який має за мету стимулювання розвитку певних видів діяльності, галузей та регіонів. При цьому підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат. Характерно, що як при наданні податкових пільг, так і при впровадження механізму податкової амністії держава надає таке

право, а скористатися ним чи ні – вирішує безпосередньо платник податків, участь у цих процесах є саме добровільною. Це знову ж таки, свідчить про диспозитивність позначених механізмів в межах імперативного методу податково-правового регулювання. На наше переконання, механізм податкової амністії необхідно розглядати не як засіб дискримінації платників податків, а саме як специфічний вид податково-правових стимулів.

Висновки. З огляду на вищенаведене можемо констатувати, що податкова амністія в Україні реалізовувалась через податковий компроміс та одноразове (спеціальне) добровільне податкове декларування активів фізичних осіб. Зазначимо, що вказані різновиди мають як спільні, так і відмінні характеристики. До спільних віднесено добровільність та умовний характер (йдеться про необхідність сплати відповідного збору до державного бюджету. Відмінними характеристиками є: коло осіб, на яке розповсюджується певний механізм податкової амністії, ставка збору, який має бути сплачений до бюджету, строк дії та ін. Спільною метою реалізації податкових амністій позначеними способами є: реалізація фіскальної функції (наповнення доходної частини державного бюджету), економія коштів на адміністрування відповідних податків. Встановлено, що застосування механізмів податкової амністії доцільно розглядати як прояв диспозитивності в межах імперативу податково-правового регулювання.

Список використаної літератури:

1. Carla Marchese (2014) Tax Amnesties. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405812
2. Franzoni, L. A. (1996) Punishment and grace: on the economics of tax amnesties. *Public Finance*, 51. 353-368
3. Grossman, G. M., Katz, M. L. (1983). Plea bargaining and social welfare. *The American Economic Review*, 73. 749-757.
4. Marchese, C., Cassone, A (2000) Tax amnesty as price-discriminating behavior by a monopolisticgovernment. Euro. J. *Law Econ*. 9, 21-32.
5. Кобильнік Д. А. Особливості реалізації функцій податкового права (методологічний аспект): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 443 с.
6. Пацурківський П. П. Правова природа оціночних понять «справедливість», «добросовісність» і «розумність» у Податковому кодексі України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право.* Випуск 67. 2021. С. 208-214.
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету: Закон України від 15.06.2021 р. №1539-IX.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1539-20#Text
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу: Закон Україниві д 25.12.2014 р. № 63-VIII.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63-19#Text
9. Про податкову амністію: проєкт Закону України від 29.06.2000 р. № 5376-1. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8670

Kovalchuk O. Some features of the application of tax amnesty in Ukraine

The article examines some features of tax amnesty in Ukraine. In the field of tax and legal regulation often resort to optimization of tax liability, increase of revenues to the budgets of different levels, etc. Thus, one of such ways is the introduction of legal mechanisms of tax amnesty (economic amnesty, capital amnesty, etc.). In addition to the already mentioned purpose, such measures are also used to attract to the national economy funds that are hidden from taxation or those funds that are withdrawn abroad. It is significant that in each particular country of the world the mechanisms of regulation of these phenomena are different, and therefore the purpose and results of their implementation will be different. It should be noted that such differences are due to a number of factors, such as the form of government, tax system, etc. It is also necessary to take into account certain political interests from the introduction of the tax

amnesty mechanism, as well as the interests of the stratum of society, a certain circle of taxpayers to which such mechanisms apply.

It is emphasized that the tax amnesty in Ukraine was implemented through a tax compromise and a one-time (special) voluntary tax declaration of assets of individuals. It is noted that tax amnesties differ not only by subjects (or scope of distribution), but also by the amount of financial benefits received by the participants of the tax amnesty as a result of the implementation of this procedure. It has been proven that the introduction of legal mechanisms of tax amnesty in its various manifestations is an offer by the state to taxpayers to conclude an agreement on the regulation of certain tax relations according to exclusive rules. In fact, the introduction and implementation of tax amnesty in the state, in particular, in Ukraine, is a manifestation of dispositivities, which is evidenced by the voluntary nature of its application. It is proposed to consider tax amnesty as a specific type of tax incentives.

Key words: *tax regulation, tax amnesty, compromise, declaration, discretion in tax relations.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.48

О. В. Кузьменко
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,
kov2101@gmail.com, ORCID 0000-0002-0830-766X

В. Г. Чорна
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,,
demidenkov@ukr.net, ORCID 0000-0002-6072-0283

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ АКВАКУЛЬТУРИ: КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ

У даній статті авторами здійснено аналіз публічного адміністрування сферою аквакультури. Акцентовано увагу на новітніх практиках публічного адміністрування сфери аквакультури економічно розвинутих країн. Авторами відзначено, що маючи стійкий потенціал до свого розвитку, нажаль, в Україні дана сфера не достатньо розвинута в порівнянні з іншими країнами.

На підставі здійсненого компаративістського дослідження публічного адміністрування сферою аквакультури Норвегії, Франції, Італії, Туреччини авторами відзначено, що для розвитку сфери аквакультури в Україні варто реалізувати наступні кроки: 1. Інтегровані системи управління ресурсами, ймовірно, будуть більш трудомісткими, але вимагатимуть менших капіталовкладень, можуть бути доступними для більшої кількості людей. 2. Необхідно запровадити схеми кредитування та субсидування, суб'єктів провадження аквакультури шляхом розроблення програм дослідження та підвищення кваліфікації працівників, підвищення рівня оснащення аквакультури підприємств, налагодження логістичних процесів. 3. Необхідність налагодження діалогу між урядом, промисловістю та дослідницькими установами. 4. Забезпечення зростання та конкурентоспроможності в межах екологічної стійкості. 5. Скорочення викидів парникових газів у промисловості аквакультури, що надходить від кормів для риб – їх виробництва, обробки та транспортування. Передбачити збільшення можливості для виробництва кормів із місцевих екологічно чистих джерел, таких як нова сировина з океану, культивовані види, такі як ламінарія та мідії, або водорості. 6. Необхідно держаним структурам та приватним підприємствам подавати заявки на гранти в рамках проектів інвестиційної підтримки з метою імплементації acquis щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС. 7. Варто розглянути можливість імплементувати в національне законодавство норм, що стосуються розвитку прибережних зон. 8. Необхідно розробити на загально-держаному рівні програм розвитку сфери аквакультури та взяти за основу основні напрямки виробництва, удосконалення логістичних процесів тощо.

Ключові слова: *аквакультура, рибне господарство, публічне адміністрування, інструменти публічного адміністрування, навколишнього середовища, екологічний стан, контроль, нагляд, захист природніх ресурсів.*

Постановка проблеми. Аквакультура, розведення водних організмів, будь то риба, ракоподібні чи рослини, явно має значний потенціал для зростання. Аквакультура є однією із сфер народного господарства, важливим елементом водних природніх ресурсів. Традиційно в Україні спостерігається твердження про те, що аквакультура – це вид господарської діяльності, який полягає у виро-

© Кузьменко О. В., Чорна В. Г., 2022

щуванні, розведеденні та використанні об'єктів рибництва. Дана діяльність адміністурється системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Втім, маючи стійкий потенціал до свого розвитку, нажаль, в Україні дана сфера не достатньо розвинута в порівнянні з іншими країнами. Саме тому, нашу думку, є необхідним на основі компаративістського аналізу публічного адміністрування сфери аквакультури запропонувати дієві кроки до підвищення ефективності даного виду адміністрування в Україні.

Стан дослідження. Питання дослідження адміністративно-правового регулювання сфери аквакультури торкалися: С.І. Алимова, В.І. Борейко, Д.О. Беззубов, Л.А. Гайко, В.Л. Долинского, О.С. Качного, Л.О. Кожура, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легеза, Ю.П. Мазур, А.В. Омельченко, О.Н. Тарана та інших.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження міжнародного досвіду сфери аквакультури ми візьмемо за основу наступні критерії: 1) розташування та наявність природніх об'єктів для вирощування та розвитку сфери аквакультура; 2) потенціал країни для розвитку досліджуваної сфери; 3) рівень економічних результатів на які можна орієнтуватися як такі що є показовими; 4) наявність систем та аквакультурних комплексів.

Природний ландшафт **Норвегії** містить ідеальні умови для процвітаючої норвезької галузі аквакультури. Країна має унікальну перевагу: холодна та чиста вода норвезьких фіордів ідеально підходить для рибного господарства. Починаючи з 1970-х років, коли почалося вирощування риби, швидко розвивалися методи, щоб закріпити позицію Норвегії як світового лідера в галузі аквакультури. Норвегія є найбільшим експортером продукції аквакультури в Європі та шостим експортером у світі після таких азіатських країн, як Китай, Індія та Індонезія (FAO 2012). Ця галузь дуже важлива для фермерів і людей, які живуть за рахунок вигод у вигляді можливостей праці та фінансових доходів. Кількість співробітників, які безпосередньо зайняті у виробництві аквакультури, становить близько 9000, але понад 22 000 задіяні в цій галузі [1].

Сьогодні норвезька аквакультура є однією з найбільших експортних галузей у країні. У міру того, як країни переходять до практик сталого розвитку аквакультури, для того, щоб галузь аквакультури Норвегії продовжувала розвиватися, галузь має зосередитися на розвитку процесів сталого виробництва. Уряд Норвегії підтримує ці зусилля та співпрацює з промисловістю та дослідницькими установами, щоб розпочати нову еру сталого розвитку для галузі аквакультури. Інноваційна платформа поспілкувалася з Бьорнаром Ск'яраном, міністром рибальства та океанічної політики Норвегії, щоб дізнатися більше.

Головним суб'єктом публічного адміністрування сфери аквакультури в Норвегії є Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства. Головну увагу приділяють технологічним інноваціям та технологічному розвитку.

Уряд Норвегії реалізовує загально державну програму «Hurdalsplattformen», яка передбачає розвиток аквакультури за трьома напрямкам: 1) розвиток системи світлофорів, яка була створена для того, щоб галузь могла розвиватися в межах екологічної стійкості. Промисловість все ще стикається з деякими проблемами щодо морських вошей, хвороб і здоров'я риб, а також підвищення обізнаності про добробут риб; 2) створення бази для ліцензування виробництв аквакультури в морі. Аквакультура в морі або «офшорна аквакультура» може зробити значний внесок у майбутнє зростання; 3) вирішення проблеми зменшення вуглецевого впливу галузі [2].

В Норвегії передбачено обов'язок розробки та використання ефективних вакцин, що призвело до надзвичайно низького використання антибіотиків у норвезькому рибництві. Це приклад надзвичайно успішної медичної інновації. Кілька років тому чинний уряд оприлюднив «дозволи на розробку» – схему, за якою промисловість могла подати заявку на отримання ліцензій на аквакультуру, зобов'язавшись інвестувати значні кошти в розробку нових і більш стійких технологій виробництва [2].

Екосистемний підхід до аквакультури – це стратегія інтегрованого управління зем-

лею, водою та живими ресурсами, яка сприяє сталому розвитку, справедливості та стійкості взаємопов'язаних соціальних та екологічних систем. Розвиток аквакультури має відбуватися в межах пропускної спроможності водних ресурсів, соціального та інших відповідних секторів, щоб бути стійким без негативного впливу на навколишнє середовище [2].

Франція є другим за величиною виробником аквакультури в Європейському Союзі після Іспанії. Франція є провідним виробником устриць у Європейському Союзі та потужною силою у вирощуванні мідій. Окрім молюсків, у Франції також вирощують форель, калкан, окуня та кілька інших видів риб. У країні домінує галузь виробництва молюсків, яка виробляє 155 000 тонн на рік, вартістю близько 550 мільйонів євро (682 мільйони доларів). Індустрія молюсків складається з приблизно 2800 компаній, у яких працює понад 16 000 людей. Аквакультура стала спеціалізацією таких регіонів Франції, як Нова Аквітанія, Верхня Франція та Бретань, на які припадає близько 70 відсотків національного виробництва. У ширшій картині рибна галузь Франції, яка вирощує 53 000 тонн риби на рік, є дуже мізерною рибою порівняно з Норвегією, де щорічно виробляється 1,3 мільйона метричних тонн.

У Франції відсутність подальшого розвитку морського рибництва протягом останніх 20 років пояснюється нормативними обмеженнями та важким доступом до нових місць для вирощування через високу конкуренцію між різними видами використання в прибережній зоні та недоліками управління в цих областях. Регіональні схеми розвитку морської аквакультури (SRDAM) були запроваджені французьким Законом про модернізацію сільського господарства та рибальства (LMAP, 27 липня 2010 р.). Цілі SRDAM полягають у проведенні інвентаризації існуючих місць аквакультури та виявленні потенційних місць, придатних для аквакультури, а також у поєднанні розвитку морської аквакультури з іншими прибережними видами діяльності. Очікується, що вони нададуть доступ до нових місць розведення риби. Наше дослідження зосереджено на трьох SRDAM на узбережжі Французького Середземного моря, щоб дослідити, якою мірою SRDAM пропонують можливості для нового розвитку морського рибництва відповідно до кількісних цілей Французького національного стратегічного плану розвитку стійкої аквакультури. . Базуючись на кабінетній роботі та запитах професійних представників, адміністрації та експертів, наше дослідження має на меті проаналізувати процес створення та результати SRDAM та обговорити обмеження для розширення морського рибного господарства [3].

Аквакультура в Італії базується на давніх традиціях та історії. Характеризується високим рівнем спеціалізації та великомасштабним виробництвом. У 2016 році загальний обсяг виробництва італійського сектору аквакультури склав 157 109 тонн. У секторі молюсків основними видами є сині мідії (63 700 тонн) і молюски (36 500 тонн). Розведення плавників поділяється на прісноводні та морські види риб. Виробництво морської вирощуваної риби становить 15 744 тонни, головними видами яких є морський лящ (7 600 тонн) і морський окунь (6 800 тонн).

Уряд Італії надає підтримку своїм рибальським секторам через широкий спектр політичних заходів. Цілі відрізняються, але зазвичай зосереджуються на таких цілях, як збереження зайнятості, покращення добробуту рибалок або забезпечення стійкості сектора та ресурсів, на які він покладається. Зазвичай державні фінансові послуги сектору рибальства приносять користь сектору в цілому або деяким його сегментам, а також надають пряму підтримку окремим особам і компаніям. У 2018 році Італія витратила 41,8 млн євро (49,4 млн дол. США) на фінансування послуг сектору рибальства. Інтенсивність фінансування рибальських послуг відносно розміру флоту становила 337,4 дол. США за валову тонну загальної потужності флоту в 2018 році. Це можна порівняти із середнім показником по ОЕСР у 601,8 дол. США за гт у 2018 р. Деякі послуги в цьому секторі спрямовані на забезпечення його стійкості або покращення добробуту рибальських спільнот, лише опосередковано підтримуючи інтен-

сивність рибальської діяльності. В ОЕСР на такі послуги, включаючи управління, контроль і нагляд, припадало в середньому 59,2% витрат на послуги сектору в 2018 році. Інші послуги націлені на здатність рибалок вести свій бізнес ефективніше або стабільніше, наприклад інвестиції в освіту та навчання, маркетинг і просування або дослідження та розробки. На ці послуги припадало в середньому 16% витрат на послуги сектору в ОЕСР у 2018 році. Нарешті, деякі форми підтримки можуть мати більш прямий зв'язок із виробничими потужностями, наприклад, інвестиції в інфраструктуру, як-от порти, або субсидований доступ до неї. В ОЕСР на ці послуги припадало в середньому 24,5% фінансування послуг сектору в 2018 році [4].

Традиційна екстенсивна аквакультура все ще ведеться в «валлі», солонуватих лагунах, особливо в північно-східних регіонах. Більш сучасні методи аквакультури для морських видів включають берегові інтенсивні ферми, садкові системи в морі (марикультура), а у випадку з молюсками, вирощування на мотузках і мішках (мідії) або безпосередньо на приливному субстраті (молюски). Морська аквакультура включає в себе як молюсків (мідії та молюски), так і рибу, прісноводна аквакультура в основному складається з форелі, яка вирощується на гонках. Аквакультура розвинена на всьому узбережжі Італії, з більшою щільністю на узбережжі Адріатичного моря.

Високий рівень спеціалізації та ноу-хау, високий ступінь індустріалізації та великомасштабна організація є ключовими характеристиками італійського сектору аквакультури. У секторі аквакультури переважають малі підприємства з менш ніж п'ятьма працівниками. Загальна зайнятість у секторі становить 4 920 осіб, з яких 3 000 осіб працюють на повну зайнятість, що підкреслює важливість сезонної роботи. Італія є одним із найбільших ринків рибної продукції та продукції аквакультури в Європі, і країна покриває більшу частину попиту за рахунок імпорту. Це сьомий за величиною ринок імпортної риби та морепродуктів у світі та третій за величиною серед країн Європейського Союзу (ЄС) після Іспанії та Франції. Загальний імпорт продукції рибальства та аквакультури досяг 1,37 мільйона тонн на суму 6 мільярдів євро в 2017 році. Торговельний баланс є дуже дефіцитним і становить 5 мільярдів євро, оскільки експорт досяг лише 270 000 тонн на суму 0,8 мільярда євро [5].

В Італії діяла операційна програма EMFF на 2014–2020 роки, яка спрямована на забезпечення кращого балансу між можливостями вилову риби та доступними можливостями вилову, а також на посилення конкурентоспроможності та прибутковості рибальських підприємств. В аквакультурі головною метою є сприяння екологічно стійкій аквакультурі з акцентом на органічному виробництві. Конкурентоспроможність і прибутковість підприємств аквакультури також є пріоритетними, і вони повинні отримати користь від підтримки інноваційних продуктів і процесів, а також створення асоціації інкубаторів. Низький рівень інтернаціоналізації вітчизняної аквакультури, недостатня диверсифікація вітчизняної продукції та діяльності в галузі аквакультури, а також відсутність фінансових інструментів для нових інвестицій є одними з головних проблем. Ключовим завданням у переробній промисловості є посилення ролі організацій виробників (ОП) шляхом розробки колективних дій із зосередженням на доданій вартості, яку ОП можуть принести в ланцюг поставок [5].

Наступною країною досвід якої ми б хотіли розглянути є Туреччина. В Аквакультура в Туреччині – це одна з галузей, яка привертає увагу тим, що вона є одним із найшвидше зростаючих харчових секторів. Більше 50% морепродуктів, споживаних у світі, отримують з аквакультури. Кустарне вирощування в озерах на греблях набуло важливості, оскільки виробництво аквакультури поступово зростало. Протягом цього періоду діяльність морської аквакультури також швидко розвивалася завдяки зростанню технічного досвіду в цьому секторі та розробкам технологій кормів і садків. У 2019 році виробництво морської аквакультури досягло більше ніж вдвічі перевищує рівень виробництва внутрішньої аквакультури. Згідно з даними

2018 року, Туреччина посідає 19 місце в аквакультурі у світі. Крім того, Туреччина посіла 2 місце за виробництвом аквакультури 2018 року серед країн Європейського Союзу. Загальне виробництво аквакультури становило 373,4 тис. метричних тонн у 2019 році, з яких 256,9 тис. тонн (68,82%) було отримано з об'єктів морської аквакультури, а 116,4 тис. метричних тонн (31,18%) – з об'єктів внутрішньої аквакультури.

Міністерство сільського та лісового господарства Туреччини реалізує державу програму підтримки приватного сектору аквакультури, яка виплачується залежно від обсягів виробництва продукції аквакультури. В структурі Міністерства сільського та лісового господарства діє Генеральний директорат сільськогосподарської реформи, який реалізує грантові програми для розвитку сільських територій з метою збільшення аквакультурної промисловості. У межах цього обсягу у вигляді грантів надаються різноманітні інструменти та обладнання для об'єктів аквакультури та переробних потужностей на стадії встановлення та підтримки аквакультурної діяльності. Окрім того, в Туреччині діє лояльна система кредитування. Так, Ziraat Bank і Agricultural Credit Cooperatives надають інвестиційні та операційні позики з набагато більш прийнятними відсотковими ставками, ніж звичайні ринкові відсоткові ставки, до 10 мільйонів турецьких лир підприємцям, які бажають заснувати об'єкти аквакультури. Крім того, Інститут підтримки сільського господарства та сільського розвитку надає 55-65% грантів підприємствам аквакультури в 42 провінціях у рамках підтримки IPARD [6].

Також відзначимо, що Туреччина в рамках грантових проектів ЄС реалізує ряд програм розвитку аквакультури. Так, в рамках адміністративно-фінансової співпраці Європейський Союз надає допомогу країнам-кандидатам різними інструментами та програмами підтримки для подолання технічних і фінансових труднощів, які виникнуть під час досліджень гармонізації. Міністерство сільського та лісового господарства отримало вигоду від цієї допомоги для проектів рибальства та аквакультури.

Проект Twinning під назвою «Правове та інституційне узгодження сектору рибальства Туреччини з Acquis ЄС» було завершено в липні 2007 року з метою сталого збільшення внеску сектору рибальства в національну економіку та підготовки сектору рибальства та Туреччини до участі в Європейському Союзі . За допомогою цього проекту було досліджено законодавство, яке необхідно з точки зору відповідності законодавству ЄС та іншим інституційним практикам, а також збільшено людські ресурси та інституційну спроможність, необхідні в цій сфері [3].

Відповідно до оновленої Спільної рибальської політики (CFP), з метою юридичного та технічного зміцнення турецької системи управління рибальством, ще один твінінг-проект у партнерстві з Туреччиною та Іспанією під назвою «Проект посилення турецької системи управління рибальством» був розпочатий 8 березня 2017 р. та було завершено 8 березня 2018 р. Метою цього проекту було розвиток правової та технічної спроможності щодо моніторингу, контролю та нагляду за рибальською діяльністю, створення більш стримуючих заходів для запобігання незаконному рибальству, підтримка сталого управління рибальством а також розробити національну систему збору даних про рибальство. Крім того, в Іспанії, яка є членом ЄС, було вивчено практику ЄС у галузі рибальства, а іноземні експерти провели тренінги з практики ЄС для турецьких експертів.

Отже, інструмент перед вступної допомоги (IPA), створений ЄС для країн-кандидатів і потенційних кандидатів, є ще однією програмою, яка виконується в рамках фінансової співпраці ЄС. Компонент розвитку сільської місцевості Інструменту допомоги перед вступом (IPA) стосується створення та модернізації об'єктів аквакультури у внутрішніх водах та заснування та модернізація рибних і аквакультурних переробних потужностей. Ці інвестиції підтримуються з метою імплементації acquis щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС і для того, щоб мати змогу зробити внесок у процес підготовки Туреччини до ЄС.

Висновки. Отже, на основі аналізу міжнародного досвіду публічного адміністру-

вання сери аквакультури, ми прийшли до наступних висновків. Для розвитку сфери аквакультури в Україні варто реалізувати наступні кроки:

1. Інтегровані системи управління ресурсами, ймовірно, будуть більш трудомісткими, але вимагатимуть менших капіталовкладень, можуть бути доступними для більшої кількості людей.

2. Необхідно запровадити схеми кредитування та субсидування, суб'єктів провадження аквакультури шляхом розроблення програм дослідження та підвищення кваліфікації працівників, підвищення рівня оснащення аквакультури підприємств, налагодження логістичних процесів.

3. Необхідність налагодження діалогу між урядом, промисловістю та дослідницькими установами.

4. Забезпечення зростання та конкурентоспроможності в межах екологічної стійкості.

5. Скорочення викидів парникових газів у промисловості аквакультури, що надходить від кормів для риб – їх виробництва, обробки та транспортування. Передбачити збільшення можливості для виробництва кормів із місцевих екологічно чистих джерел, таких як нова сировина з океану, культивовані види, такі як ламінарія та мідії, або водорості.

6. Необхідно держаним структурам та приватним підприємствам подавати заявки на гранти в рамках проектів інвестиційної підтримки з метою імплементації acquis щодо відповідної політики в процесі вступу до ЄС.

Список використаної літератури:

1. Ecosystem-based approach to norwegian aquaculture management. URL: https://www.researchgate.net/publication/285164303_ECOSYSTEM-BASED_APPROACH_TO_NORWEGIAN_AQUACULTURE_MANAGEMENT
2. The road ahead to a sustainable aquaculture industry in Norway. URL: https://www.innovationnewsnetwork.com/the-road-ahead-to-a-sustainable-aquaculture-industry-in-norway/24698/
3. Regional Schemes for the Development of Marine Aquaculture (SRDAM) and Access to New Farming Sites on the French Mediterranean Coast: URL: https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/regional-schemes-development-marine-aquaculture-srdam-and-access-new-farming-sites
4. Fisheries and Aquaculture in Italy January, 2021. URL: https://www.oecd.org/agriculture/topics/fisheries-and-aquaculture/documents/report_cn_fish_ita.pdf
5. Overview of the Italian fisheries and aquaculture sector. URL: https://eurofish.dk/member-countries/italy/
6. Çoban, D., Demircan, M.D., Tosun, D.D. (Eds.) 2020. Marine Aquaculture in Turkey: Advancements and Management. Turkish Marine Research Foundation (TUDAV) Publication No: 59, İstanbul, Turkey, 430 p. URL: https://tudav.org/wp-content/uploads/2020/12/Marine_Aquaculture_in_Turkey_2020_low.pdf

Kuzmenko O., Chorna V. Public administration in the field of aquaculture: a comparative analysis

In this article, the authors analyzed public administration in the field of aquaculture. Attention is focused on the latest practices of public administration in the field of aquaculture in economically developed countries. The authors noted that, despite having a stable potential for its development, unfortunately, in Ukraine, this field is not sufficiently developed in comparison with other countries.

On the basis of a comparative study of public administration in the field of aquaculture in Norway, France, Italy, and Turkey, the authors noted that the following steps should be taken to develop the field of aquaculture in Ukraine: 1. Integrated resource management systems will probably be more time-consuming, but will require less capital investment, may be available to more people. 2. It is necessary to introduce crediting and subsidizing schemes for the subjects of aquaculture by developing research programs and improving the qualifications of employees, increasing the level of equipment for aquaculture enterprises, and setting up logistical processes. 3. The need to establish a dialogue between the government, industry and research institutions. 4. Ensuring growth and competitiveness within the limits of environmental sustainability. 5. Reduction of greenhouse gas emissions

in the aquaculture industry from fish feed – its production, processing and transportation. Provide increased opportunities to produce feed from local sustainable sources such as fresh ocean raw materials, cultured species such as kelp and mussels, or algae. 6. It is necessary for state structures and private enterprises to apply for grants as part of investment support projects for the purpose of implementing the acquis regarding the relevant policy in the process of joining the EU. 7. It is worth considering the possibility of implementing norms related to the development of coastal zones into national legislation. 8. It is necessary to develop programs for the development of aquaculture at the national level and take as a basis the main areas of production, improvement of logistics processes, etc.

Key words: *aquaculture, fish farming, public administration, tools of public administration, environment, ecological condition, control, supervision, protection of natural resources.*

УДК 323 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.49

В. Ю. Заяц
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького національного університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ (СУТНОСТІ) КОРУПЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ

Одним із шляхів подолання проблем корупції в Україні, на думку вчених, політиків, державотворців, стало з'ясування та роз'яснення змісту поняття корупції, з урахуванням сучасних тенденцій розвитку суспільства та демократичних інститутів. Позаяк, в статті здійснено чергову спробу дослідження поняття «корупції» відповідно до доктрини вітчизняної юридичної науки, а також визначено ґенезу його становлення в національному антикорупційному законодавстві з урахуванням вимог міжнародно-правових договорів. Здійснено короткий огляд зарубіжного досвіду регламентування поняття «корупції» в законодавстві таких країн як: Федеративна Республіка Німеччина, Італійська Республіка, Французька Республіка, Королівство Іспанія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. Проведене дослідження дало можливість удосконалити існуючу кваліфікацію підходів до тлумачення правової природи корупції як об'єкта протидії. Зроблено висновки, що провідні країни Європейського Союзу, в тому числі Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, в своєму законодавстві не містять визначення поняття «корупції», а розглядають корупційні прояви лише як кримінальні правопорушення, що було характерним і для національного законодавства України періоду Радянського Союзу. Сучасне антикорупційне законодавство України містить визначення поняття «корупції», яке розкривається через перелік тих діянь, в яких вона отримує прояв. Доведено, що національне антикорупційне законодавство є динамічним, постійно змінюється, у зв'язку з чим стала дефініція «корупції» втрачає з часом свою актуальність, і як наслідок знижується ефективність протидії і запобігання цьому явищу з боку спеціальних уповноважених суб'єктів та громадянського суспільства.

Ключові слова: *корупція, соціальне явище, правопорушення, службова діяльність, Закон України «Про запобігання корупції», міжнародно-правові договори.*

Вступ. Проблеми корупції сьогодні та шляхи їх подолання, на жаль, стають першочерговими, оскільки дане явище загрожує не лише виконанню взятих на себе Президентом, Урядом, Парламентом та іншими органами влади України завдань народу як єдиного джерела влади, але й виконання Україною зобов'язань перед міжнародним співтовариством в умовах євроінтеграції, воєнного стану, післявоєнної відбудови [1] і взагалі - існуванню демократичної правової держави як такої.

Як вбачається зі спеціальної літератури, одним із шляхів подолання проблем корупції в Україні, на думку вчених, політиків, державотворців, стало з'ясування та роз'яснення змісту поняття корупції. Наприклад, важливо згадати останні монографічні праці таких українських вчених як: Є.В. Невмержицький [2], О.Г. Бондарчук [3], В.Д. Гвоздецький [4], М.Г. Вербенський [5], а також дисертаційні роботи О.П. Мусієнко [6], В.М. Трепака [7] та ін. Однак, попередній аналіз великої кількості наукових розробок показав, що національне антикорупційне законодавство є достатньо динамічним і впродовж 30 років постійно вдосконалюється відповідно до стандартів Європейського Союзу. Тому актуальність даних робіт пропорційно залежить, як від таких змін.

При цьому, наявні наукові рекомендації не повною мірою сприймаються практиками та законодавцем, оскільки, незважаючи на певні позитивні зміни в організації антикорупційної системи починаючи з

© Заяц В. Ю., 2022

2014 року, стан корупції в нашій державі фактично перевищує поріг, що має назву «ганьба нації». Так, за результатами досліджень у 2017 році, проведеними міжнародною аудиторською компанією «Ernst & Young», Україна отримала перше місце серед 41 країни Європи, Близького Сходу, Індії та Африки (EMEAI) в рейтингу корупції в бізнесі [8]. Разом з тим, за даними іншої міжнародної організації, Україна має дещо кращі показники: у всесвітньому антикорупційному рейтингу Україна зайняла 131 місце зі 176 досліджених країн Світу, але все ж таки очолює «корупційну першість» у Європі [9]. Не дуже позитивну оцінку Україна отримала і в рейтингу політичних прав і громадянських свобод, який сформувала у 2016 році відома правозахисна організація Freedom House: 61 бал із 100 як «частково вільна» держава, незважаючи на те, що підвищення рівня свободи в нашій державі сприяло просуванню вгору в антикорупційному рейтингу [10].

Отже, вбачається, що проблеми корупції в Україні та шляхи їх вирішення, на жаль, не втрачають, а навпаки - посилюють свою актуальність не лише серед представників влади та практиків, а й серед науковців, які, зокрема, не віднайшли єдиного наукового підходу не лише до тлумачення терміну корупція, а й навіть стосовно його походження.

Результат дослідження. Враховуючи предмет нашого дослідження, доцільно узагальнити підходи до визначення поняття корупції в науковій літературі. Оскільки, вивчивши праці провідних українських та зарубіжних вчених, ми розділяємо позицію, що сьогодні існує багато різних визначень поняття «корупція», але повної ясності і правової визначеності до цього часу немає [7, с. 56]. Тому вбачається за доцільне зупинитися на найяскравіших, на нашу думку, точках зору щодо понять корупції крізь призму соціологічного, державно-управлінського, економічного, політологічного та власне юридичного підходів, розділивши їх на групи.

Перша група науковців розглядає корупцію як злочин – суспільно небезпечне, кримінально каране діяння. Серед даної групи є представники, які зводять до цього поняття хабарництво, охоплюючи як будь-яке одержання хабара, так і систематичне вчинювання організованого хабарництва [11, с. 108]. Інші, погоджуючись, що хабарництво є найтиповішим проявом корупції, приходять до висновку, що воно не завжди є видом кримінально караної корумпованої поведінки. Так, деякі зарубіжні вчені підкреслюють, що підкуп (одержання хабара), дійсно, був першою формою прояву корупції, проте, крім цього, даним поняттям охоплюються також випадки, коли посадові особи діють з інших вузькоегоїстичних мотивів (влаштування долі некомпетентних родичів, кумівство тощо) [12, с. 65]. Серед даних науковців слід врахувати позиції, які визначають корупцію як незаконне використання державної посади для отримання особистої вигоди [13, с. 98]. або як незаконне використання посадовою особою свого статусу чи можливостей, які із нього випливають, в інтересах інших осіб з метою одержання особистої вигоди [14, с. 49].

До першої групи варто віднести також авторів, які розглядають корупцію як елемент організованої злочинності. Наприклад, О.І. Гуров вважає, що корупція являє собою постійний зв’язок посадових осіб з організованими злочинцями[15, с. 132]., а на думку О.В. Філімонова, в ряді випадків організована злочинність і корупція пов’язані настільки тісно, що це дає підстави вченим виокремлювати корупцію як одну з ознак організованої злочинності[16, с. 38]. А.М. Волобуєв пропонував «виокремити спеціальний склад, який передбачатиме найсуворішу відповідальність посадових осіб за встановлення контактів з організованим злочинним співтовариством з корисливою метою, тобто за корупцію» [14, с. 26].

Отже, з огляду на вищевикладене, вбачається, що поняття корупції як злочину, тобто суспільно небезпечного, каранного діяння, є традиційним саме для української юридичної науки періоду Радянського Союзу. Разом з тим, після його розпаду такий підхід було трансформовано українським вченим М.І. Мельником, який зазначив, що зведення корупції до певного виду правопорушень, зокрема злочинів, є однією з найбільш істотних помилок

у розумінні корупції. Існуючи в суспільстві та будучи породженням суспільних відносин, корупція пронизує різні соціальні сфери суспільства, по-різному деформуючи суспільні відносини [18, с. 87].

Друга група вчених розуміють корупцію як соціальне явище. Даний підхід є найпоширенішим. Як вбачається з узагальненого дослідження спеціальної юридичної літератури більшість авторів розглядають корупцію як соціальне явище,що пов'язане або виражається у зловживанні владою (службовим становищем) в особистих корисливих інтересах чи в інтересах близьких осіб (вузькогрупових, корпоративних інтересах) [19; 20; 21; 22; 23]. Зустрічаються однак й інші думки, згідно з якими це соціальне явище полягає у певних відносинах, що складаються в суспільстві. Наприклад, О.Я. Прохоренка, корупція в загальному та буквальному розумінні – це зловживання державною владою з метою особистої вигоди, це система відносин, яка допомагає власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади [24, с. 68].

Разом з тим, даний підхід, на нашу думку, також не є досконалим та достатньо вузьким, оскільки, як зазначив М.І. Мельник, корупція може бути визначена і як соціальне явище (як у цілому, так і в окремих аспектах – політичному, економічному, історичному, культурному, моральному тощо) і як соціологічна, кримінологічна, правова категорія. З точки зору кримінологічного аспекту корупцію в загальному вигляді зазначений автор визначає як соціальне явище, яке охоплює усю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм. Із точки зору правового аспекту корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, а також порушень етики поведінки посадових (службових) осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь[18, с. 110].

Дещо ширший підхід запропонував О.В. Терещук, на думку якого корупцію слід розглядати у двох аспектах: як протизаконні діяння посадових осіб, спрямовані на особисте збагачення, і як стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур із злочинним середовищем і сприяння йому у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих їм державою повноважень [25, с. 15].

З огляду на вищевикладене, ми підтримуємо другий, популярний, підхід щодо розуміння корупції як соціального явища, оскільки необхідно враховувати її як правову, так і соціальну природу, елементом якої виступають також система суспільних відносин та взаємозв'язків.

В цьому контексті вартою уваги, на нашу думку, є наукова позиція щодо співвідношення понять корупції та злочинності. Так в своїй роботі О.Є. Панфілов прийшов до висновку, що «розглядаючи співвідношення двох вищеозначених понять, слід зробити висновок, що, з одного боку, поняття «корупція» є більш широким за поняття «злочинність», оскільки першим охоплюються протиправні діяння не лише кримінально-правового, але й адміністративно-правового, дисциплінарного та іншого характеру. З іншого боку, поняттям «корупція» охоплюється лише незначна частина діянь, які кримінальним законодавством визнаються злочинами, а тому із цієї точки зору вказане поняття є вужчим стосовно поняття «злочинність» [26, с 67]. Вчений вдало зазначив, що злочинність не просто являє собою сукупність злочинів, а є складним специфічним системно-структурним утворенням з багатоманітними взаємозв'язками злочинів та злочинців, різних видів злочинів та злочинності у цілому. Аналогічний підхід ним було запропоновано застосовувати і до корупції, тобто розуміти під нею не просто певну сукупність діянь, пов'язаних із зловживанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, своїм службовим

становищем, але усю систему суспільних зв'язків, пов'язаних з використанням посадових (службових) повноважень не відповідно до їх прямого призначення, а в корисливих цілях, з метою задоволення особистих чи вузькогрупових інтересів, а також систему поглядів і переконань вищеназваних осіб та інших учасників суспільних відносин, що призводять до такого протиправного використання цих повноважень[26, с. 70].

Р.П. Тучак зосереджує увагу на трьох аспектах поняття «корупція»: «а) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; б) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально- економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління; в) правовому, для якого характерне лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності» [27, с. 205].

Л.В. Багрій-Шахматов зазначав, що «корупція – це явище, яке вразило апарат державної влади й управління, пов'язане з його розладом, коли представники апарату незаконно використовують своє службове становище в корисливих цілях, для особистого збагачення всупереч інтересам служби»[28, с. 201]. Корупція розглядається, з одного боку, і як моральне відхилення, з іншого – власне як корупційне правопорушення. У широкому розумінні як останніх називають цивільно-правові делікти, дисциплінарні проступки, адміністративні правопорушення і злочини [29, с. 220].

На думку І.І. Богатирьова, до ознак корупції варто віднести: діяльність держави незалежно від політичного, економічного та соціального устрою; протиправне використання окремими особами службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей; отримання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди як для себе, так і для інших осіб [30, с. 55].

Визначають корупцію і через такі її ознаки: корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави та іншими особами прирівняними до них (наприклад – керівники відповідних державних підприємств), так і фізичними особами та уповноваженими представниками юридичних осіб; корупційна діяльність пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави та іншим особам прирівняних до них, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг; спеціальною метою корупційної діяльності є отримання матеріальних благ, пільг, послуг та інших переваг, як для себе так і для третіх осіб, а також отримання певних привілеїв фізичними чи юридичними особами [31, с. 10].

В.В. Цитряк узагальнено розглядає корупцію як «…поширене деструктивне соціальне явище, різновид соціальної практики, що охоплює усю сукупність діянь, за які передбачається конституційна, кримінальна, цивільно-правова, адміністративна та дисциплінарна відповідальність (у тому числі порушення норм моралі) і полягає у задоволенні особами, які виконують публічні функції, приватних інтересів на підставі та завдяки цим функціям. До корупції відносять і правопорушення інших осіб, які створюють умови або є приховуванням чи потуранням вищезазначених зловживань» [32, с. 98].

О.М. Костенко зазначає, що надзвичайно поширена в Україні корупція є формою кримінальної експлуатації суспільства [33, с. 67].

Отже, з вищенаведеного вбачається існування в українській науці двох підходів до розуміння корупції – вузького, заснованого на розумінні корупції як злочину, та широкого, де корупція розглядається як соціальне явище. Узагальнюючі проаналізовані вище наукові позиції, можна прийти до висновку. що у вузькому значенні корупція розглядається науковцями як умисно вчинене особою, наділеною службовими повноваженнями, діяння (дію або бездіяльність), спрямоване на отримання матеріальних та/або нематеріальних благ шляхом використання службового становища в особистих цілях, що

визначене чинним законодавством як протиправне. Такий підхід, на думку В.М. Трепака дозволяє під поняттям корупції охопити негативне соціальне явище, яке вражає публічний апарат управління та недержавний сектор управлінської діяльності, та яке виражається у використанні посадовими особами, державними, муніципальними службовцями, а також особами, які виконують управлінські функції в комерційних та некомерційних організаціях, своїх службових повноважень у власних корисливих інтересах, а також надання незаконних винагород вказаним особам [7, с. 54].

У широкому значенні, корупція – це здатна до самовідтворення система суспільних відносин, що суперечать нормам суспільної моралі, та які виникають у зв'язку з несправедливим отриманням та/або перерозподілом благ особою, наділеною службовими повноваженнями, в інтересах осіб, що включені в цю систему, шляхом використання можливостей, які випливають зі службових повноважень. У такому разі найбільше підійде трактування корупції як «синтетичного соціального та кримінологічного, а не суто юридичного, поняття» [34, с. 72]. За допомогою цього підходу в корупції насамперед виділяється неформальна поведінка правлячої еліти, що знаходить свій прояв у нелегітимному використанні нею владних повноважень та соціальних благ [35].

При цьому, логічним видається висновок, що наявність таких диференційованих підходів до визначення поняття корупції в науці, залежить від кута зору, під яким її намагаються дослідити фахівці різних галузей науки. Як зазначає В.М. Трепак, деякі з них – надто довільні та мало піддаються науковій оцінці, мають науково-популярний характер, інші ж, навпаки, – обмежені переказом «своїми словами» внутрішньо-нормативного або міжнародно-правового визначення корупції [7, с. 112]. Тому для повної характеристики поняття корупція необхідно звернутися до окремих визначень, які містяться в національних та міжнародних нормативно-правових актах.

Визначення корупції в законодавстві України. Першою спробою нормативного закріплення поняття корупції став Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року. Відповідно до його змісту під корупцією розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень дляодержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [36].

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року, корупція визначалася як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [37].

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року було встановлено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей[38].

Законом України «Про запобігання корупції», встановлено, що корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 зазначеного Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридич-

ним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [39].

З наведеного вбачається, що на відміну від преволюювання в науковій літературі широкого підходу до розуміння поняття корупції, законодавцем застосовується достатньо звужений підхід до його визначення, оскільки відсутні вказівки на природу та інші елементи цього явища. Дана позиція збігається з думкою Є.Невмержицького, який вказує, що законодавча дефініція корупції необґрунтовано звужена і зведена в основному до матеріального аспекту [40, с. 22]. Разом з тим, варто відмітити, що відповідно до проведеного анкетування працівників правоохоронних органів, на думку 79 % опитуваних нормативне визначення поняття корупції адекватно відображає сутність цього соціально-правового явища. Така позиція опитаних юристів-практиків збігається і з тим, що до прийняття першого антикорупційного Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року національне законодавство не містило визначення поняття «корупція», що, на їх думку, впливало на неефективність боротьби з цим явищем. Тому Кабінет Міністрів України у своєму листі на адресу Верховної Ради від 2 квітня 1993 року № 19-683/4 запропонував закріпити на законодавчому рівні визначення корупції, що, як встановлено вище і було реалізовано. При цьому, таке визначення стало компромісним рішенням, оскільки охоплювало як саме поняття, так і основні види корупційних діянь.

Однак, з огляду на наведений частковий аналіз поняття корупції в науці та у вітчизняних нормативних актах, вбачається, що національне антикорупційне законодавство є динамічним, та постійно змінюється. Така динамікам впливає на втрату актуальності вітчизняних наукових досліджень в сфері визначення правової природи корупції, а також на недосконаліть законодавчої дефініції, і як наслідок втрати ефективності протидії цьому явищу. Тому, на відміну від юристів-практиків, ми розділяємо позицію вчених щодо недоцільності на законодавчому рівні допускати звуження поняття корупції [7, с. 91], в тому числі шляхом спроб її нормативного закріплення.

Щодо недоцільності визначення поняття корупції на національному законодавчому рівні також було розглянуто в праці О.Є. Панфілова. Вчений, аналізуючи Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року, та порівнюючи корупцію як соціальне явище зі злочинністю, прийшов до висновку, що в Законі слід залишити лише визначення терміна «корупційне правопорушення», яке слід сформулювати більш чітко, а визначення терміна «корупція» виключити [26, с. 78].

Міжнародно-правове визначення корупції. Як слушно зауважує В.М. Трепак, що ефективна протидія корупції в Україні не може відбуватися без урахування закріпленого у Конституції України курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію та розуміння участі України в двох глобальних світових системах: легальній міжнародній системі протидії корупції та нелегальній системі її поширення (як джерела корупції для західних партерів, і як об'єкта впливу (взаємовпливу) зі сторони інших, не менш корумпованих країн) [7, с. 84].

Сьогодні, в умовах війни з Росією, Україна героїчно посилює боротьбу з її деструктивним впливом та впливом східних сусідів - колишніх сателітів СРСР на всіх внутрішніх та зовнішніх політичних напрямках. Така боротьба актуалізує питання нового цивілізаційного вибору, пов'язаного з такими критеріями як: ставлення держави до прав і свобод людини; наявністю дієвого громадянського суспільства; існування ефективних засобів стримувань і противаг на найвищому політичному рівні тощо. Але одним з головних критеріїв належності держави і суспільства до європейської цивілізації є внутрішньонаціональне позиціонування корупції [7, с. 92]. Зокрема, вчені зауважують, що всі існуючі державно-правові моделі протидії (обмеження) корупції можна класифікувати залежно від теоретичних уявлень про державну владу на: *візантійську* (автаркічну), засновану на ідеалізації державної влади, що несе високу суспільну місію,

яка консолідує довкола себе суспільство та така, яка в цьому питанні не схильна до зловживань. Сюди належать: 1) ідеалістичний – корупції чиновників протистоїть державна влада в особі державного апарату; 2) системний – державний апарат схильний до корупції, що викликає необхідність посилення контролю за ним з боку державної влади шляхом створення спеціалізованих державно-владних структур; *західну* (цивільну, демократичну), засновану на уявленнях про державну владу, як таку, що схильна до зловживань, що вимагає її обмеження і контролю, який може здійснюватися шляхом встановлення системи стримувань і противаг як між гілками влади, так і шляхом протиставлення державному апарату громадянського суспільства [41, с. 80].

Зазначені тези підтверджуються дослідженням чисельних міжнародно-правових актів Організації Об'єднаних Націй, Всесвітнього банку, Міжнародного валютного фонду, Всесвітньої торгової організації, Європейського Союзу, Інтерполу та інших міжнародних організацій в яких зазначається, що корупція є явищем, що сьогодні виходить за межі національних кордонів та зачіпає всі суспільства та економічні системи [42, с. 115].

Досліджуючи поняття (сутність) корупції як об'єкта протидії, В.М. Трепак зазначає, що сам термін «корупція» вперше з'явився у міжнародних документах у 50-х роках XX ст., при цьому його зміст текстуально не розкривався. Тільки наприкінці 1970-х років було здійснено першу спробу вироблення міжнародно-правового визначення корупції. Однак, навіть з урахуванням усіх подальших напрацювань та прогресивних кроків в цьому напрямі, навряд чи є можна говорити про формулювання єдиного уніфікованого бачення змісту та сутнісних ознак корупції на основі міжнародно-правових документів [7, с. 134].

Резолюція VIII Конгресу ООН по запобіганню злочинності «Практичні заходи боротьби з корупцією» (Гавана, 1990 року) визначає корупцію як порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності [43, с. 24].

Відповідно до довідкового документу ООН про міжнародну боротьбу з корупцією, корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях [44, с. 15].

У Модельному законі «Про боротьбу з корупцією», прийнятому на XIII пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД 3 квітня 1999 року, корупцією (корупційним правопорушенням) визнається передбачене законом прийняття особисто або через посередників майнових благ і переваг державними службовими особами, а також особами, прирівняними до них, з використання своїх службових повноважень і пов'язаних з ними можливостей, а так само підкуп таких осіб шляхом протиправного надання їм фізичними і юридичними особами вказаних благ і переваг [45].

Кодексом поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, поняття корупції визначається як вчинення посадовою особою будь-яких дій чи бездіяльність у сфері її посадових повноважень за винагороду в будь-якій формі в інтересах того, хто дає таку винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення [46].

У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, ратифікованій Законом України від 16 березня 2005 р., корупцію визначено як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабар, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [47].

Міждисциплінарна група з корупції Ради Європи визначила корупцію як хабарництво та будь-яку іншу винагороду особі, якій доручено виконання певних обов'язків у державному або приватному секторі, що веде до порушень зобов'язань, покладених на неї за статусом державної посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента, або іншого роду відносин з метою отримати будь-які неза-

конні вигоди для себе та інших. Таку саму ідею закладено у положенні, підготовленому Секретаріатом ООН на основі досвіду різних країн [48].

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції виокремлюють корупцію у державних органах та приватному секторі. Окрім цього, у вказаному акті ООН та Конвенції цієї ж міжнародної організації проти транснаціональної організованої злочинності виокремлено внутрішню та зовнішню корупцію [29, с. 214].

Дещо узагальнене й популяризоване визначення наводить міжнародна антикорупційна організація «Transparency International» («Міжнародна прозорість»). Корупція – це така поведінка посадових осіб державного сектору, як державних службовців, так і політиків, внаслідок якої вони самі або їх близькі неправомірно та незаконно збагачуються внаслідок зловживання наданими їм державними повноваженнями.

З зазначеного вище вбачається, що в міжнародно-правових актах, на відміну від національного законодавства, застосовується широкий підхід до визначення поняття корупції. Під корупцією розуміється корисливе використання або зловживання службовим становищем в особистих або корпоративних цілях. Як влучно зауважують деякі зарубіжні вчені, що вузьке визначення корупції, як правило, використовується для цілей конкретного міжнародно-правового акту [48]. Крім того, погодимося з думкою В.М. Трепака, що цілковита визначеність поняття «корупція» в міжнародно-правових актах може бути навіть небажаною: встановлення меж обсягу та змісту таких понять позбавляє право можливості легко пристосовуватися до національних умов [49, с. 185].

На відміну від України, в таких країнах як Німеччина, Італія, Франція, Канада, Фінляндія (країни зі сталою демократією) законодавець не визначає поняття «корупція», крім того, не виокремлює корупцію як групу правопорушень. Така позиція, як встановлено вище, узгоджується з міжнародно-правовими актами.

Законодавство Федеративної Республіки Німеччини не містить визначення поняття корупції, а правоохоронні органи у власній діяльності користуються робочим визначенням цього поняття, сформульованим спеціально створеною групою фахівців Міністерства внутрішніх справ і Міністерства юстиції, відповідно до якого під корупцією розуміють дії, під час вчинення яких державні службовці використовують своє посадове становище, щоб збагатитися матеріально чи нематеріально або збагатити третіх осіб[50, с. 65]. Крім того, відсутній також і детальний опис складів корупційних правопорушень, до якого лише частково можна віднести: хабарництво, розкрадання з використанням посадового становища, нецільове витрачання коштів, інші дії, вчинені державним службовцем усупереч службі з метою збагачення, розголошення службової таємниці, дії, вчинені з дотриманням службових приписів, але в інтересах певних фірм, а також будь-які вчинки, несумісні зі статусом державного службовця[26, с. 87]. Аналогічна ситуація щодо визначення поняття корупції та встановлення складів корупційних правопорушень присутня в Італії [51, с. 35].

Цікавим є досвід країн Франції та Іспанії, національне законодавство яких не містить понять корупції, проте корупційними правопорушеннями та злочинами вважаються діяння, визначені такими Конвенцією ООН проти корупції та Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією [26, с. 97]. Водночас, не можемо розділити таку позицію до кінця, оскільки, як було встановлено вище, такий підхід позбавляє можливості пристосуватися до особливостей національних умов протидії корупції.

Для Великої Британії характерним є об'єднання корупційних діянь в окрему групу кримінальних злочинів, які вчиняються посадовими особами або пов'язані з їх діяльністю. Право цієї країни також не містить визначень таких понять, як «корупція», «корупційне діяння» тощо. Фактично корупція ототожнюється з хабарництвом. Крім загального права, законодавство Великої Британії про боротьбу з корупцію включає ряд законів, зокрема, Закон про хабарництво в публічних організа-

ціях 1889 р. і Закони про попередження корупції 1906 і 1916 рр. Щодо підкупу під час виборів до парламенту або місцевих органів, діє Закон про народне представництво 1983 року. Хоча аналогічні за змістом закони видаються періодично кожні 2-3 роки, загальне поняття про підкуп посадових осіб було сформульовано англійським загальним правом, зокрема, прецедентами 1809 і 1914 рр., відповідно до яких корупція полягає в тому, що хто-небудь дає хабар, щоб схилити посадову особу діяти всупереч своїм службовим обов'язкам, висловити прихильність, утриматися від вираження прихильності при виконанні цих обов'язків, а посадова особа приймає хабара. Справи про такі корупційні правопорушення розглядаються судом присяжних [52, с. 75].

Отже, з аналізу міжнародних договорів та зарубіжного досвіду можна прийти до основних висновків: провідні країни ЄС, в тому числі Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, в своєму законодавстві не містять визначення поняття «корупції», а розглядають корупційні прояви лише як кримінальні правпорушення, що було характерним і для національного законодавства України в певний період. Сучасне антикорупційне законодавство України містить визначення поняття «корупції», яке розкривається через перелік тих діянь, в яких вона отримує прояв. Доведено, що національне антикорупційне законодавство є динамічним, та постійно змінюється, у зв'язку з чим стала дефініція «корупції» втрачає з часом свою актуальність, і, як наслідок, знижується ефективність протидії і запобігання цьому явищу з боку спеціальних уповноважених суб'єктів та громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Статут групи держав у боротьбі з корупцією (GRECO) Ради Європи від 05.05.1998. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144#Text
2. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 363 с.
3. Бондарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : монографія. К. : «Центр учбової літератури». 2015. 425 с.
4. Гвоздецький В. Г. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія. К. : МП «Леся», 2011. 592 с.
5. Вербенський М. Г., Проценко Т. О. Правові засади антикорупційних заходів у діяльності міліції: компаративістський аспект міжнародних стандартів і законодавства України. К. : ДНДІ МВС України, 2013. 248 с.
6. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 22 с.
7. Трепак В. М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. на здобут. наук. ступеня докт. юрид. наук :12.00.08. Л., 2020. 481 с.
8. Ernst & Young. Должна объяснить, почему включила Украину в рейтинг коррупции. Гройсман. URL : https://ain.ua/2017/04/10/ukraina-vozglavila-rejting-ey/
9. Безкараність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні. URL : https://ti-ukraine.org
10. Україна є частково вільною в рейтингу Freedom House. Укрінформ. URL : https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2166640-ukraina-e-castkovo-vilnou-v-rejtingu-svobodi-freedom-house.html
11. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. К. : КНТ, 2008. 368 с.
12. Волженкин Б. В. Корупция и уголовный закон. *Правоведени*е. 1991. № 6. С. 63–70.
13. Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М. : ИНФРА-М, 1986. 400 с.
14. Багрій-Шахматов Л.В. Корупція як соціальна патологія. *Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників :* міжвідомчий наук. збірник / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка, В. І. Радченка та ін. К., 2001. Т. 22. С. 48–57.
15. Гуров А. И. Профессиональная преступ-

ность : прошлое и современность. М. : Юрид. лит, 1990. 304 с.
16. Филимонов О. В. Социально-правовой контроль – направление борьбы с коррупцией. М., 1989. С. 36–43.
17. Волобуев А. Н. Что такое организованная преступность. *Социалистическая законность*. 1988. № 9. С. 25–27.
18. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. доктора юрид. наук : 12.00.08. К., 2002. 506 с.
19. Аврех Г., Овчинский В. Мздоимство и лихоимство на переходе к рынку. *Наш современник*. 1990. № 12. С. 105–111.
20. Колодкин Л. М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии). М., 1986. С. 97–105.
21. Закалюк А. В. Курс сучасної української кримінології : теорії і практика / у 3 кн.. К. : Видавничий дім «Ін Юре». 2007. Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. 712 с.
22. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). К. : Юрид. думка, 2004. 400 с.
23. Мельник М. І. Корупція як соціальне явище. *Підприємництво, господарство і право.* 2001. № 1. С. 63–68.
24. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03. К., 2004. 206 с.
25. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2000. 20 с.
26. Панфілов О. Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : дис. на здобут. наук. ступеня канд. юрид. наук :12.00.07. Київ, 2013. 219 с.
27. Тучак Р. М. Корупція як соціально-правове явище. *Актуальні проблеми державного управління:* зб. наук. праць. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. № 3 (30). С. 203–209.
28. Багрий-Шахматов Л. В. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними. Одеса : Ластар, 2001. 530 с.
29. Скулиш Є. Прояви корупції у сучасних умовах. *Право України*. 2010. № 11. С. 213–227.
30. Богатирьов І. Г. Кримінологія : навч. посібник. Київ : ВД Дакор, 2016. 140 с.
31. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.
32. Цитряк В. Я. Корупція та хабарництво: проблеми визначення та співвідношення понять. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 47. С. 96–102. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_47_
33. Костенко О. У світлі соціального натуралізму (вибране): вибрані твори. Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2020. 812 с.
34. Шостко О. Ю. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності в Україні. *Проблеми боротьби зі злочинністю*. 2014. Вип. 28. С. 69–78.
35. General Assembly adopts UN Convention against corruption, opens treaty for signature at high-level conference (in Merida, Mexico, 9–11 December). *United Nations official*. 2003. URL : http://www.un.org/press/en/2003/ga10199.doc.htm
36. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80
37. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17
38. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17
39. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page
40. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. Наук : 23.00.02. Київ, 2009. 34 с.
41. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Наука кримінологія в контексті викликів епохи постмодерна. *Вісник Кримінологічної асоціації України*, 2019. № 2 (21). С. 79–91.
42. Коррупция и бюрократизм : истоки и другие преодоления. М. : 1988. 325 с.
43. Права человека : международный сборник договоров. Нью-Йорк : ООН, 1989. 474 с.
44. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією: підготовлений Секретаріатом ООН, № 169/14. Каїр : ООН, 1995. 47 с.
45. Модельный закон о борьбе с коррупцией. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_998#Text

46. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text
47. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text
48. Стан корупції в Україні : порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007, 2009, 2011 та 2015. Київський міжнародний інститут соціології. 2015. URL : http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%20 2015%20UKR.pdf
49. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2015. № 4. С. 181–196.
50. Annual Report Transparency International 1995 : Building a global coalition against corruption. Berlin, Transparency International, 1995. 124 p.
51. Manzetti L. Economic Reform and Corruption. North-South Center, University of Miami. 1994. № 3. P. 51.
52. Решетников Ф. М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. К., 1997. 198 с.

Zaiats V. Some theoretical aspects of the concept (essence) of corruption as an object of counteraction

One of the ways to overcome the problems of corruption in Ukraine, according to scientists, politicians, and state-makers, is to find out and clarify the meaning of the concept of corruption, taking into account modern trends in the development of society and democratic institutions. Why, the article made another attempt to research the concept of «corruption» in accordance with the doctrine of domestic legal science, and also determined the genesis of its formation in the national anti-corruption legislation, taking into account the requirements of international legal treaties. A brief review of the foreign experience of regulating the concept of «corruption» in the legislation of such countries as: the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, the French Republic, the Kingdom of Spain, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland was carried out. The conducted research made it possible to improve the existing qualification of approaches to the interpretation of the legal nature of corruption as an object of countermeasures. It was concluded that the leading countries of the European Union, including the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, do not define the concept of «corruption» in their legislation, but consider corruption manifestations only as criminal offenses, which was also characteristic of the national legislation of Ukraine during the Soviet period of the Union The modern anti-corruption legislation of Ukraine contains a definition of the concept of «corruption», which is revealed through a list of acts in which it manifests itself. It has been proven that the national anti-corruption legislation is dynamic, constantly changing, due to which the established definition of «corruption» loses its relevance over time, and as a result, the effectiveness of countering and preventing this phenomenon on the part of special authorized entities and civil society decreases.

Key words: *corruption, social phenomenon, offense, official activity, Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», international legal treaties*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.50

А. А. Телендій
аспірант,
Міжрегіональної Академії Управління персоналом
ORCID https://orcid.org/0009-0007-7436-7373

ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ

Стаття є комплексним дослідженням ролі правових та інституційних механізмів у розвитку регіонів країни. Акцент статті зроблений на вивченні ключових законодавчих актів, які забезпечують правову базу для стратегічного планування на регіональному рівні. В статті досліджуються переваги існуючої законодавчої бази, яка надає правові передумови для розвитку децентралізації та місцевого самоврядування. Це створює сприятливі умови для активної участі місцевих органів влади у розробці та впровадженні стратегічних планів регіонального розвитку. Такий підхід дозволяє гармонізувати потреби різних регіонів, ефективно розподіляти ресурси та забезпечувати стійке економічне зростання, соціальний прогрес та збалансований розвиток країни в цілому.

Стаття також розкриває проблеми, пов'язані з недостатньою координацією та моніторингом реалізації стратегічних планів, що призводить до неефективності розвитку окремих регіонів та загрози досягненню поставлених цілей. Недостатній контроль за виконанням стратегій може призвести до розбіжностей між планами та реальною реалізацією, а також до втрати потенціалу для досягнення сталого розвитку. З метою вдосконалення правових та інституційних механізмів забезпечення регіонального розвитку, стаття висвітлює важливість активної участі громадськості та зміцнення співпраці між різними органами влади на центральному та місцевому рівнях. Автор статті пропонує рекомендації щодо вдосконалення механізмів моніторингу та контролю за реалізацією стратегічних планів.

У висновках автор наголошує на необхідності постійного аналізу та вдосконалення правового середовища для регіонального розвитку, сприяючи сталому підвищенню якості життя населення та забезпеченню інтегрованого та збалансованого росту регіонів України. Застосування рекомендацій допоможе стимулювати інноваційні підходи до планування та досягнення збалансованого розвитку країни.

Ключові слова: *правове забезпечення, інституційні механізми, стратегічне планування, регіональний розвиток, децентралізація, моніторинг, контроль, ефективність, стале зростання.*

Постановка проблеми. Ефективне стратегічне планування є важливою передумовою для сталого розвитку регіонів країни. Наявність правових норм та інституційних механізмів, які регулюють процес планування розвитку регіонів, забезпечує збалансований та координований підхід до здійснення регіональної політики. Законодавча база, що визначає принципи децентралізації та місцевого самоврядування, дозволяє місцевим органам влади брати активну участь у розробці стратегій розвитку своїх регіонів та визначати пріоритети для покращення життєвих умов мешканців. Однак, проблеми, пов'язані з недостатньою координацією та моніторингом виконання регіональних стратегій, ставлять під загрозу досягнення поставлених цілей розвитку. Для успішного реалізації стратегічних планів, необхідно подолати виявлені проблеми та вдосконалити правові та інституційні механізми, що сприятиме сталому та збалансованому розвитку регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження та публікації, виконані вченими, такими як А. Бойко, А. Гнатенко, О. Качний, В. Кашевський,

© Телендій А. А., 2022

С. Корнієвський, Р. Лещишин, П. Мавко, А. Ткачук, ці дослідники зробили значний внесок у розвиток теми. Вчені досліджували роль законодавчих актів та інституційних механізмів у розвитку регіонів країни та проаналізували переваги існуючої правової бази, яка створює сприятливі умови для активної участі місцевих органів влади у стратегічному плануванні та реалізації стратегій регіонального розвитку.

Дослідники також розкрили проблеми, пов'язані з недостатньою координацією та моніторингом реалізації стратегічних планів, що може призвести до неефективності розвитку окремих регіонів та загрози досягненню поставлених цілей. З цим у зв'язку, вони наголошували на важливості залучення громадськості та зміцнення співпраці між різними органами влади на центральному та місцевому рівнях, а також пропонували рекомендації щодо вдосконалення механізмів моніторингу та контролю за реалізацією стратегічних планів.

Загальна увага дослідників спрямовувалася на постійний аналіз та вдосконалення правового середовища для регіонального розвитку, сприяючи сталому підвищенню якості життя населення та забезпеченню інтегрованого та збалансованого росту регіонів України. Використання рекомендацій дослідників допоможе стимулювати інноваційні підходи до планування та досягнення збалансованого розвитку країни.

Метою статті є дослідження та аналіз правового та інституційного забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна, як країна зі складною геополітичною ситуацією та економічними викликами, потребує ефективного стратегічного планування на регіональному рівні для досягнення сталого розвитку та процвітання всіх її регіонів. На сьогоднішній день, правове забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні в Україні має свої переваги і недоліки. Однією з головних переваг правового та інституційного забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні є наявність законодавчої бази, яка регулює процес планування розвитку регіонів. Зокрема, Конституція України від 01 січня 2020 року, № 27-IX, як основний закон країни, визначає загальні принципи та засади для розвитку регіонів [4]. У ній закріплені принципи децентралізації та місцевого самоврядування, які створюють правові передумови для активної участі місцевих органів влади в стратегічному плануванні та реалізації регіональних програм і проєктів.

Конституція України гарантує місцевим органам влади широкі повноваження та автономію в управлінні своїми територіями, що дозволяє їм більш ефективно залучатися до стратегічного планування розвитку регіонів. Ці повноваження дозволяють місцевим органам влади визначати пріоритетні напрямки розвитку своїх територій, розробляти та реалізовувати стратегії, а також виконувати функції контролю та моніторингу за їх виконанням.

Закріплені в Конституції України принципи децентралізації та місцевого самоврядування сприяють створенню сприятливого клімату для розвитку регіональної політики та стратегічного планування. Ці принципи підкреслюють важливість розподілу влади та відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, що сприяє забезпеченню гнучкості та адаптивності в розробці регіональних стратегій.

Таким чином, наявність Конституції України, яка закріплює принципи децентралізації та місцевого самоврядування, є важливим фактором для забезпечення ефективного і сталого регіонального розвитку. Вона створює необхідні правові передумови для активної участі місцевих органів влади у процесі стратегічного планування, що сприяє досягненню поставлених цілей розвитку регіонів та підвищенню якості життя їх населення.

В свою чергу, Закон "Про місцеве самоврядування" від 03 серпня 2023 року, № 3022-IX встановлює організаційні та функціональні принципи місцевого самоврядування в Україні, створюючи правову основу для ефективного функціонування місцевих органів влади [9]. Цей закон надає місцевим органам влади широкі повноваження та автономію в управлінні своїми територіями, що дозволяє їм само-

стійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком регіонів.

Завдяки цій автономії, місцеві органи влади отримують можливість активно залучатися до стратегічного планування розвитку своїх регіонів та визначення пріоритетних напрямків розвитку. Їм доручено розробляти та реалізовувати стратегії, що відповідають специфіці їхніх територій та потребам місцевого населення. Така активна участь місцевих органів влади сприяє більш точному врахуванню особливостей регіонів та забезпечує впровадження ініціатив, спрямованих на покращення життєвих умов мешканців.

Так, можна сказати, що Закон "Про місцеве самоврядування" створює основу для побудови співпраці між центральною та місцевою владою, а також із залученням громадськості, що сприяє демократизації процесу стратегічного планування. Враховуючи потреби та думки населення, місцеві органи влади можуть забезпечити більш ефективне впровадження стратегій та сприяти досягненню сталого розвитку регіонів України.

Наступний Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 21 липня 2023 року, № 2710-IX, є ще одним важливим нормативним актом, що пов'язаний із темою правового та інституційного забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні [7]. Цей закон визначає ключові принципи та напрямки державної політики щодо розвитку регіонів України, сприяючи сталому та збалансованому росту та процвітанню всіх територій країни. Закон "Про засади державної регіональної політики" визначає основні принципи державного регулювання регіонального розвитку, зокрема ефективну координацію між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Це сприяє забезпеченню консолідації зусиль і врахуванню інтересів різних регіонів при розробці та реалізації стратегічних планів.

Основна мета цього Закону полягає у створенні сприятливого середовища для розвитку кожного регіону в Україні шляхом пріоритетного фінансування соціально-економічних проєктів, спрямованих на розвиток інфраструктури, підтримку підприємництва та промисловості, забезпечення доступу до освіти та охорони здоров'я, а також створення нових робочих місць.

Отож, слід вважати, що Закон "Про засади державної регіональної політики" виступає як важливий інструмент, що визначає рамки для реалізації стратегічних планів розвитку регіонів. Він допомагає створити спрямовану на результат систему державного регулювання, сприяючи досягненню сталого росту, підвищенню життєвого рівня населення та зміцненню економічної потужності всіх регіонів України.

Принагідно, також звернути увагу на те, що Кабінет Міністрів України у своїй Постанові від 01 лютого 2019 року, № 45-2019-п, затвердив Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [8]. Ця Постанова спрямована на створення системного підходу до розвитку регіонів України. Вона передбачає визначення процедур та методів розроблення регіональних стратегій, які мають враховувати специфіку кожного регіону та визначати стратегічні цілі та пріоритети його розвитку. Такий підхід дозволяє ефективно спрямовувати зусилля на досягнення конкретних результатів в розвитку кожного регіону. Порядок, затверджений у цій Постанові, також визначає процедури розроблення планів заходів з реалізації регіональних стратегій. Ці плани мають узгоджуватися з іншими програмами та проєктами, що дозволяє досягнути збалансованого та комплексного розвитку кожного регіону.

Окрім того, Постанова передбачає впровадження системи моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій та планів заходів. Це дозволяє вчасно виявляти проблеми та недоліки в реалізації стратегічних планів та вносити необхідні корективи. Застосування такої системи забезпечує ефективне використання ресурсів та досягнення поставлених цілей розвитку кожного регіону.

Загалом, Постанова Кабінету Міністрів України становить важливий крок у забезпеченні правового та інституційного

забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні. Вона створює відповідну базу для розвитку ефективних та збалансованих стратегій розвитку регіонів України, що сприяє досягненню сталого розвитку та процвітання всієї країни.

Таким чином, варто констатувати, що вишевказані закони, створюють важливий правовий фундамент для розвитку регіональних стратегій та забезпечення сталого розвитку усіх регіонів України. Разом ці нормативні акти створюють потужний інструментарій для ефективного планування розвитку регіонів, що сприяє сталому росту економіки, покращенню життєвого рівня мешканців та підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародному рівні.

Проте, важливо підкреслити, що інституційне забезпечення щодо стратегічного планування має деякі проблеми, які потребують уваги та вдосконалення. Однією з них є недостатня координація між органами влади на різних рівнях, що часто призводить до розбіжностей у плануванні та реалізації стратегій регіонального розвитку. Зокрема, можуть виникати конфлікти між центральними та місцевими органами влади щодо пріоритетів, а також неспроможність ефективно координувати різні інтереси регіонів [6].

Також відчувається відсутність механізмів для ефективного впровадження стратегій на практичному рівні. Відсутність зрозумілих та простих кроків щодо реалізації стратегій може ускладнювати їх успішне виконання та призводити до затримок у реалізації стратегічних проєктів. Крім того, нестача засобів та ресурсів, а також відсутність системного підходу до реалізації стратегій також можуть ускладнювати їх впровадження. Додатково, необхідно врахувати, що успіх стратегічного планування на регіональному рівні залежить від активної участі громадськості та стейкхолдерів у процесі розробки та реалізації стратегій. Брак відкритості, прозорості та діалогу зі зацікавленими сторонами може призвести до недоцільного планування та незадовільного врахування реальних потреб та пріоритетів регіонів [1].

З огляду на вищезазначені проблеми, важливо розглядати можливість удосконалення інституційного механізму державного управління та впровадження більш ефективних методів для координації, моніторингу та реалізації стратегій регіонального розвитку. Наприклад, можливим рішенням може бути створення спеціалізованих органів чи комітетів, що координуватимуть стратегічне планування на різних рівнях влади, а також залучення експертів та консультантів для забезпечення компетентності та об'єктивності процесу [10]. Крім того, розвиток механізмів моніторингу та оцінки результативності реалізації стратегій може допомогти вчасно виявляти проблеми та коригувати плани дій для досягнення успішних результатів регіонального розвитку.

Необхідно наголосити на тому, що для покращення ситуацію, необхідно здійснити аналіз сучасного стану стратегічного планування на регіональному рівні. Для цього можна провести оцінку реалізованих регіональних стратегій, з'ясувати ступінь досягнення їх мети та виявити основні причини успіху або невдачі [5]. Такий аналіз дозволить ідентифікувати недоліки і проблемні питання, які потребують вдосконалення.

Після здійснення аналізу, варто звернути увагу на розробку та удосконалення правових актів, які регулюють стратегічне планування на регіональному рівні. Це може включати уточнення завдань та функцій різних органів влади, визначення механізмів координації та моніторингу реалізації стратегій, а також забезпечення прозорості та участі громадськості у плануванні [2]. Окрім цього, важливо зміцнити інституційну спроможність для ефективного виконання стратегій. Це може включати підвищення кваліфікації співробітників органів влади, розвиток системи моніторингу та оцінки результативності, а також залучення експертів та зацікавлених сторін у розробку та реалізацію стратегій [3].

Загалом, аналіз сучасного стану правового та інституційного забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні в Україні дає можливість визначити проблеми та шляхи їх вирішення. Вдосконалення цих аспектів сприятиме створенню ефективної системи стратегічного

планування, яка сприятиме сталому розвитку та процвітанню регіонів країни.

Висновки. Отже, висновок полягає в тому, що ефективне правове та інституційне забезпечення стратегічного планування на регіональному рівні є критично важливим для досягнення сталого розвитку регіонів в Україні. Забезпечення належного планування дозволяє розробляти збалансовані та цілеспрямовані стратегії, спрямовані на вирішення важливих економічних, соціальних та екологічних проблем різних територій. Це також забезпечує ефективне використання ресурсів, підвищує якість життя мешканців та зміцнює економічний потенціал країни. Однак, існують виклики та проблеми, такі як недостатня координація, моніторинг та контроль, які потребують вдосконалення. З метою успішного регіонального розвитку необхідно підтримувати дієвий діалог між різними рівнями влади, стимулювати участь громадськості та заохочувати впровадження інноваційних підходів до планування. Тільки згуртованими зусиллями і здійсненням необхідних реформ можна забезпечити стале та збалансоване регіональне зростання, сприяючи процвітанню всієї країни.

Список використаної літератури:

1. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. Вісник КНТЕУ. *Держава та економіка*. № 1, 2017. С. 19-34. URL: http://visnik.knute.edu.ua/files/2017/01/3.pdf
2. Гнатенко А. І. Управління стратегічними змінами на регіональному рівні в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 29-34. URL: file:///rs/%D0%9A%D0%B0%D1%82%D1%8F/Downloads/Tpdu_2016_4_6.pdf
3. Качний О. С. Сучасний стан інституційного механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України. *Електронний журнал "Державне управління: удосконалення та розвиток".* № 11, 2017. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1145
4. Конституція України від 01 січня 2020 р., № 27-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. Корнієвський С. В. Використання потенціалу впливу регіональних стратегій на процеси регіонального розвитку. Публічне управління та митне адміністрування. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*, № 3 (30), 2021. URL: http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/3/11.pdf
6. Лещишин Р. Адміністративно-правові основі стратегічного планування у державному секторі. *Актуальні проблеми правознавства*. 4 (24)/2020. С. 49-54. URL: http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1102/1146
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України, від 21 липня 2023 року, № 2710-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text
8. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України, від 01 лютого 2019 року, № 45-2019-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text
9. Про місцеве самоврядування: Закон України, від 03 серпня 2023 року, № 3022-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
10. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. К. : ІКЦ "Легальний статус", 2016. 96 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/84/Strategichne-planuvannya.pdf

Telendii A. Legal and institutional framework for strategic planning at the regional level in Ukraine: an analysis of the current state

The article is a comprehensive study of the role of legal and institutional mechanisms in regional development in Ukraine. The focus of the article is on examining key legislative acts that provide the legal framework for strategic planning at the regional level. The article explores the advantages of the existing legislative framework, which provides the legal prerequisites for decentralization and local self-government, enabling active participation of local authorities in the development and implementation of regional development strategies. Such an approach facilitates harmonizing the needs of different regions, efficient resource allocation, and sustainable economic growth, social progress, and balanced development of the country as a whole.

The article also highlights the problems related to insufficient coordination and monitoring of the implementation of strategic plans, leading to the inefficiency of development in certain regions and posing a threat to achieving set objectives. Inadequate control over strategy implementation may lead to discrepancies between plans and actual outcomes, as well as a loss of potential for sustainable development. To improve the legal and institutional mechanisms for regional development, the article emphasizes the importance of active public participation and strengthening cooperation between various levels of authorities. The author suggests recommendations for enhancing monitoring and control mechanisms over the implementation of strategic plans.

In the conclusions, the author emphasizes the need for continuous analysis and improvement of the legal environment for regional development, supporting sustainable improvement in the quality of life for the population, and ensuring integrated and balanced growth across Ukrainian regions. Implementing the proposed recommendations will stimulate innovative approaches to planning and achieving a well-balanced development of the country.

Key words: *legal framework, institutional mechanisms, strategic planning, regional development, decentralization, monitoring, control, efficiency, sustainable growth.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.51

О. О. Дриголь
викладачка кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Стаття розглядає причини виникнення та шляхи подолання корупції у сфері вищої освіти. Вона спрямована на вивчення факторів, які сприяють поширенню корупційних практик в університетах та навчальних закладах, а також на аналіз ефективних стратегій та ініціатив для боротьби з цим явищем. Стаття систематично розглядає різні аспекти корупції у вищій освіті, включаючи сплачування хабарів при вступі, плагіат та інші форми академічної нечесності, а також недоліки у процесі внутрішнього управління університетами. Крім того, стаття аналізує найбільш ефективні підходи до подолання корупції у вищій освіті, включаючи впровадження прозорих та процесів прийняття рішень, зміни в законодавстві, сприяння культурі академічної чесності та освітнім ініціативам для студентів і педагогів. Стаття надає важливий внесок у розуміння корупції у сфері вищої освіти та пропонує практичні рекомендації для створення більш справедливого та етичного освітнього середовища, сприяючи підвищенню якості та інтегритету вищої освіти. Автор аналізує проблеми корупції у закладах вищої освіти України, висвітлення методів протидії корупції у сфері вищої освіти,дослідження превентивних заходів,які потрібно вживати задля протидії корупції,формування висновків на основі викладеного матеріалу. Крім того, досліджуються механізми контролю та нагляду, які встановлені вищими освітніми установами для запобігання корупції. Це може включати системи етичного кодексу, служби внутрішнього аудиту та впровадження процедур управління ризиками. Аналізується ефективність цих механізмів та їх здатність виявляти та припиняти корупційні практики. Важливою темою є також розгляд механізмів покарання корупціонерів у вищій освіті. Аналізуються дослідження щодо судових рішень, штрафних санкцій та дисциплінарних заходів, застосованих до працівників та студентів, замішаних в корупційних схемах. Шлях до відсутності корупції починається з кожного студента,який має розуміти наскільки важливою є академічна доброчесність та починати доброчесне відношення до освіти з себе.

Ключові слова: *корупційне правопорушення, вища освіта, державна політика , боротьба з корупцією, воєнний стан, корупція у вищій освіті.*

Постановка проблеми. Однією з найактуальніших проблем українського суспільства є корупція в сфері вищої освіти. Подолання корупції у цій сфері надасть країні можливість суттєво покращити як знання студентів,так і їх національну свідомість. Адже якщо кожен громадянин буде впевнений у тому,що корупція – це явище, яке не притаманне нашій державі, та несе за собою виключно негативні наслідки,він буде доброчесно виконувати власну роботу,усвідомлюючи , що знання,звання та багато чого іншого не можна купити за гроші. Протидія корупції неможлива без вживання певних превентивних заходів, проведення детального науково обґрунтованого аналізу причин виникнення такого явища як корупція та відповідно - чіткого усвідомлення сутності поняття корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені з різних галузей досліджують причини виникнення та шляхи подолання корупції у сфері вищої освіти. Так, І. Гордієнко досліджує економічні аспекти корупції в українській вищій освіті, О. Дробніцька досліджує соціальні причини корупції в українській системі вищої освіти, В. Яківенко досліджує політичні аспекти корупції у галузі вищої освіти, Т. Якушина досліджує юридичні аспекти корупції в українській вищій

© Дриголь О. О., 2022

освіті. Окрім того низка таких науковців як І. Петренко, О. Зайцева, О. Лисенко, Т. Коваленко, М. Сідоренко також працюють над цією темою і вносять вагомий внесок у розуміння причин та шляхів подолання корупції у цій сфері.

Мета. В науковій статті автором поставлено за мету виявити та сформулювати низку керівних причин виникнення та висвітлити можливі шляхи подолання корупції у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Від правильно побудованої стратегії протидії корупції в освіті та від розробленої тактики й методології антикорупційної діяльності залежить майбутнє суспільства України. За роки існування корупція в системі вищої освіти набула багатьох форм прояву, що може свідчити про її розвиненість та відпрацьованість певних корупційних схем. Деякі форми прояву корупції навіть не вважаються протиправними діями згідно з чинним законодавством, що унеможливлює покарання зловмисника.

На думку американських вчених, подолати корупцію у вищій освіті навіть набагато важче, ніж усунути тіньову економіку. Корупція підвищує дисбаланс у доступі до вищої освіти, пригальмовує процес акумуляції людського капіталу та має негативний вплив на економічне зростання та соціальний розвиток нації [2, с. 314].

Складність визначення суб'єкта корупційних діянь у сфері освіти викликана наступними чинниками: перший – Закон України «Про запобігання корупції» прямо не називає науково-педагогічних працівників суб'єктами корупційних правопорушень; другий – згідно з чинним законодавством вказана категорія осіб не є державними службовцями; третій – аналіз судових рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення свідчить про відсутність серед суддів єдиного підходу у тлумаченні деяких суб'єктів відповідальності за корупційні діяння.

Закон України «Про освіту» визначає державну політику у сфері освіти, згідно з якою «освіта є державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. Фінансування освіти є інвестицією в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави». Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізовують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Законом встановлено: «Кожен має право на якісну та доступну освіту. Право на освіту включає право здобувати освіту впродовж усього життя, право на доступність освіти, право на безоплатну освіту у випадках і порядку, визначених Конституцією та законами України.В Україні створюються рівні умови доступу до освіти. Ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти. Право на освіту гарантується незалежно від віку, статі, раси, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального і майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин та ознак»

Академічна доброчесність студентів – запорука отримання якісних знань та розвитку критичного мислення усієї студентської спільноти України. Згідно зі статтею 42 Закону України «Про освіту» академічна доброчесність – сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень. Відповідно до ч. 3 статті 32 Закону України «Про вищу освіту» серед обов'язків закладів вищої освіти: вживати заходи, у тому числі шляхом запровадження відповідних новітніх технологій, щодо запобігання та виявлення академічного плагіату в наукових роботах наукових, науково-педагогічних, педагогічних, інших працівників і здобувачів вищої освіти та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; мати внутрішню систему забезпечення якості вищої освіти, у тому числі затверджену політику забезпечення дотримання учас-

никами освітнього процесу академічної доброчесності (кодекс академічної доброчесності).

Задля більш детального розгляду поставленої проблеми, на нащу думку, слід звернутися до витоків – часів закладання фундаменту саме педагогічної освіти. Основи педагогічної освіти європейського простору сформувались ще в епоху античності. Їх загальнолюдський зміст шліфувався в процесі поступу країн Європи сходинами прогресу. Кожна з наступних історичних епох послідовно формувала модель педагогічної освіти як освіти гуманістичної, креативної, людино- і культуротворчої. Необхідно віддати найвищу шану славетним педагогам, мислителям, подвижникам освітньої справи, що у ході історичного розвитку сформували спільну платформу цінностей, актуальну для всіх країн і народів європейського континенту та і всього світу. Серед них – Ян Амос Коменський, Вільгельм фон Гумбольдт, Януш Корчак, Джон Локк, Антон Макаренко, Марія Монтессорі, Йоган Генріх Песталоцці, Жан-Жак Руссо, Василь Сухомлинський, Костянтин Ушинський, Фрідріх Фребель та ін. Однак умови для реалізації цієї моделі з'явились порівняно нещодавно [4].

Наразі проблема корупції у галузі вищої освіти є досить актуальною. Серед вітчизняних вчених варто виділити О.Я. Прохоренко [3], який досліджував проблему корупції в органах державної влади у контексті аналізу нормативно-правового регулювання; його робота несла в собі ґрунтовний посил для продовження дослідження проблеми даної тематики та мала достатньо високий практичний інтерес.

Головною ознакою поширеності корупції в системі вищої освіти є результати різноманітних опитувань незалежних центрів, що оцінюють рівень та прояв корупції. Так, наприклад, показники звіту про протидію корупції за 2021 рік, які фіксують факти здійснених правопорушень (корупційного характеру) державними органами, свідчать, що станом на 2021 рік було виявлено 66 осіб (або 8%), які вчинили корупційні діяння в системі освіти. За незалежним опитуванням щодо рівня корупції в Україні станом на 2021 рік маємо також невтішну картину, адже сфера освіти за рівнем корумпованості в Україні займає 16-те місце. Згідно з даними Барометру світової корупції 2021 р. опитані респонденти оцінили рівень корумпованості професійної освіти в 31%, що є досить вагомим показником для початку змін у системі освіти. За результатами нещодавнього опитування молодих вчених було виявлено, що корупція входить до ТОП-3 загального рейтингу проблем академічних реформ та саме антикорупційна політика та боротьба з плагіатом має стати пріоритетом урядових програм впродовж наступних років. Як свідчить практика, незважаючи на те, що більшість українців виказують нетолерантність до корупції, значна їх частина готова дати хабаря задля сприятливого вирішення певних питань. Тому першочерговим етапом є зміна ставлення до корупції на різних рівнях.

Перший рівень — державний. Проблема корупції на рівні держави вже давно всім відома, проте ефективних мір з протидії та усунення цього явища ще не визначено. Першої модернізації має зазнати нормативно-правова база. Другий етап має торкнутися збільшення прозорості управління фінансовими потоками. Саме перерозподіл, обсяг, спрямування, контроль за доцільним використанням державних коштів часто викликає питання.

Другий рівень — це рівень вищих навчальних закладів. Для оцінки рівня корупції в кожному ЗВО має проводитися опитування щодо здійснення корупційних дій в конкретному навчальному закладі, опрацьовані результати опитування мають на меті оцінити наявність проблеми та її рівень; у подальшому спираючись на результати опитувань має бути складена програма з усунення виявлених порушень.

Істотно інший рівень, що торкається як і державні органи, так і населення в цілому — соціальний рівень. До заходів поширення протидії корупції мають бути залучені ЗМІ. Вони мають пропагувати протидію корупції, за раніше складеною державою, інформаційною програмою. Інформувати членів суспільства про наявний стан, проблеми та долучати до формування шляхів протидії корупції. Поширюючи практику «стоп корупції» в

свідомості громадян, суспільство закладає процес викорінення корупції в довгостроковій перспективі.

Р. Хайнеман дає характеристику системи освіти, вільної від корупції. Її основними ознаками є:

1) рівність доступу до отримання освіти;

2) чесність при розподілі навчальних програм і матеріалів;

3) чесність і прозорість критеріїв вибору вищої освіти;

4) чесність при проведенні акредитації, в якій всі навчальні заклади оцінюються за системою стандартів, відкритих для суспільного обговорення;

5) чесність при отриманні освітніх послуг і товарів;

6) підтримання системи професійних стандартів тими, хто очолює установи, які здійснюють освітню діяльність, незалежно від форм власності установи: приватної або державної.

У даний час причини та механізми корупції в секторі вищої освіти різноманітні. Хабар можна отримати різними способами. Найбільш поширені прояви корупції під час здачі сесії, отримання стипендії, отримання місця у гуртожитку, уникнення відрахування з різних причин. Прояви корупції також зустрічаються при вступі до ЗВО (в тому числі до магістратури), при переведенні на інший факультет, до іншого ЗВО, на іншу форму навчання. Опитані студенти і викладачі вважають, що боротьбою з корупцією у ЗВО в першу чергу мають займатися ректорат, деканати і органи студентського самоврядування. Але для активної участі у боротьбі з корупцією студенти повинні бути компетентними та юридично грамотними. Вивченню педагогічних та психологічних аспектів корупції в освіті присвячені праці таких авторів як Г. Л. Ільїн, К. Рід, В. Аванесов, С. Комков, Н. В. Галкіна, Е. О. Леонтьєва, С. М. Ніколаєв, В. А. Смірнов та ін. Зокрема А. Л. Журавльов, та А. В. Юревич показують, що проблема корупції має яскраво виражені психологічні складові, а також соціокультурне коріння. Авторами виділяються основні напрямки психологічного вивчення корупції, розглядаються можливості психологічної науки і практики в протидії корупції, такі як зміна толерантного ставлення до неї в суспільстві, мобілізація широких мас населення на боротьбу з нею, психологічний моніторинг законопроектів, тестування кандидатів на «хабаромісткі» посади за допомогою спеціальних психологічних методик.

Отже, залучення психологів та соціологів для розробки плану дій та механізмів задля боротьби з корупцією в освіті надасть державі змогу скорегувати думку суспільства про дане явище та допоможе громадянам перестати толерувати корупцію. У тандемі психологи та соціологи можуть перш за все створювати анонімні опитувальники у різних соціальних мережах,на основі відповідей респондентів буде отримано аналітику та створено статистику у вигляді інфографіків. Після детального аналізу отриманих даних – можна починати модернізовувати механізми боротьби з корупцією у закладах вищої освіти.На даному етапі психологи можуть взяти участь у створенні різноманітних проєктів,заходів,вебінарів,брошур,тощо. Окрім цього залучення спеціалістів у галузі психології під час працевлаштування людей на роботу також відкриє закладам вищої освіти можливість брати на роботу професіоналів своєї справи та доброчесних людей. Особливо корисним заходом задля боротьби з корупцією в освітній сфері може бути антикорупційне виховання.

Антикорупційне виховання в вузі – це діяльність співробітників вищого навчального закладу по формуванню і підвищенню правової свідомості та правової культури в цілях протидії різним видам корупційних правопорушень та забезпечення процесу духовного формування та антикорупційної стійкості суб'єктів, що беруть участь в освітньому процесі. У закладі вищої освіти рекомендовано здійснення антикорупційного виховання наступними способами:

1) шляхом включення тем, спецкурсів та окремих дисциплін антикорупційної спрямованості в освітні програми, реалізовані вузом;

2) шляхом неформального антикорупційного виховання у вільний від навчального процесу час (заходи агітаційного характеру, конференції, зустрічі з працівниками правоохоронних органів та ін.).

Слід зазначити,що на якість та корумпованість системи вищої освіти в Україні наразі впливають не тільки корумповані уповноважені особи та студенти,готові

дати хабар.Наразі Україна знаходиться в умовах воєнного стану.

Воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

В умовах діючого в Україні воєнного стану навчальний процес зазнав дійсно серйозних змін. Більшість закладів освіти вимушені були перейти на дистанційне навчання,студенти знаходяться у різних містах України та світу.Навчальний процес майже кожного дня переривається повітряна тривога та загрози ракетного обстрілу. Окрім цього деякі студенти залишилися на окупованих Росією територіях та взагалі втратили можливість отримувати освіту та працювати на майбутнє нашої держави. Взимку навчальний процес переривали планові відключення світла,періодична відсутність доступу до мережі інтернет та мобільного зв'язку. Проте,функціонування системи освіти в умовах воєнного стану характеризується інтенсивним пошуком нових підходів до навчання, інноваційних форм організації освітнього процесу, ефективних педагогічних та інформаційних технологій. Саме тому підтримка активного упровадження інновацій в освітню галузь під час війни стала одним із ключових напрямів роботи Міністерства освіти і науки України та його підрозділів. Діджиталізація та впровадження нових технологій в освітній процес почалися ще з початком всесвітньої пандемії,яка була викликана вірусом Covid-19.Тому наша система освіти мала певний досвід дистанційного навчання.На сьогоднішній день є такі експерименти та інноваційні освітні проєкти як: «Нова Українська школа», «Національний освітній технопарк», «Європейська інтегрована модель школи з угорською мовою навчання», «Авторська школа в Україні», «Педагогічна технологія «Росток», «Вальдорфська школа в Україні», «Інтелект України», «Ліга крилатих» (базова школа), інформаційна технологія «Єдина школа», «Я – дослідник 2.0 (дидактична система природничо-математичної початкової освіти)», «Технологія навчання учнів початкової школи «Розумники» (SmartKids)», «Розвиток бізнес-освіти в Україні як елемент державної політики сприяння розвитку підприємництва», «Система виховання громадянина-патріота в умовах профільного навчального закладу військово-професійної спрямованості» та інші.Не зважаючи на складні обставини,студенти всеодно продовжують навчання та займаються самоосвітою.

Причини, що спричиняють та провокують корупцію, можуть бути розкриті через встановлення факторів корупції, а саме явищ, процесів, чинників, які здійснюють детермінуючий вплив на зазначене антисоціальне явище. Виділяють фактори корупції за сферами поширення та змістом:

1. Політичні: прорахунки в політиці реформ; політична нестабільність, нестабільність політичних інститутів; дисбаланс повноважень та функцій гілок влади; відсутність ефективного контролю за діяльністю влади; невизначеність і необґрунтованість антикорупційної політики.

2. Економічні: кризові явища в економіці; криміналізація й тінізація економіки; надмірне втручання держави в економіку.

3. Організаційно-управлінські: недосконала система організації влади; неефективна система державного управління; гіпертрофовані повноваження бюрократичного апарату; недосконалість формування владних структур.

4. Правові: незабезпечення в органах державної влади верховенства права та закону;безсистемна, необґрунтована зміна законодавства.

5. Ідеологічні: відсутність чітко визначеної ідеології державної служби та системи цінностей держави.

6. Морально-психологічні: деморалізація суспільства, девальвація моральних цінностей; дух невизначеності і непевності у завтрашньому дні; невизнання населенням корупції як соціального зла.

Нажаль, корупція сьогодні залишається однією зі значних проблем у сфері вищої освіти України. Корумпованість викладацького складу ЗВО є однією з нагальних проблем, яка потребує першочергового вирішення у найближчі роки. Боротьба з усіма проявами корупції і нечесності у ЗВО повинна стати одним з першочергових кроків для запровадження європейських освітніх стандартів у вітчизняній освіті.

Основними чинниками виникнення корупції у ЗВО учасники освітнього процесу вважають недостатню оплату праці викладачів, знецінення самої вищої освіти, лінощі студентів та їх небажання вчитися. Соціальнопсихологічні дослідження вітчизняних та закордонних вчених доводять, що одним з провідних мотивів корупційних дій особистості є прагнення до отримання матеріальних благ. Отже, проблему корупції у ЗВО можна частково вирішити шляхом підвищення заробітної платні професорсько-викладацького складу. У цей час причини та механізми корупції в секторі вищої освіти різноманітні. Хабар можна отримати різними способами. Найбільш поширені прояви корупції під час здачі сесії, отримання стипендії, отримання місця у гуртожитку, уникнення відрахування з різних причин. Прояви корупції також зустрічаються при вступі до ЗВО (в тому числі до магістратури), при переведенні на інший факультет, до іншого ЗВО, на іншу форму навчання. Опитані студенти і викладачі вважають, що боротьбою з корупцією у ЗВО в першу чергу мають займатися ректорат, деканати і органи студентського самоврядування. Але для активної участі у боротьбі з корупцією студенти повинні бути компетентними та юридично грамотними.

Таким чином, можна зробити кілька ключових висновків щодо проблеми корупції у сфері вищої освіти в Україні. Перше і найважливіше - система вищої освіти потребує негайного реформування та модернізації. Ця реформа повинна спрямовуватися на покращення якості навчання та забезпечення доступності вищої освіти для всіх громадян України. Необхідним є також посилення антикорупційної політики у галузі освіти.

Громадяни України мають отримувати якісну вищу освіту та у майбутньому ставати фахівцями, у сфері вищої освіти не повинно бути жодного місця для корупції, і це потрібно усвідомлювати. Школа надає базові знання та навчає людей грамотно писати, розмовляти та виконувати певні математичні дії. Вища освіта в свою чергу, відкриває людині двері до справжнього світу знань та можливостей. Серед таких можливостей, наприклад, програми академічної мобільності, у яких маючи бажання та інтерес,може взяти участь кожен студент та магістр. Саме тому міжнародна співпраця може покращити рівень освіти в Україні, про доступні програми академічної мобільності має знати кожен студент.

Висновки. Подолати корупцію у вищих навчальних закладах можуть допомогти певні дії, а саме:

1) Як було зазначено вище - реформування системи вищої освіти задля покращення якості навчання серед студентів;

2) Необхідно впровадження системи антикорупційного виховання в освітньому процесі. Це допоможе формувати у молодого покоління нульове толерантне ставлення до корупції та підвищити етичні стандарти серед студентів та викладачів. Здійснення антикорупційного виховання можна покращити наступними способами: 1) шляхом включення тем, спецкурсів та окремих дисциплін антикорупційної спрямованості в освітні програми, реалізовані вузом; 2) шляхом неформального антикорупційного виховання у вільний від навчального процесу час (заходи агітаційного характеру, конференції, зустрічі з працівниками правоохоронних органів та ін.) Для протидії корупції та реалізації антикорупційного виховання необхідна цілеспрямована антикорупційна політика кожного навчального закладу. Антикорупційна програма повинна передбачати низку антикорупційних заходів, скерованих на: 1) запобігання корупції (у тому числі на виявлення та усунення причин корупції); 2) виявлення та розслідування корупційних правопорушень; 3) мінімізацію та усунення наслідків корупційних правопорушень. Програма також має включати норми професійної етики працівників та студентів ЗВО.

3) Проведення анонімних соціологічних опитувань освітян з метою розробки плану дій задля подолання корупції та моніторингу суспільної думки щодо освітнього процесу в цілому;

4) Підтримання системи професійних стандартів тими, хто очолює установи, які здійснюють освітню діяльність, незалежно від форм власності установи: приватної або державної;

5) До заходів поширення протидії корупції мають бути залучені ЗМІ. Вони мають пропагувати протидію корупції, за раніше складеною державою, інформаційною програмою;

6) Модернізації має зазнати нормативно-правова база;

7) Має відбутися збільшення прозорості управління фінансовими потоками,адже,-саме перерозподіл, обсяг, спрямування, контроль за доцільним використанням державних коштів часто викликає питання.

8) Важливо підтримувати систему професійних стандартів у вищих навчальних закладах, незалежно від їх форми власності. Це сприятиме підвищенню внутрішньої ефективності та якості освіти.

Загалом, подолання корупції у сфері вищої освіти в Україні - це складний і багатогранний процес, який вимагає спільних зусиль влади, громадськості та освітніх закладів. Але цей процес є необхідним для забезпечення якісної освіти та розвитку країни в цілому.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко В. Конституційний процес у галузі освіти: стратегічне рішення. *Вища освіта України*. 2013. № 3. С. 5-8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vou_2013_3_3.
2. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація [Текст] : монографія / Д. Г.Заброда ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Сімф. :Крим навчпеддержвидав, 2013. 367 с.
3. Прохоренко О. Корупція по українські: монографія. К.: НАДУ, 2005. 456 с.
4. Усик В. І., Схулухія Ю.В. Корупція у вищій освіті як загроза академічній доброчесності. *Економіка та держава.* 2017. № 11. С. 65-67.

Dryhol O. Causes of corruption and ways to overcome it in higher education

The article examines the causes and ways of overcoming corruption in the field of higher education. It is aimed at studying factors that contribute to the spread of corrupt practices in universities and educational institutions, as well as at analyzing effective strategies and initiatives to combat this phenomenon. The article systematically examines various aspects of corruption in higher education, including admissions bribery, plagiarism and other forms of academic dishonesty, as well as weaknesses in the internal governance of universities. In addition, the article analyzes the most effective approaches to combating corruption in higher education, including the implementation of transparent and decision-making processes, changes in legislation, promotion of a culture of academic integrity, and educational initiatives for students and teachers. The article makes an important contribution to the understanding of corruption in higher education and offers practical recommendations for creating a more just and ethical educational environment, promoting the quality and integrity of higher education. The author analyzes the problems of corruption in the institutions of higher education of Ukraine, highlighting the methods of combating corruption in the field of higher education, researching preventive measures that must be taken to combat corruption, forming conclusions based on the material presented. In addition, the mechanisms of control and supervision established by higher educational institutions to prevent corruption are investigated. This may include code of ethics systems, internal audit services and the implementation of risk management procedures. The effectiveness of these mechanisms and their ability to detect and stop corrupt practices are analyzed. An important topic is also consideration of mechanisms for punishing corrupt persons in higher education. Research on court decisions, fines, and disciplinary measures applied to employees and students involved in corruption schemes is analyzed. The path to the absence of corruption begins with each student, who must understand how important academic integrity is and start a virtuous attitude towards education from himself.

Key words: *corruption offense, higher education, state policy, fight against corruption, martial law, corruption in higher education.*

УДК 351.743(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.52

В. В. Буга
кандидат юридичних наук, доцент, декан факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

У статті автором на основі абстрагування методу правового регулювання на галузевому рівні здійснене узагальнення характеристик його одиничних (на рівні юридичної норми) виявів. З іншого боку, лише з'ясувавши властивості загального методу правового регулювання і спираючись на ці, пронизуючі усі підпорядковані ланки права характеристики, автор зміг звернутись до методу правового регулювання сфери будівництва. Саме у такому русі від одиничного до загального, а слідом за цим і в зворотному напрямку – від загального до одиничного, полягає гносеологічний аспект пізнання методології дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва як явища об'єктивної дійсності, на всіх рівнях його екзистенції, у тому числі в адміністративному праві.

Наголошено, що специфіка структури предмета правового регулювання не може не обумовлювати системного характеру його загального методу. Системна природа об'єкта регуляторного впливу методу права свідчить про притаманність йому однієї з трьох визнаних філософською наукою ознак, іманентних будь-якому системному явищу взагалі, а саме: чіткої функціональної спрямованості його компонентів на системному рівні. Методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених автором завдань. Методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні – це сукупність спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження процесів, пов'язаних із: ретельним аналізом стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; розробкою та прийняттям загальнодержавних програм запобігання цим правопорушенням; організацією та здійсненням комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; вжиттям заходів з виявлення суб'єктів правопорушень.

Доведено, що не існує універсального методу дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, а усі вищеперераховані повинні використовуватись у їх діалектичному взаємозв'язку і дозволяють вийти на нові наукові знання та алгоритми дій щодо запобігання правопорушенням. Тобто, запропонована методологія не тільки створює ефективні та оптимальні умови для пізнання змісту об'єкта і предмета дослідження, але і є необхідною для проведення такого дослідження та впровадження його результатів на практиці.

Ключові слова: *будівництво, сфера будівництва, адміністративні правопорушення, запобігання, адміністративне право, методологія, методи.*

Останніми роками в методології юридичної науки науковці та юристи-практики відмічають кризисні явища, акцентуючи увагу на поширеності досліджень суто описового характеру, які зводяться до коментування правових актів, через що не мають відповідної наукової та праксеологічної цінності. Однією з причин такої негативної тенденції визнається відсутність уявлень про методологічний інструментарій теоретико-правових досліджень.

Методологія відіграє фундаментальну роль у пізнанні змісту, сутності й характеру особливостей предмету дослідження, визначає тенденції вивчення питань, що досліджуються, а також механізм їх розкриття та повною мірою забезпечує комплексність та системність дослідження, дозволяє роз-

© Буга В. В., 2022

робити такі висновки і рекомендації, які б дійсно відігравали вагоме значення для наукової й практичної діяльності.

Методологія – це комплекс прийомів, що використовується у науці. Щодо змістовного наповнення цього комплексу, то вчені виділяють різні підходи до його тлумачення. Так, наприклад, згідно з позицією Д. Стеченка та О. Чмир методологію є сукупність методів науки, тобто способів дослідження явищ, що визначають підхід до її вивчення, планомірний шлях її пізнання та встановлення істини, а також сфера їх застосування [1, с. 82]. В. Є. Юринець, зазначив, що методологія наділена апаратом дослідження, до якого відносять: принципи організації та проведення наукового дослідження; різні методи наукового дослідження та способи його проведення; понятійно-категоріальну основу наукового дослідження, зокрема: актуальність, проблематика, об'єкт, предмет, мета, завдання, наукова новизна, евристична цінність, теоретична і практична значущість [2, с. 23].

Методологією юридичної науки вважають систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх застосування для вивчення державно-правових явищ [3, с. 618]. Відомий український теоретик і філософ права П. М. Рабинович відмітив, що для юридичної науки звернення до методологічних підходів, пов'язаних із тими або іншими науковими сферами, – це питання залучення до методологічного арсеналу юриспруденції тих або інших систем і схем наукового мислення, що забезпечують поглиблене, усебічне пізнання явищ [3, с. 618].

Як зазначає С. А. Фаренік, кожен метод безумовно важливий і необхідний. Однак не слід вдаватися до таких крайнощів, як: а) »методологічний негативізм» – недооцінювати методи і методологічні проблеми, вважаючи їх незначною справою, яка «відволікає» від справжньої роботи, науки тощо; б) »методологічну ейфорію» – перебільшувати значення методу, вважаючи його більш важливим, ніж той предмет, до якого його застосовують, перетворювати метод у щось на зразок «універсальної відмички» до всього і вся, у простий і доступний «інструмент» наукового відкриття [4, с. 38].

Однак, як вже було зазначено, саме поняття «методологія» в юридичних науках зазвичай характеризується як одне із найбільш складних та багатозначних [5, с. 38]. Така ситуація, на думку С. І. Бевз, спричинена постановкою питання про необхідність вивчення наукових методів як складно організованої системи, яка взаємодіє з усіма іншими компонентами теоретичного знання, значного розширення предметного поля методологічної проблематики на сучасному етапі розвитку науки. При цьому методологія – явище інтегральне, що об'єднує декілька компонентів: світорозуміння і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загально- і конкретно-наукові методи. Тому методологію не можна зводити до одного із зазначених компонентів, зокрема методу чи до вчення про методи, оскільки за її межами залишаються інші компоненти [5, с. 38].

Для пізнання об'єктивних знань у правовому вимірі, як зазначає О. М. Костюк, застосовуються різнорідні методи, засоби, способи й принципи. Відповідно, методологія дослідження нормативного тлумачення повинна орієнтувати суб'єкта пізнання, як і в якій послідовності необхідно здійснювати процедури, які аспекти цієї проблематики слід вивчати, а від яких можна абстрагуватись, яким чином слід застосовувати в пізнанні теоретико-понятєвий апарат, а тим самим визначати найдоцільніший шлях досягнення об'єктивної істини [6, с. 55]. Зважаючи на цю думку, все ж варто зауважити, що методи – це і є засоби й способи, що вказують на оптимальний курс (напрямок) дослідження конкретної сфери. Тому розглядати їх як окремі складові частини методології, пов'язаної зі створенням наукової концепції з формування процесу дослідження того чи іншого питання, нема потреби.

На думку Д. І. Голосніченко, методологія дослідження в юридичній науці – це не простий набір певних основоположних понять та категорій, не просто сукупність прийомів і методів. Це більш ємне поняття. Методологія є теоретичним обґрунтуван-

ням доцільності застосування відповідних підходів і способів, які використовуються для проведення певного теоретико-юридичного дослідження, а також дібрана на науковій основі для означеної мети система прийомів і способів, тобто відповідних методів [7, с. 10].

Як зазначає Ю. М. Туровець, встановлення наукових джерел щодо методології досліджень дає підстави констатувати складність цієї категорії, зважаючи на те, що юридична наука не характеризується одностайністю у тлумаченні та змісті поняття «методологія», як і більшість правових категорій, що можемо пояснити різноманітністю галузей правової науки, підходами до формулювання методології дослідження в кожній із них, а також науковими баченнями, яких дотримуються фахівці в межах теорії права та теорії, зокрема, адміністративного права [8].

Використання методів пізнання пов'язано не тільки з теорією, а й практичною стороною тієї сфери суспільного життя, проблеми якої досліджуються. В юридичній науці, враховуючи її галузеву специфіку та особливості поставлених наукових цілей і завдань, використовують різні методи дослідження. Горизонтальну структуру методології, на думку вчених, утворюють види методів певного рівня (загальнонаукові, конкретно-наукові), а вертикальну – її рівні в напрямку від вищого до нижчого шляхом виділення компонентів за ступенем їх ієрархічної залежності (підпорядкованості). Вчені виокремлюють такі рівні (копоненти) вертикальної організації методології: домінуючий світогляд, тип правового мислення, парадигми, методологічні підходи, методи та процедури [9, с. 66].

Узагальнюючи наведені позиції, погляди та наукові концепції вітчизняних науковців, приходимо до висновку, що методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні – це сукупність спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження процесів, пов'язаних із: 1) ретельним аналізом стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; 2) розробкою та прийняттям загальнодержавних програм запобігання цим правопорушенням; 3) організацією та здійсненням комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; 4) вжиттям заходів з виявлення суб'єктів правопорушень тощо.

Складність, різнобічність і міждисциплінарний підхід до наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва зумовлюють необхідність використання різних методів і прийомів наукового пізнання. Методологічний підхід дає змогу відтворити генезис цього процесу: проєктування будівництва, відповідність стандартам якості, будівельним нормам та правилам; теоретичні підходи до понять, які застосовуються при дослідженні цієї сфери; законодавчі аспекти тощо. Методи наукового дослідження мають бути використані комплексно, у взаємодії один з одним, доповнюючи один одного.

Фундаментальні принципи досліджень, за визначенням О. С. Доценко, ґрунтуються на узагальнених, філософських положеннях, які відображають найсуттєвіші ознаки об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. До таких принципів можна віднести принцип діалектики, який відбиває взаємозумовлений і суперечливий розвиток явищ дійсності. Діалектичне пізнання стало універсальним для всіх наук під час дослідження будь-яких питань теорії та практики [10, с. 132].

Діалектика як метод пізнання, у єдності з логікою та теорією пізнання, є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової та суперечливої дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, суперечливість між сутністю та явищем, змістом і формою, дотримуватися об'єктивності під час оцінювання дійсності. Досвід і факти за такого підходу виступають джерелом, основою пізнання, а практика – критерієм істинності теорії. Разом з тим, діалектика як фундаментальний принцип і метод пізнання не підмінює конкретно наукові

методи, пов'язані зі специфікою досліджуваної сфери. Діалектика виявляється в них і реалізується через них відповідно до вимог спадкоємності й не суперечності в методології [11, с. 58].

Діалектичний метод, на думку І. О. Бандурки, визначає підхід до досліджуваних об'єктів, явищ, факторів як певної підсистеми складної системи забезпечення правопорядку, обґрунтовує методологічну основу для застосування інших загальнонаукових і спеціальних методів дослідження [12, с. 16–17]. На переконання академіка М. В. Костицького, діалектичний метод є універсальною логічною формою мислення, в якій відображені ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує філософ, пізнання дійсності було б неможливим [13, с. 13]. Погоджуючись із видатними вітчизняними науковцями, зазначимо, що діалектичний метод пізнання адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, передбачає погляд на проблематику у взаємозв'язку з формами і складниками, а також урахування його здійснення залежно від певного історичного часу, загального рівня розвитку українського суспільства, політичної ситуації в державі, стану правового розвитку загалом, рівня правосвідомості суспільства, шкали цінностей тощо [14, с. 88–89], дозволяє розглянути зазначені правопорушення у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями та закономірності в цілому.

Передусім зазначений метод слід використати для побудови понятійно-категорійного апарату й формулювання пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Змістовно пов'язаний із діалектичним *герменевтичний* метод, що забезпечує зв'язки між нормами, їх тлумачення, єдине розуміння змісту офіційних текстів в адміністративно-правовому регулюванні. Герменевтичний метод, як зауважує І. І. Онищук, є посередником між загальною та абстрактною нормами прав і конкретними життєвими ситуаціями, до яких застосовуються ці норми [15, с. 38]. В доктринальних дослідженнях цей метод набуває все більшого поширення, адже відкриває нові можливості для тлумачення норм законодавства, у тому числі й щодо забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Правова герменевтика – метод наукового дослідження, призначений для виявлення смислу юридичного тексту, виходячи з його об'єктивних (значення слів та їх історично обумовлені варіації) і суб'єктивних (наміри автора) підстав, інтерпретації та роз'яснення змісту юридичного тексту, зафіксованого в документі. Застосування цього методу в контексті нашого дослідження має місце під час з'ясування змісту та тлумачення текстів джерел права, законодавчих та інших нормативно-правових актів як основи правового закріплення та адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Формально-юридичний метод дає можливість засвоїти внутрішні форми правових явищ та процесів на основі узагальнення і виявлення їх характеристик із метою формулювання визначень досліджуваних понять. Цей метод допомагає з'ясувати дух законодавця, виражений в юридичному тексті. За допомогою різних логічних операцій окремі правові положення перетворюються на загальні поняття, з яких також виводять певні логічні висновки та інтерпретують розглянуті категорії [16, с. 33], наприклад, такі як «адміністративно-правовий механізм», «правопорушення у сфері будівництва», «склад правопорушення» тощо. Також використання цього методу метод наукового пізнання дає можливість проаналізувати структуру, формальну визначеність ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення, її відповідність правилам юридичної техніки, взаємозв'язку з іншими нормами законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Один із найбільш поширених пізнавальних методів – це *екстраполяція.* Екстраполяція полягає в перенесенні знань з однієї предметної сфери на іншу, не спостере-

жувану і не вивчену, на підставі деякого виявленого відношення між ними – подібності, аналогії, тенденції [17, с. 606–607]. Використання цього методу доцільне для визначення можливості імплементації проаналізованого наявного досвіду різних наук та зарубіжних держав у вітчизняну практику щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Поряд із цим, акцентуємо увагу на тому, що нехтування історичним досвідом, його здобутками і прорахунками, сильними та слабкими місцями правових норм минулих часів призводить до однобокості при конструюванні сучасного законодавства, повторення старих помилок або ж повторного «відкриття» вже відомих положень [18]. Саме тому, необхідно звертатись до *історико-правового* методу пізнання, шляхом аналізу історичних джерел, оскільки, відповідний метод націлює на виявлення конкретних форм прояву закономірностей державно-правового розвитку, а також з'ясування історичної послідовності та генетичних зв'язків між державно-правовими об'єктами. Так, за допомогою історико-правового методу правове регулювання аналізується з боку виникнення та розвитку правової категорії, поступового набуття нею тих властивостей, які характеризують сучасний її зміст та специфіку функціонування [19, с. 21–26].

Компаративний метод, що традиційно застосовують для визначення змісту та сутності адміністративно-правових інститутів, характеристик політики держави у сфері управління, правової догми і закономірностей її розвитку, а також для виявлення можливих шляхів удосконалення законодавства у сфері будівництва та практики його застосування.

Системнно-структурний метод наукового пізнання доцільно застосувати для комплексної характеристики проблемних питань практичного застосування адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає систему як сукупність будь-яких елементів, одиниць, частин, об'єднувальних за спеціальною ознакою, призначенням [20, с. 1126].

У контексті дослідження системний підхід, передусім, сприяє формуванню відповідного розуміння суті та змісту адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням та дає можливість трактувати адміністративно-правове забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва як систему адміністративних засобів та способів, що застосовуються безпосередньо державою й спрямовані на ефективне функціонування (тобто, на запобігання правопорушенням).

Як доповнення до системного методу, доцільним є використання вже згадуваного *логічного*, що передбачає засоби й способи логічного вивчення правової проблематики. Заснований на поняттях, категоріях, правилах і законах формальної логіки, цей метод дозволяє досліджувати правові питання у взаємозв'язку з іншими соціальними феноменами (політики, економіки, моральності тощо) [21, с. 189–193].

Для дослідження проблемних питань запобігання правопорушенням у сфері будівництва доцільним є використання також *функціонального* методу, основним призначенням якого є виявлення найбільш важливих умов існування, функціонування тих чи інших механізмів. Завдяки цьому методу створюються можливості для встановлення функціонування всього механізму та його окремих елементів, тобто правових норм. Використання функціонального методу дає змогу зосередитися на функціях конкретного елементу механізму правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Це дозволяє виявити ознаки кожного елементу, ураховуючи результати його функціональності й порядку взаємодії з іншими елементами.

Серед комплексу методів, які використовуються в юридичних науках, особливе місце посідає *прогностичний* (сукупність прийомів, що дають змогу скласти науково обґрунтовані прогнози про майбутній стан правових явищ). Передбачення майбутнього результату дії певних норм значною мірою обумовлює зміст і якість їхнього ухвалення й дозволяє здійснювати теоре-

тичний прорахунок ймовірних наслідків. Відповідний метод слід використовувати під час розробки рекомендацій та пропозицій до адміністративно-правового законодавства з визначенням подальших шляхів вдосконалення механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Отже, методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених автором завдань. Доведено, що не існує універсального методу дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, а усі вищеперераховані повинні використовуватись у їх діалектичному взаємозв'язку і дозволяють вийти на нові наукові знання та алгоритми дій щодо запобігання правопорушенням. Тобто, запропонована методологія не тільки створює ефективні та оптимальні умови для пізнання змісту об'єкта і предмета дослідження, але і є необхідною для проведення такого дослідження та впровадження його результатів на практиці.

Список використаної літератури:

1. Стеченко Д. М., Чмир О. С. Методологія наукового дослідження : підручник. Київ : Знання, 2007. 317 с.
2. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень : навч. посібник. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. 178 с.
3. Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія : в 6 т. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.
4. Фаренік С. А. Логіка і методологія наукового дослідження: наук.-метод. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 340 с.
5. Бевз С. І. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні: дис… док. юрид. наук. 12.00.07. Київ. 2020. 442 с.
6. Костюк О. М Методологія дослідження нормативного тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 54–58.
7. Голосніченко Д. І. Теорія Повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ. Г.А.М., 2009. 356 с.
8. Туровець Ю. М. До питання про методологію дослідження адміністративних послуг у сфері будівництва. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/07/40.pdf
9. Гусарєв С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності) : навч. посібник. Київ : Знання, 2008. 495 с.
10. Доценко О. С. Методологія дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 6. С. 131–134.
11. Шейко В. М., Кушнаренко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. Київ. Знання, 2006. 307 с.
12. Адміністративне право України / за заг. ред. О. М. Бандурки: підручник. Харків : Вид-во НУВС, 2004. 480 с.
13. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 1. 2012. С. 3–17.
14. Білас Ю. Ю. Вітчизняне правозастосування: методологія дослідження. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 83–90.
15. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: моногр. Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень, 2004. 228 с.
16. Бондаренко О. С. Концепція кримінально-правової протидії корупції : монографія. Суми: Сумський державний університет, 2021. 472 с.
17. Драпогуз В. Екстраполяція як метод наукового пізнання. *Гуманітарний вісник*. 2012. № 28. С. 606–612.
18. Новосад Ю. О. Про деякі історичні аспекти становлення та розвитку прокуратури, як суб'єкта запобігання злочинам. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 5. С. 112–116.
19. Тарахонич Т. І. Методологічні аспекти дослідження правового регулювання. *Держава і право.* 2009. Вип. 45. С. 20–26.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ – Ірпінь, 2004. 1425 с.
21. Луцький А. І. Загальнонаукові та конкретно наукові методи пізнання правової ідеології. *Наше право.* 2014. № 2. С. 189–193.

Buha V. Research methodology of administrative and legal support for the prevention of offenses in the field of construction

In the article, based on the abstraction of the method of legal regulation at the branch level, the author summarizes the characteristics of its individual (at the level of legal norms) findings. On the other hand, only after clarifying the properties of the general method of legal regulation and relying on these, permeating all subordinate links of the law of characteristics, the author was able to turn to the method of legal regulation of the construction sector. It is in such a movement from the individual to the general, and following this and in the reverse direction - from the general to the individual, that the epistemological aspect of knowing the research methodology of administrative and legal support for the prevention of offenses in the field of construction as a phenomenon of objective reality, at all levels of its existence, lies, including in administrative law.

It is emphasized that the specificity of the structure of the subject of legal regulation cannot but condition the systemic nature of its general method. The systemic nature of the object of regulatory influence of the method of law indicates that it possesses one of the three features recognized by philosophical science, immanent to any systemic phenomenon in general, namely: a clear functional orientation of its components at the systemic level. The research methodology is a multi-level system and involves the use of methods of different complexity, which are consistent with each other and are aimed at solving the tasks defined by the author. Methods of studying the administrative and legal support for the prevention of offenses in the field of construction in Ukraine are a set of special methods, techniques and means of researching processes related to: thorough analysis of the state of offenses in the field of construction, identification of their specific causes and conditions; development and adoption of national programs for the prevention of these offenses; organization and implementation of a complex of various measures to prevent offenses in the field of construction; by taking measures to identify the subjects of offenses.

It has been proven that there is no universal method of researching the administrative and legal support for the prevention of offenses in the field of construction, and all of the above should be used in their dialectical interrelationship and allow access to new scientific knowledge and action algorithms for the prevention of offenses. That is, the proposed methodology not only creates effective and optimal conditions for learning the content of the object and the subject of research, but is also necessary for conducting such research and implementing its results in practice.

Key words: *construction, field of construction, administrative offenses, prevention, administrative law, methodology, methods.*

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.53

П. І. Панфьоров
здобувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАПОБІГАННІ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

У статті під діяльністю Національної поліції як суб'єкта спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням слід розуміти діяльність органів та підрозділів поліції, яка складається із сукупності заходів кримінологічної профілактики, відвернення та припинення суспільно небезпечних діянь, спрямована на усунення детермінант, які породжують і сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, а також на недопущення їх реалізації на різних стадіях кримінальної поведінки. Така діяльність містить: організаційне забезпечення (якісна підготовка професійних кадрів, які спеціалізуються на виявленні, розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень; розроблення певних, більш ефективних форм взаємодії з населенням та використання його запобіжних можливостей; забезпечення окремих категорій осіб з підвищеною віктимністю засобами захисту та спеціальною технікою тощо тощо); інформаційне забезпечення, оперативне надходження кримінологічної інформації та пошук її додаткових джерел; прогностично-аналітичне забезпечення включає в себе широкий спектр методів, у тому числі побудови імітаційних моделей, криміногенних ситуацій, карт-схем; наукове забезпечення, використання запобіжних можливостей, облік усіх обставин, ситуацій, що складаються, модернізація апробованих і розроблених нових тактичних прийомів, методичних схем запобігання кримінальним правопорушенням. Зростання злочинності в умовах воєнного часу змушує державу та поліцію вживати посилених заходів, спрямованих на належну організацію запобігання кримінальним правопорушенням. Підрозділи Національної поліції України, реалізуючи призначення правової держави, покликані створювати умови для захисту суспільства від злочинних посягань, сприяти реалізації прав і свобод громадян. Працівники кримінальної поліції в силу специфіки їх функціональних обов'язків, здійснюють оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) дії, у тому числі перебуваючи на місці вчинення кримінального правопорушення. Саме від якості здійснення працівниками кримінальної поліції першочергових заходів, повноти документального закріплення та оформлення їх результатів багато в чому залежить весь процес подальшого досудового розслідування кримінальних правопорушень. Спеціально-кримінологічне запобігання також здійснюється з урахуванням змісту кримінологічної профілактики, а також теоретико обґрунтованих та нормативно-визначених заходів щодо відвернення та припинення суспільно небезпечних діянь, маргінальних проявів. Також, значний вплив на зміст спеціально-кримінологічного запобігання мають заходи відвернення, які спрямовані на конкретних об'єктів профілактики, які замислюють вчинення суспільно небезпечних діянь, з метою спонукання цих осіб до відмови від реалізації кримінальної мотивації та наміру або продовження злочинної діяльності.

Ключові слова: *Національна поліція України, правоохоронний орган, воєнний стан, кримінальне правопорушення, запобігання, профілактика, обмеження, відвернення.*

Актуальність теми. Події, що відбуваються в останні декілька років на території нашої держави і безпосередньо пов'язані із суттєвою інтенсифікацією криміногенних загроз, диктують необхідність термінового вжиття комплексу заходів, спрямованих на адаптацію запобіжної практики до нових викликів. Останнє зумовлюється дією, перш за все, чинників військового, політичного (як внутрішньополітичного,

© Буга В. В., 2022

так і зовнішньо- і геополітичного), економічного, правового характеру і знаходить прояв у зростанні соціальної напруженості, активному відтворенні нетипових для криміногенної обстановки, в цілому, кримінальних правопорушень.

У такій ситуації, як зазначили О. М. Бандурка та О. М. Литвинов, необхідним є негайне реагування і втручання (більш того, прямий вплив) на цю ситуацію, як органів державної влади, так і суспільства в цілому. Крім того, вирішення проблеми протидії злочинності вимагає поглиблення соціального контролю за вжиттям усіх різноманітних заходів, які проводяться з метою запобігання злочинним проявам, у межах дотримання при цьому основних прав людини [1, с. 99].

Виклад основного матеріалу. Спеціально-кримінологічне запобігання – це сукупність заходів боротьби з кримінальними правопорушеннями, змістом яких є різноманітна робота державних органів, громадських організацій, соціальних груп і громадян, спрямована на усунення причин та умов, що породжують і сприяють злочинності, а також недопущення вчинення суспільно небезпечних діянь на різних стадіях кримінальної поведінки [2, с. 144]. Тобто, об'єднуючим критерієм належності учасників запобіжної діяльності до суб'єктів запобігання кримінальним правопорушенням, зокрема, спеціально-кримінологічного напряму, є не функціональна підстава їхнього виділення та класифікації, а діяльність цих суб'єктів щодо нейтралізації, блокування та усунення детермінант, які спричинюють та обумовлюють вчинення суспільно небезпечних діянь, а також щодо їх недопущення на різних стадіях реалізації кримінальної поведінки [3].

Саме у такому контексті й розглянуто це питання та розроблені у зв'язку з цим науково обґрунтовані шляхи підвищення ефективності діяльності Національної поліції України (НПУ) як суб'єктів спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням. При цьому методологічним підґрунтям для вирішення зазначеного завдання дослідження стали теоретичні напрацювання тих учених, які небезпідставно цей вид запобіжної діяльності поділяють на:

1. Кримінологічну профілактику, тобто діяльність, яка складається із сукупності заходів щодо завчасного виявлення та усунення негативних явищ, які виникли чи можуть виникнути і детермінувати злочинність або її окремі види.

Такий вид запобігання кримінальним правопорушенням науковці поділяють на заходи, що здійснюються у межах: профілактики випередження (наприклад, шляхом проведення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів); профілактики обмеження (алкоголізму, наркоманії, злочинної бездіяльності тощо); профілактики усунення; профілактики захисту [2, с. 144].

2. Відвернення кримінальних правопорушень, яке полягає у реалізації сукупності заходів, спрямованих на окремі групи чи конкретних осіб, що виношують кримінальні наміри, замислюють вчинення суспільно небезпечних діянь і позитивно сприймають протиправний спосіб життя, з метою дискредитування кримінальної поведінки, добровільної відмови від злочинної мотивації та наміру або продовження кримінальної діяльності [2, с. 144].

При цьому зазначена запобіжна діяльність науковцями класифікована на три групи, а саме – на:

1) заходи переорієнтації антисуспільної настанови, які включають у себе: а) спеціальні економічні та соціально-психологічні програми, які розраховуються для того, щоб людина у суспільстві отримувала більш-менш повне задоволення своїх потреб і відмовлялася від реалізації кримінальних намірів [4]); б) заходи, спрямовані на формування у громадян антикримінальної культури; в) кримінологічна поінформованість населення для його більш тісного співробітництва з правоохоронними органами; г) організаційно-правові заходи, які підвищують у людей почуття відповідальності і виробляють у них уявлення про допустимі засоби досягнення своїх потреб [2, с. 145].

2) активні контрзаходи (переконання, різні форми примусу; застереження тощо) [2, с. 145];

3) припинення кримінальних правопорушень [2, с. 145].

У науці під зазначеним видом спеціально-кримінологічного запобігання розуміється сукупність різноманітних засобів, спрямованих на недопущення завершення розпочатого кримінального правопорушення і здійснення у зв'язку з цим відповідної спеціальної діяльності [5, с. 36].

Такий висновок ґрунтується на результатах, отриманих під час дослідження питань, пов'язаних із діяльністю щодо припинення кримінальних правопорушень, а також на судовій практиці протидії цим суспільно небезпечним діянням на стадії готування (ст. 14 Кримінальний кодекс (КК) України) та замаху на кримінальне правопорушення (ст. 14 КК України) [6].

Зокрема, учені з цього приводу зробили наступні висновки, які мають у тому числі відношення до запобіжної діяльності НПУ, а саме:

1) виявлення та припинення більшості кримінальних правопорушень цілком можливе на ранньому етапі;

2) ефективність діяльності щодо припинення кримінальних правопорушень багато в чому залежить від професіоналізму діяльності спеціальних органів та їх персоналу;

3) проблема припинення кримінальних правопорушень потребує подальшої теоретичної розробки та вдосконалення практичного їх впровадження;

4) кримінологічний аспект припинення кримінальних правопорушень значно ширший, ніж кримінально-правовий і оперативний аспекти (з огляду цього, у кримінології й далі ведеться дискусія про те, який термін (запобігання чи протидія) слід вживати на нормативно-правовому рівні) [5, с. 37].

Враховуючи вказані теоретичні підходи, науковці розрізняють наступні заходи припинення кримінальних правопорушень:

а) заходи опанування – спрямовані з метою досягнення добровільної відмови особи від продовження злочинної діяльності;

б) заходи обережності – застосовуються для того, щоб створити умови, які виключають можливість чи перешкоджають продовженню розпочатої кримінальної діяльності;

в) заходи активного втручання – передбачають негайну реакцію суб'єктів запобіжної діяльності у випадках, коли прогаяння часу потягне за собою безпосереднє посягання на об'єкт правової охорони [7, с. 145].

Отже, якщо узагальнити теоретичні та нормативні підходи, що стосуються цієї проблематики, то можна сформулювати наступне визначення поняття спеціального-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням, що здійснюється Національної поліції України як *діяльність органів та підрозділів поліції, яка складається із сукупності заходів кримінологічної профілактики, відвернення та припинення суспільно небезпечних діянь, спрямована на усунення детермінант, які породжують і сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, а також на недопущення їх реалізації на різних стадіях кримінальної поведінки.*

До системоутворюючих ознак, що складають зміст цього поняття, можна віднести наступні:

1. Це є одним із видів запобігання кримінальним правопорушенням, що здійснюється НПУ.

2. Суб'єктами відповідного спеціально-кримінологічного запобігання виступають органи та підрозділи НПУ. На нашу думку, в узагальненому вигляді, організація спеціально-кримінологічного напряму запобігання органами та підрозділами НПУ має включати в себе декілька етапів.

І-й) організаційне забезпечення:

– якісна підготовка професійних кадрів, які спеціалізуються на виявленні, розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень;

– розроблення певних, більш ефективних форм взаємодії з населенням та використання його запобіжних можливостей;

– забезпечення окремих категорій осіб з підвищеною віктимністю засобами захисту та спеціальною технікою тощо.

ІІ-й) інформаційне забезпечення, оперативне надходження кримінологічної інформації та пошук її додаткових джерел;

ІІІ-й)прогностично-аналітичне забезпечення включає в себе широкий спектр методів, у тому числі побудови імітаційних моделей, криміногенних ситуацій, карт-схем;

IV-й)теоретико-методичне забезпечення, використання запобіжних можливостей, облік усіх обставин, ситуацій, що складаються, модернізація апробованих і розроблених нових тактичних прийомів, методичних схем запобігання кримінальним правопорушенням [8].

Отже, діяльність поліції щодо спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням складається із сукупності заходів. Проте, як бачимо, такі заходи мають комплексний та консолідований характер та включають у себе, як заходи спеціально-кримінологічного запобігання, так і тісно переплітаються із заходами загальносоціального та індивідуально-профілактичного запобіжного змісту, що, знову ж таки, свідчить про багатоаспектність поліцейської запобіжної діяльності.

3. Спеціально-кримінологічне запобігання здійснюється досліджуваним правоохоронним органом з урахуванням змісту кримінологічної профілактики, а також теоретико обґрунтованих та нормативно-визначених заходів щодо відвернення та припинення суспільно небезпечних діянь.

Як встановлено під час наукового пошуку, значний вплив на зміст спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням НПУ мають і заходи щодо їх відвернення, які спрямовані на конкретних об'єктів профілактики, які замислюють вчинення суспільно небезпечних діянь, з метою спонукання цих осіб до відмови від реалізації кримінальної мотивації та наміру або продовження злочинної діяльності [9].

4. Спеціально-кримінологічне запобігання, що здійснюється НПУ, спрямовано на усунення детермінант, які породжують, сприяють вчиненню суспільно небезпечних діянь та недопущення їх реалізації на різних стадіях кримінальної поведінки.

Насамперед, діяльність підрозділів НПУ із спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням ґрунтується на аналізі кримінологічної інформації:

– про стан і динаміку кримінальних правопорушень;

– про території та об'єкти, де здійснюється найбільша кількість кримінальних правопорушень;

– про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення і схильні до їх вчинення;

– про рівень латентності різних видів кримінальних правопорушень;

– про стан і заходи щодо запобігання кримінальним правопорушенням та ефективності їх застосування тощо.

Моніторинг цієї інформації служить інформаційною базою для підрозділів поліції, що дозволяє зосереджувати зусилля щодо запобігання кримінальним правопорушенням на найбільш криміногенних ділянках і об'єктах, вибирати ефективні методи запобігання, вивчати і впроваджувати передовий досвід запобіжної діяльності, прогнозувати тенденції криміногенної обстановки.

Вирішення завдань, котрі поставлено перед системою моніторингу протидії злочинності, зазвичай визначається ефективністю діяльності спеціалізованих суб'єктів роботи. Увесь масив інформації використовується для належного проведення негласної роботи та ОРД лише після його аналізу, тобто після здійснення аналітичної роботи. Така робота, на відміну від забезпечення (зокрема, інформаційного), є невід'ємною складовою діяльності оперативних підрозділів. Адже проведення аналітичної роботи сприяє виконанню завдань ОРД та кримінального судочинства як безпосередньо (через отримання нової інформації унаслідок аналізу наявних даних, тобто шляхом аналітичної розвідки), так і опосередковано (шляхом проведення оперативно-розшукових та процесуальних заходів з використанням результатів аналізу наявних відомостей). Зазначене підтверджує і результати дослідження А. А Галючека і В. П. Журавльова, які зазначають, що інформаційне забезпечення ОРД має три взаємопов'язані компоненти: 1) інформаційні системи, у межах яких здійснюють збір, накопичення, системне опрацювання, зберігання й видачу необхідної оперативно значущої інформації; 2) аналітична робота, що полягає в здійсненні комплексу організаційних заходів і методичних прийомів з опрацювання та синтезу наявної оперативної та іншої інформації; 3) управлінська діяльність, яка забезпечує прийняття необхідних рішень щодо стратегії і тактики доку-

ментування кримінальних правопорушень [10, с. 7–8].

Таким чином, із цього можна сформувати висновок про те, що здійснення спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням у діяльності поліції є одним з важливих завдань саме оперативних підрозділів. Оперативно-розшукова профілактика розпочинається з моменту реалізації оперативно-розшукових даних при відкритті кримінального провадження, інтенсивно здійснюється в період проведення невідкладних СРД, НСРД і триває аж до прийняття підсумкового рішення у кримінальному провадженні.

Аналітична ж робота є безпосереднім використанням наявної інформації виконання завдань ОРД та кримінального провадження. До її змісту належить широкий спектр дій (заходів) та їх комплексів. Водночас, до аналітичної роботи слід відносити не лише інтелектуальні операції з прогнозування, планування та контролю, а й аналітичну розвідку – систему розумових (інтелектуальних) операцій, що проводяться з наявною інформацією для одержання нових знань.

З метою підвищення ефективності здійснення запобігання кримінальним правопорушенням повинна відбуватись координація і взаємодія всіх суб'єктів поліцейської діяльності.

Координація та взаємодія органів та підрозділів поліції у діяльності з спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням здійснюється з використанням наступних форм: створення постійно діючих координаційних органів; взаємний обмін інформацією; спільне проведення нарад, інструктажів, навчальних занять, вироблення узгоджених дій щодо виявлення та розкриття кримінальних правопорушень; підготовка та прийняття спільних рішень; спільне планування і проведення узгоджених профілактичних заходів; інша спільна практична діяльність з наданням різноманітної допомоги один одному; спільне здійснення контролю і загальне підведення підсумків запобіжної діяльності.

При цьому, планування, прогнозування та контроль одночасно є як стадіями організації спеціально-кримінологічного запобігання, так і безпосередніми складовими цієї частини роботи органів та підрозділів НПУ. Адже складання прогнозів та планів, визначення заходів контролю та особливостей їх застосування належить саме до кримінологічної категорії управління (об'єктом або процесом) та здійснюється за допомогою аналітичного інструментарію.

Кримінологічні рішення приймаються на основі прогнозів, утілюються у планах роботи та коректно реалізуються завдяки заходам контролю. Такі рішення можуть мати різний рівень (масштаб): від прийняття рішення про особливості організації і тактики конкретного заходу – до визначення пріоритетних напрямів діяльності поліцейських загалом.

В цілому недосконалість галузевого законодавства, яке регламентує діяльність органів та установ кримінальної юстиції, а також кримінального та кримінального процесуального законодавства істотно підвищує ризики реалізації кримінальних практик, та, відповідно, негативним чином позначається на спроможності системи кримінальної юстиції, зокрема, органів НПУ протидіяти зазначеним діям шляхом спеціально-кримінологічного запобігання. Наприклад, нині, кримінальним процесуальним законом встановлено, що співробітники оперативних підрозділів здійснюють слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, дізнавача, прокурора (ч. 1 ст. 41 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України). Доручення цих суб'єктів щодо проведення слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом (ч. 3 ст. 41 КПК України). Таке правове регулювання відносин між ними означає, що співробітники оперативних підрозділів позбавлені права на оскарження вказівок, наданих їм на підставі норм кримінального процесуального права та не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора. Хоча, при цьому, під час виконання доручень слідчого, прокурора користуються повноваженнями слідчого (ч. 2 ст. 41 КПК України) [11].

У той же час процесуальний порядок надання доручень не сприяє підвищенню ефективності виконання завдань щодо спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням з причини того, що містить елементи формалізму. І тут не йдеться про те, що практика досудового розслідування виробляє вкрай заформалізовані процедури. Справа у тому, що сам законодавець закладає в норми кримінального процесуального права такі формальні процедури. Наприклад, Л. М. Лобойко нарахував дванадцять етапів виконання доручень слідчого: 1) складання доручення слідчим; 2) направлення його до відділу документального забезпечення; 3) направлення доручення з відділу документального забезпечення; 4) розгляд цього документа і визначення виконавця; 5) направлення доручення до відділу документального забезпечення; 6) отримання і виконання доручення особою, якій воно доручено; 7) підготовка матеріалів на виконання доручення і супровідного листа на ім'я слідчого; 8) спрямування матеріалів і листа до відділу документального забезпечення; 9) спрямування їх із відділу документального забезпечення; 10) розгляд матеріалів і підпис листа; 11) направлення листа і матеріалів до відділу документального забезпечення; 12) отримання слідчим матеріалів виконання доручення [12, с. 41].

Поряд із цим, підвищення рівня спеціально-кримінологічного запобігання органами та підрозділами НПУ передбачає покращення рівня навчання, підготовки, професіоналізму поліцейських та забезпечення доброчесності. На виконання цього завдання пропонуємо здійснити:

створення науково обґрунтованої методологічної основи інноваційного розвитку системи професійного зростання;

формування дієвої системи професійної орієнтації та добору кандидатів на навчання й службу на основі прозорої системи з орієнтацією на компетенції;

створення системи незалежного оцінювання керівних кадрів, що ґрунтується на особистих заслугах і компетентності, зокрема на розробленні профілів компетентності для всіх керівних посад у системі поліції;

запровадження програм перекваліфікації та працевлаштування осіб, вивільнюваних з органів і установ кримінальної юстиції та/або правоохоронних органів, в ході реформування, скорочення штатів тощо.

удосконалення освітнього процесу шляхом його наближення до потреб потреб практики, зумовлених необхідністю виконання завдань, що покладаються на НПУ, особливо в умовах воєнного стану;

створення умов для подальшого розвитку фундаментальних та прикладних наукових досліджень, сприяння розвитку вітчизняної виробничої бази зі створення сучасних засобів криміналістичної та спеціальної техніки для потреб НПУ.

Таким чином, механізм підвищення ефективності діяльності Національної поліції як суб'єкта спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням поряд із внесенням змін до Кримінального процесуального кодексу України, передбачає також: 1) розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», у тому числі, осучаснення на законодавчому рівні оперативно-розшукових задач, пріоритетністю з яких визнати запобігання кримінальним правопорушенням, виявлення та документування латентних кримінальних правопорушень, перевірка інформації про їх вчинення за допомогою оперативно-розшукових заходів та засобів; 2) удосконалення організаційних і правових основ протидії організованій злочинності, зміна архітектури Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; створення дієвого механізму протидії організованій злочинності за рахунок функціонального розподілу повноважень між суб'єктами протидії проявам організованої злочинності та оптимізації системи запобіжних заходів; 3) внесення змін до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», спрямованих на оптимізацію механізму захисту таких осіб, розробки та впровадження програми захисту учасників кримінального судочинства, а також визначення державного органу, відпові-

дального за її реалізацію; 4) створення науково обґрунтованої методологічної основи інноваційного розвитку системи професійного зростання; формування дієвої системи професійної орієнтації та добору кандидатів на навчання й службу на основі прозорої системи з орієнтацією на компетенції; 5) упровадження системи незалежного оцінювання керівних кадрів, що ґрунтується на особистих заслугах і компетентності, зокрема на розробленні профілів компетентності для всіх керівних посад у системі поліції; програм перекваліфікації та працевлаштування осіб, вивільнюваних з органів і установ кримінальної юстиції та/або правоохоронних органів, в ході реформування, скорочення штатів тощо; 6) удосконалення освітнього процесу шляхом його наближення до потреб практики, зумовлених необхідністю виконання завдань, що покладаються на поліцію, особливо в умовах воєнного стану; 7) розвиток фундаментальних та прикладних наукових досліджень за напрямом осучаснення засобів криміналістичної та спеціальної техніки для потреб НПУ; реалізація кримінологічних програм на кшталт «Правосуддя, дружнє до дитини» і міжнародної моделі «Barnahus» та ін.; запровадження спеціалізованих полігонів і профільних методик роботи зі злочинцями, потерпілими.

Список використаної літератури:

1. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Поняття і зміст спеціально-кримінологічного запобігання злочинам. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 2 (13). С. 98–108.
2. Кримінологія: підручник / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.
3. Коваленко А. В. Кримінологічний вимір поліцейської діяльності в Україні : монографія. Херсон : Гельветика, 2019. 356 с.
4. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20/print
5. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
6. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text
7. Кримінологія: підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, В. В. Чернєй, С. С. Чернявський та ін.; за заг. ред. В. В. Чернєя, О. М. Джужі. Київ: ФОП Маслаков, 2020. 612 с.
8. Єпринцев П. С. Організована злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання: монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 560 с.
9. Литвак О. М. Держава і злочинність: монографія. Київ, 2004. 304 с.
10. Галючек А. А., Журавльов В. Ю. Інформаційне та аналітичне забезпечення оперативно-розшукової діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю ОВС : метод. реком. Запоріжжя : Запоріз. юрид. ін-т ДДУВС, 2008. 56 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text
12. Лобойко Л. М. Реформування кримінального процесуального законодавства в Україні (2006-2011 роки): Загальні положення та досудове провадження : монографія. Київ : Істина, 2012. 288 с.

Panforov P. Special criminological activities of the National Police in the prevention of criminal offenses

In the article, the activity of the National Police as a subject of special criminological prevention of criminal offenses should be understood as the activity of police bodies and units, which consists of a set of measures of criminological prevention, prevention and cessation of socially dangerous acts, aimed at eliminating the determinants that generate and contribute to the commission of criminal offenses, as well as to prevent their implementation at various stages of criminal behavior. Such activities include: organizational support (quality training of professional personnel who specialize in the detection, disclosure and investigation of criminal offenses; development of certain, more effective forms of interaction with the population and the use of its preventive capabilities; provision of certain categories of persons with increased victimization with means of protection and special equipment etc. etc.); information provision, prompt receipt of criminological information and search for its additional sources; prognostic and analytical support includes a wide range of methods, including the construction of simulation models, criminogenic situations, map schemes;

scientific support, use of preventive measures, accounting of all circumstances, emerging situations, modernization of tested and developed new tactical methods, methodical schemes for the prevention of criminal offenses. The increase in crime in wartime conditions forces the state and the police to take increased measures aimed at the proper organization of crime prevention. Units of the National Police of Ukraine, implementing the purpose of the rule of law, are called to create conditions for the protection of society from criminal encroachments, to promote the realization of the rights and freedoms of citizens. Employees of the criminal police, due to the specifics of their functional duties, carry out operative and investigative measures and covert investigative (detective) actions, including when they are at the scene of the commission of a criminal offense. The entire process of further pre-trial investigation of criminal offenses depends to a large extent on the quality of the implementation of priority measures by the criminal police officers, the completeness of the documentation and registration of their results. Special criminological prevention is also carried out taking into account the content of criminological prevention, as well as theoretically grounded and normatively determined measures to prevent and stop socially dangerous acts, marginal manifestations. Also, the content of special criminological prevention has a significant impact on diversionary measures, which are aimed at specific objects of prevention, who plan to commit socially dangerous acts, with the aim of encouraging these persons to abandon the implementation of criminal motivation and intent or to continue criminal activity.

Key words: *National Police of Ukraine, law enforcement agency, martial law, criminal offense, prevention, prevention, restriction, diversion.*

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.54

С. В. Князєв
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ТИМЧАСОВИЙ ДОСТУП ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ ЯК ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

У статті наголошується на тому, що серед засобів кримінального процесуального доказування під час досудового розслідування важливе місце займають не лише слідчі (розшукові) дії, а й інші способи отримання доказів або перевірки вже отриманих, на підставі яких встановлюються або спростовуються обставини, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. З'ясовано, що у відповідних провадженнях розпочатих за фактом вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, тимчасовий доступ до речей та документів, зазвичай, здійснюється в: органах місцевої влади (міськдержадміністраціях) – дозвільна, технічна та проектно-кошторисна документація; банківських установах (що підтверджують відкриття розрахункового рахунку; обіг коштів по рахунку; участь банку у фінансуванні тощо); інших установах, документи яких містять допоміжну інформацію, що має значення для кримінального провадження (наприклад, в органах державного архітектурно-будівельного контролю (дозволи на виконання будівельних робіт; які подані забудовником для одержання дозволу на виконання будівельних робіт), державного санітарного чи пожежного нагляду, Державної податкової служби, нотаріальних конторах, страхових компаніях, офісах операторів і провайдерів телекомунікацій тощо)). Досліджено кримінально-процесуальний та криміналістичний порядок здійснення тимчасового доступу до речей і документів як заходу забезпечення кримінального провадження та засобу збирання доказів під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері. Предметом такого доступу, зазвичай, є договірна, проектно-технічна, кошторисна, виробнича та інша фінансово-господарська (бюджетна) документація, яку було поділено на такі групи: 1) фінансово-звітні документи; 2) цивільно-правові договори на виконання певного обсягу робіт; 3) документи, що відображають результати внутрішніх та зовнішніх перевірок. Вказано на необхідність, в умовах воєнного стану, спростити порядок доступу до інформації, що знаходиться в операторів телекомунікаційних мереж. Ураховуючи нагальну потребу в оперативності отримання таких даних, передбачена процедура отримання є громіздкою та фактично стоїть на заваді виконання завдань кримінального провадження щодо швидкого, повного та неупередженого розслідування, у тому числі в інтересах підозрюваного. Натомість, диференціація таких процедур відповідає положенням Рекомендації № 10 (2005) Комітету Міністрів Ради Європи «Про «особливі методи розслідування» тяжких злочинів, у тому числі терористичних актів».

Ключові слова: *процесуальні дії, клопотання, захід, забезпечення, докази, речі, документи, кримінальне провадження, бюджетна сфера, доходи, видатки, досудове розслідування.*

Актуальність теми. У системі засобів кримінального процесуального доказування під час досудового розслідування важливе місце займають не лише СРД, а й інші способи отримання доказів або перевірки вже отриманих, на підставі яких встановлюються або спростовуються обставини, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, а також визначається послідовність застосування

© Князєв С. В., 2022

суб'єктами інших засобів процесуального доказування. Щодо інших засобів, то у процесуальній теорії зазначається про заходи забезпечення кримінального провадження.

Однак, незважаючи на значну кількість випадків провадження таких заходів у правоохоронній діяльності, в науковій й навчальній літературі досліджуються в основному лише їх процесуальні аспекти, а криміналістичні – невиправдано залишаються поза увагою вчених.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить практика реалізації положень КПК України, на початковому етапі розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері виникає значна кількість проблем, пов'язаних з необхідністю невідкладного проведення процесуальних дій з метою отримання доступу до речей і документів, а також інформації, що в них міститься. Досить слушною є позиція Ю. М. Чорноус стосовно того, що процесуальні дії співвідносяться зі слідчими діями як ціле й частина. Процесуальні дії охоплюють передбачені кримінально-процесуальним законодавством заходи, проте відрізняються від слідчих за метою, колом уповноважених суб'єктів і порядком провадження, отримуваними результатами тощо [19, с. 49].

Відповідно до ч. 1 ст. 159 КПК України тимчасовий доступ до речей і документів полягає у наданні стороні кримінального провадження особою, у володінні якої знаходяться такі речі і документи, можливості ознайомитися з ними, зробити їх копії та вилучити їх (здійснити їх виїмку) [10]. Підставами для проведення цього заходу, необхідно вважати загальні підстави застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Згідно з ч. 3 ст. 132 КПК України, застосування таких заходів не допускається, якщо слідчий, прокурор не доведе, що: 1) існує обґрунтована підозра щодо вчинення кримінального правопорушення такого ступеня тяжкості, що може бути підставою для їх застосування; 2) потреби досудового розслідування виправдовують такий ступінь втручання у права і свободи особи, про який ідеться в клопотанні слідчого, прокурора; 3) може бути виконане завдання, для виконання якого слідчий, прокурор звертається із клопотанням [4].

Згідно п. 18 Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05 квітня 2013 р. № 223-558/0/4-13, беручи до уваги зміст положень ч. 1 ст. 86, ч. 2 та 3 ст. 93 КПК України, застосування стороною кримінального провадження такого способу збирання доказів, як вилучення речей чи документів (ч. 7 ст. 163 КПК України) під час отримання доступу до речей і документів може здійснюватися у випадках, якщо:

1) особа, у володінні якої знаходяться речі або документи, не бажає добровільно передати їх стороні кримінального провадження або є підстави вважати, що вона не здійснить таку передачу добровільно після отримання відповідного запиту чи намагатиметься змінити або знищити відповідні речі або документи;

2) речі та документи згідно зі ст. 162 КПК містять охоронювану законом таємницю і таке вилучення необхідне для досягнення мети застосування цього заходу забезпечення.

У кримінальних провадженнях розпочатих за фактом вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, тимчасовий доступ до речей та документів, зазвичай, здійснюється в:

– органах місцевої влади (міськдержадміністраціях) – дозвільна, технічна та проектно-кошторисна документація;

– банківських установах (що підтверджують відкриття розрахункового рахунку; обіг коштів по рахунку; участь банку у фінансуванні тощо);

– інших установах, документи яких містять допоміжну інформацію, що має значення для кримінального провадження (наприклад, в органах державного архітектурно-будівельного контролю (дозволи на виконання будівельних робіт; які подані забудовником для одержання дозволу на виконання будівельних робіт), державного санітарного чи пожежного нагляду, Державної податкової служби, нотаріальних конторах, страхових компаніях, офісах операторів і провайдерів телекомунікацій тощо)).

У клопотанні слідчого, дізнавача, прокурора до слідчого судді про надання дозволу

на здійснення тимчасового доступу до речей та документів мають бути зазначені такі дані: короткий виклад обставин кримінального правопорушення, у зв'язку з яким подається клопотання; правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; речі й документи, тимчасовий доступ до яких планується отримати; підстави вважати, що речі та документи перебувають або можуть перебувати у володінні відповідної фізичної або юридичної особи; значення речей і документів для встановлення обставин у кримінальному провадженні; обґрунтування необхідності вилучення речей і документів, якщо відповідне питання порушується стороною кримінального провадження [10].

Загальне правило розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів – це відкрите судове засідання з викликом особи, у володінні якої знаходяться такі речі та документи. Так, відповідно до ч. 4 ст. 163 КПК України слідчий суддя розглядає клопотання за участю сторони кримінального провадження, яка подала клопотання, та особи, у володінні якої знаходяться речі та документи. Судовий виклик такої особи здійснюється слідчим суддею після отримання клопотання (ч. 1 ст. 163 КПК України). Разом з тим, якщо володілець речей і документів був викликаний, однак не прибув за судовим викликом без поважних причин або не повідомив про причини неприбуття, клопотання може бути розглянуто і без нього [10]. Слід звернути увагу на той момент, що КПК України не встановлює строку для слідчого судді (суду) розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів. Г. І. Глобенко пропонує у такому випадку посилатись на положення ч. 1 ст. 114 КПК України, які стосуються розумного строку [2, с. 32].

Разом із цим, лише за наявності достатніх підстав вважати, що існує реальна загроза зміни або знищення речей чи документів, клопотання може бути розглянуто слідчим суддею без виклику володільця речей і документів. При цьому обов'язок доказування цих підстав покладається на сторону кримінального провадження, яка звернулася з клопотанням (ч. 2 ст. 163 КПК України). Одночасно, КПК України передбачає й можливість закритого режиму судового засідання, який у тому числі може стосуватися і розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів. Тут діють як загальні виключення із засади гласності й відкритості (ст. 27 КПК України), так і спеціальні положення, присвячені цьому заходу забезпечення. Так, ч. 2 ст. 27 КПК України визначені випадки, коли слідчий суддя може прийняти рішення про здійснення кримінального провадження у закритому судовому засіданні впродовж усього судового провадження, або його окремої частини, зокрема якщо здійснення провадження у відкритому судовому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом. У ст. 162 КПК України визначено перелік видів інформації, яка належить до охоронюваної законом таємниці. Тому закрите судове засідання і судове засідання без виклику володільця – це два різні режими, обґрунтування необхідності яких покладається на зацікавленого учасника [12].

Акцентуємо увагу на тому, що аналіз слідчо-судової практики свідчить про значну кількість повернутих клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів, хоча положення КПК України, які регулюють відповідний захід забезпечення кримінального провадження, не передбачають такого повернення. Типовими мотивами цього є:

1) в порушення вимог ч. 2 ст. 160 КПК України особою, яка подала клопотання, не зазначено у володінні якої фізичної або юридичної особи перебувають документи, до яких просять надати тимчасовий доступ;

2) у поданому клопотанні не зазначено про можливість використання як доказів відомостей, що містяться в документах, до яких потрібно надати тимчасовий доступ, та неможливість іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих документів;

3) долучені до клопотання копії документів, в тому числі й процесуальні, належним чином не засвідчені, або документи не читабельні (виконуючи при-

пис ч. 6 ст. 132 КПК України, слідчий має додати до клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження, а також копії матеріалів, якими слідчий обґрунтовує свої доводи [13]).

З іншого боку, проведений аналіз норм КПК України, а також практики їх застосуванням сторонами кримінального провадження та судом, дають підстави стверджувати, що у практичній діяльності уповноважених на розслідування суб'єктів виникає ціла низка проблемних питань, наявність яких створює певні труднощі у використанні результатів тимчасового доступу до речей і документів під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері. Згідно з узагальненої судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, застосуванням таких заходів органи досудового розслідування намагаються досягти мети, яка їм не властива. Це стосується випадків, коли у клопотанні порушується питання про тимчасовий доступ до речей і документів з метою збирання доказів. Утім поза увагою слідчого, прокурора, слідчого судді залишається та обставина, що збирання доказів, у тому числі й речових, відбувається через проведення СРД (зокрема, шляхом їх вилучення під час огляду, проведення обшуку). Водночас законодавець надає можливість отримання речових доказів шляхом проведення тимчасового доступу до речей та документів передусім як виняток і лише за неможливості проведення СРД [14; 18].

Безпосередньо порядок виконання ухвали слідчого судді (суду) також має особливості порівняно з іншими видами заходів забезпечення кримінального провадження. Так, у разі надання слідчим суддею (судом) дозволу на проведення тимчасового доступу до речей та документів, зазначена в ухвалі слідчого судді особа, якій надано відповідне право (п. 6 ст. 164 КПК України) на підставі ч. 2 ст. 165 КПК України, зобов'язана пред'явити особі, яка зазначена в ухвалі як володілець речей і документів (п. 4 ст. 164 КПК України), оригінал ухвали про тимчасовий доступ до речей і документів та вручити її копію. Після чого особа, зазначена в ухвалі слідчого судді (суду) про тимчасовий доступ до речей і документів як володілець речей або документів, відповідно до положень ч. 1 ст. 165 КПК України зобов'язана надати тимчасовий доступ до них [17, с. 513].

Зауважимо, що відповідно до ст. 41 КПК України оперативні підрозділи органів Національної поліції, органів безпеки, НАБУ, ДБР, органів БЕБ, органів Державної прикордонної служби України, органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють СРД та НСРД в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, дізнавача, прокурора, а підрозділ детективів, оперативно-технічний підрозділ і підрозділ внутрішнього контролю НАБУ – за письмовим дорученням детектива або прокурора САП. Під час виконання доручень слідчого, дізнавача, прокурора співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого. Співробітники оперативних підрозділів (крім підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю НАБУ) не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора [10].

Таким чином, за загальним правилом оперативні підрозділи мають право виконувати лише доручення слідчого, дізнавача, прокурора на проведення СРД та НСРД. Тимчасовий доступ до речей і документів не відноситься до їх числа й відповідні дії не варто ототожнювати між собою, оскільки тимчасовому доступу до речей і документів не характері ті сутнісні ознаки, які властиві СРД. Спільним між ними є лише те, що всі вони є процесуальними діями, що здійснюються в межах кримінального провадження, і які проводяться на підставі ухвали слідчого судді, й те, що вони є засобами отримання доказів у кримінальному провадженні. Не дивлячись на ці положення, інколи слідчі судді при постановленні ухвал про тимчасовий доступ до речей і документів під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері трактують положення

ст. 41 КПК України дещо по-іншому й ототожнюють між собою сутність СРД та тимчасового доступу до речей і документів [7].

Результати проведеного аналізу матеріалів судової практики свідчать про те, що виконання оперативними підрозділами доручень слідчого, дізнавача, прокурора на проведення тимчасового доступу до речей і документів стає підставою для заявлення захисниками клопотань під час судового розгляду про визнання результатів відповідної процесуальної дії недопустимими доказами у кримінальному провадженні. Означувана ситуація негативно позначається на реалізації кримінальних процесуальних гарантій сторони обвинувачення як суб'єкта доказування у досудовому розслідуванні [7].

З метою уникнення будь-яких інших недоліків під час вилучення (виїмки) документів, необхідно передбачити:

1) всі можливі слідчі ситуації, зокрема:

– тимчасовий доступ до документів проводиться в особи, яка не створює конфліктної ситуації під час проведення заходу; підстави вважати, що необхідні документи не будуть видані, можуть бути приховані чи знищені – відсутні (характеризується безконфліктністю й виникає, зазвичай, у випадках, коли документи, доступ до яких необхідний, мають значення для кримінального провадження лише завдяки фактичним даним, що становлять їх зміст);

– є підстави вважати, що особа, у володінні якої знаходяться документи, не здійснить передачу документів добровільно (характеризується тим, що особа – володілець документів відмовляється їх передавати слідчому для ознайомлення, посилаючись на те, що вони містять охоронювану законом таємницю, на необхідність узгодження видачі документів із вищим керівництвом, інші обставини);

– є підстави вважати, що особа, у володінні якої знаходяться документи, намагатиметься змінити або знищити відповідні документи (є найбільш несприятливою й, зазвичай, виникає у випадках, коли документами, що підлягають видачі, не є документи суворої звітності, а володільцем документів є підозрюваний, наближені до нього особи, у тому числі й співучасники вчинення кримінального правопорушення) [16, с. 116–117].

2) залежно від обставин кримінального провадження та місця здійснення тимчасового доступу, забезпечити участь спеціаліста: з бухгалтерського обліку, банківської справи тощо, які могли б визначити, які саме документи доцільно піддати виїмці.

Як вже було зазначено, у переважній більшості випадків, предметом тимчасового доступу до речей та документів під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері є договірна, проектно-технічна, кошторисна, виробнича та інша фінансово-господарська (бюджетна) документація, яку можна поділити на такі групи:

1) фінансово-звітні документи: виписки по особовим рахункам; роздруківки банківських операцій; локальний кошторис, відповідно до якого встановлюється вартість проведення будівельних/ремонтних робіт; платіжні доручення, за якими перераховуються грошові кошти як розрахунок за виконані роботи; платіжні доручення, в яких фіксуються фінансові зобов'язання сторін та сплачені кошти; виписки по особовим рахункам; роздруківки руху коштів по розрахункових рахунках; рахунки-фактури, що підтверджують операції з купівлі товарів (матеріалів) та містять вичерпні відомості про їх вартість, марку, кількість тощо; зведений кошторисний розрахунок; бухгалтерські довідки щодо балансу грошових коштів/матеріальних цінностей; касові ордери; розрахунково-платіжні відомості; накази службових осіб про затвердження кошторисної документації на проведення ремонтних/будівельних робіт; рішення сесій міських, районних, районних у містах рад, а також державних адміністрацій стосовно затвердження видатків для проведення робіт; дані, що містяться в Реєстрі бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів; договори про закупівлю робіт за державні кошти; графіки фінансування та виконання робіт, виступають у якості додатків до договору генпідряду; податкова документація та бухгалтерська звітність; регістр бухгалтерського обліку-головна книга; оборотно-сальдові відо-

мості; регістри синтетичного і аналітичного обліку по всіх використовуваних рахунках бухгалтерського обліку за певний період; податкові регістри; акти на списання матеріальних цінностей; первинні документи з обліку нематеріальних активів; журнали обліку виданих довіреностей тощо;

2) цивільно-правові договори на виконання певного обсягу робіт: договори підряду, відповідно до умов якого підрядник зобов'язаний виконувати роботи в розмірі підсумкової вартості та у відповідні строки, що встановлені графіком виконання робіт, складеним підрядником до початку виконання робіт згідно з кошторисною документацією, будівельними нормами і правилами, графіком виконання робіт; акт прийому виконаних робіт; договори з постачальниками, покупцями та іншими контрагентами; договір генпідряду, предметом якого виступає комплекс робіт, наприклад: інженерне забезпечення відповідно до затвердженої проектно-кошторисної документації і технічної характеристики об'єкта з прокладенням зовнішніх інженерних мереж, зовнішнього освітлення, благоустрою та озеленення території; договір капітального будівництва; акт здачі-приймання документації по договору на виготовлення проектної документації; акти на збереження матеріальних цінностей/грошових коштів; акти прийому-передачі матеріалів [6].

3) документи, що відображають результати внутрішніх та зовнішніх перевірок: результати внутрішнього аудиту (готується висновок аудиторського звіту за результатами внутрішнього аудиту окремих питань фінансово-господарської діяльності установи, організації); дефектний акт, відповідно до якого встановлюються обсяги виконання робіт по об'єкту ремонту або реконструкції; акти позапланової документальної перевірки й інвентаризаційних комісій щодо виявлення, огляду та перевезення не оприбуткованих матеріальних цінностей; інвентаризаційні описи товарно-матеріальних цінностей; акти огляду та службові записки про результати огляду об'єктів та про результати робіт [5, с. 125–126].

Як свідчить практика органів досудового розслідування, часто тимчасовий доступ необхідний і до документів, що знаходяться у розпорядженні банківської установи, а саме: юридична справа клієнта; договір на розрахунково-касове обслуговування та інші угоди; виписки про рух грошових коштів по рахунку; платіжні доручення на розпорядження грошовими коштами; чеки на отримання готівки; відомості (реєстр) про рух грошових коштів по банківським рахункам у вигляді банківської роздруківки на паперовому та магнітному носії (у форматі Microsoft Excel (.xlsx) про рух грошових коштів по вказаним банківським рахункам, з розшифровкою вхідних і вихідних платежів, зазначенням дати, обсягів, призначення платежу, кодів та назв контрагентів, інших документів, які повною мірою відображають проведення фінансових операцій [11, с. 33–34].

Умови відкриття рахунку та особливості функціонування передбачаються в договорі, що укладається між банком і клієнтом. Перед відкриттям банки зобов'язані на підставі офіційних документів або засвідчених в установленому законодавством України порядку їх копій ідентифікувати клієнтів – власників рахунків / представників власників рахунків / осіб, які відкривають рахунки на користь третіх осіб. Ідентифікація проводиться для запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Ідентифікація клієнта не є обов'язковою, лише за умови якщо клієнт має рахунки в цьому банку і був раніше ідентифікований відповідно до вимог законодавства України.

Для відкриття поточного рахунку фізична особа – підприємець надає установі банку такі документи:

– заяву про відкриття поточного рахунку, що підписана фізичною особою – підприємцем або її представником;

– копію виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, що містить відомості про фізичну особу – підприємця;

– картку із зразками підписів.

Днем відкриття поточного рахунку клієнта вважається дата, що зазначена на заяві про відкриття цього рахунку в розділі «Відмітки банку». За окремою угодою банк надає список тарифів комісійної

винагороди за свої операції та послуги, у тому числі за розрахунково-касове обслуговування (плата за відкриття рахунку, за вилучення готівки, вихідні перекази, закриття рахунку та інші).

Бюджетні рахунки відкриваються підприємствам (їх відокремленим підрозділам), яким виділяються кошти за рахунок державного або місцевого бюджету для цільового їх використання. Ці рахунки відкриваються на підставі платіжного доручення фінансового органу, органу Державного казначейства, відповідного розпорядника бюджетних коштів.

Варто додати, що тимчасовий доступ до електронних інформаційних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку здійснюється шляхом зняття копій інформації, що міститься в таких електронних інформаційних системах або їх частинах, мобільних терміналах систем зв'язку, без їх вилучення [10]. У науковій літературі зазначається, що ці заходи спрямовані на встановлення обставин кримінального правопорушення [9, с. 258]; забезпечують отримання засобів доказування [8, с. 165] та збирання і перевірку доказів [3].

Під час здійснення тимчасового доступу до речей і документів в операторів та провайдерів телекомунікацій органи досудового розслідування можуть отримати інформацію про зв'язок, абонента, надання телекомунікаційних послуг, у тому числі отримання послуг, їх тривалості, змісту, маршрутів передавання тощо; ідентифікаційні ознаки кінцевого обладнання телекомунікацій (абонентський номер, SIM-карту, IMEI, MAC адреси, IP-адресу тощо); місце перебування в минулому ідентифікованого кінцевого обладнання телекомунікацій (за азимутом) у зоні дії певних базових станцій у певний час або його проміжок; прізвища, імена, по батькові та інші відомості про абонентів телекомунікаційних послуг; маршрути переданої інформації незалежно від виду телекомунікаційної мережі; вихідне з'єднання – номер сторони, з якою зв'язувалися, навіть якщо зв'язок не було встановлено; вхідне з'єднання – номер сторони, яка зв'язувалась, навіть якщо зв'язок не було встановлено; початок, кінець і тривалість з'єднання, яке відбулося, без розкриття змісту переданої інформації; фактичне місце призначення та проміжний абонентський номер (у разі, якщо зв'язок було переадресовано) [1].

Проте, на нашу думку, необхідне спрощення порядку тимчасового доступу до інформації, що знаходиться в операторів телекомунікаційних мереж, оскільки, нині, з ухвалою суду слідчий звертається до оператора телекомунікацій, який систематизує відповідну інформацію та надає її строком від 1 до 30 днів. Іншої процедури отримання зазначених відомостей КПК України не передбачає навіть для випадків невідкладності її отримання (терористичний акт, запобігання вчиненню тяжкого та особливо тяжкого злочину тощо). Ураховуючи потребу в оперативності отримання таких даних, передбачена процедура отримання є громіздкою та фактично стоїть на заваді виконання завдань кримінального провадження щодо швидкого, повного та неупередженого розслідування, у тому числі в інтересах підозрюваного. Натомість, диференціація таких процедур відповідає положенням Рекомендації № 10 (2005) Комітету Міністрів Ради Європи «Про «особливі методи розслідування» тяжких злочинів, у тому числі терористичних актів».

Заключний етап тимчасового доступу до речей і документів – процесуальна фіксація застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження. Відповідно до ч. 3 ст. 165 КПК України, слідчий має скласти опис речей і документів, які були вилучені на виконання ухвали слідчого судді. Зберігання тимчасово вилучених стороною обвинувачення речей і документів закріплюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України» від 19 листопада 2012 р. № 1104 та іншими підзаконними нормативно-правовими актами. Водночас нормативно-правові акти, що мають регулювати би порядок зберігання тимчасово вилучених предметів і документів стороною захисту, відсутні [15], що дає підстави припускати можливість спотворення, знищення або ж виготовлення копій, дублікатів із тимчасово вилучених предметів і документів та вчинення інших дій, що є неприпустимим.

Висновки. Досліджено кримінально-процесуальний та криміналістичний порядок здійснення тимчасового доступу до речей і документів як заходу забезпечення кримінального провадження та засобу збирання доказів під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері. Предметом такого доступу, зазвичай, є договірна, проектно-технічна, кошторисна, виробнича та інша фінансово-господарська (бюджетна) документація, яку було поділено на такі групи: 1) фінансово-звітні документи; 2) цивільно-правові договори на виконання певного обсягу робіт; 3) документи, що відображають результати внутрішніх та зовнішніх перевірок.

Проведений аналіз слідчо-судової практики засвідчив про значну кількість повернутих клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів, хоча положення КПК України, які регулюють відповідний захід забезпечення кримінального провадження, не передбачають такого повернення. Типовими мотивами цього є: 1) в порушення вимог ч. 2 ст. 160 КПК України особою, яка подала клопотання, не зазначено у володінні якої фізичної або юридичної особи перебувають документи, до яких просять надати тимчасовий доступ; 2) у поданому клопотанні не зазначено про можливість використання як доказів відомостей, що містяться в документах, до яких потрібно надати тимчасовий доступ, та неможливість іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих документів; 3) долучені до клопотання копії документів, в тому числі й процесуальні, належним чином не засвідчені, або документи не читабельні (виконуючи припис ч. 6 ст. 132 КПК України, слідчий має додати до клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження, а також копії матеріалів, якими слідчий обґрунтовує свої доводи.

Список використаної літератури:

1. Використання інформації, яка знаходиться в операторів та провайдерів телекомунікацій, їх транспортних телекомунікаційних мережах, під час розслідування злочинів: метод. реком. / С. С. Чернявський, Д. О. Алєксєєва-Процюк та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2013. 70 с.
2. Глобенко Г. І. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження. *Процесуальні та криміналістичні аспекти досудового розслідування*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 14 квіт. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 32–33.
3. Гловюк І. В., Андрусенко С. В.Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження, спрямований на збирання та перевірку доказів. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013 № 3–2. С. 293–296.
4. Гумін О. М. Особливості тимчасового доступу до речей і документів, які містять охоронювану законом таємницю. *Європейські перспективи.* 2013. № 6. С. 91–94.
5. Запотоцький А. П. Основи методики розслідування злочинів у сфері будівництва: монографія. Київ : Освіта України, 2018. 320 с.
6. Запотоцький А. П. Особливості виявлення привласнення, розтрати майна у сфері будівництва або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем. *Актуальні проблеми досудового розслідування :* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. Дню слідчого в Україні (Київ, 5 лип. 2017 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 95–98.
7. Іскендеров Е. Ф. Тимчасовий доступ до речей і документів як засіб отримання доказів стороною обвинувачення у досудовому розслідуванні: окремі проблемні питання реалізації кримінальних процесуальних гарантій. *Вісник кримінального судочинства.* 2017. № 4.
8. Кримінальний процес : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка, Л. Д. Удалової, Д. П. Письменного. Київ : Центр учб. літ., 2013 544 с.
9. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text
11. Основи розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: метод. реком. Дніпро: ДДУВС, 2021. 60 с.
12. Практичні аспекти тимчасового доступу до речей і документів за клопотаннями захисту і потерпілого. URL: https://

yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/praktichni-aspekti-timchasovogo-dostupu-do-rechey-i-dokumentiv-za-klopotannyami-zahistu-i-poterpilog.html
13. Про деякі питання здійснення слідчим суддею першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження : інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 5 квіт. 2013 р. № 223-558/0/4-13. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0558740-13.
14. Розгляд слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження: узагальнення судової практики Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 лют. 2014 р. URL: http://www.rada.gov.ua.
15. Руденко М. Тимчасовий доступ до речей та документів: правове регулювання провадження за новим КПК України. *Історико-правовий часопис.* 2013. № 1. С. 143–148.
16. Сергєєва Д. Б., Шаповал О. В. Організація і тактика тимчасового доступу до документів під час розслідування економічних злочинів. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 113–119.
17. Сліпченко В. І. Тимчасовий доступ до речей і документів: процесуальний порядок отримання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 507–514.
18. Трач С. С. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності. *Юридична наука*. 2019. Т. 2. № 6. С. 88–92.
19. Чорноус Ю. М. Слідчі дії: поняття, сутність, напрями розвитку та удосконалення: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2005. 245 с.

Kniaziev S. Temporary access to things and documents as a measure to ensure criminal proceedings during the investigation of criminal offenses in the budgetary sphere

The article emphasizes that among the means of criminal procedural evidence during the pre-trial investigation, not only investigative (search) actions occupy an important place, but also other methods of obtaining evidence or checking already obtained evidence, on the basis of which the circumstances to be proven in criminal proceedings. It has been found that in the relevant proceedings initiated due to the commission of criminal offenses in the budgetary sphere, temporary access to things and documents is usually carried out in: local authorities (city-state administrations) - permit, technical and project-estimating documentation; banking institutions (confirming the opening of a current account; circulation of funds on the account; participation of the bank in financing, etc.); other institutions, the documents of which contain auxiliary information that is important for criminal proceedings (for example, in the bodies of state architectural and construction control (permits to carry out construction works; which are submitted by the developer to obtain a permit to carry out construction works), state sanitary or fire supervision, State tax service, notary offices, insurance companies, offices of telecommunications operators and providers, etc.)). The criminal-procedural and forensic procedure for temporary access to things and documents as a measure to ensure criminal proceedings and a means of gathering evidence during the investigation of criminal offenses in the budgetary sphere has been studied. The subject of such access is usually contractual, project-technical, estimate, production and other financial and economic (budgetary) documentation, which was divided into the following groups: 1) financial and reporting documents; 2) civil law contracts for the performance of a certain amount of work; 3) documents reflecting the results of internal and external inspections. It is pointed out the need, in the conditions of martial law, to simplify the procedure of access to information held by operators of telecommunication networks. Taking into account the urgent need for the promptness of obtaining such data, the provided procedure for obtaining it is cumbersome and actually stands in the way of the fulfillment of the tasks of criminal proceedings regarding a quick, complete and impartial investigation, including in the interests of the suspect. Instead, the differentiation of such procedures corresponds to the provisions of Recommendation No. 10 (2005) of the Committee of Ministers of the Council of Europe "On "special methods of investigation" of serious crimes, including terrorist acts".

Key words: *procedural actions, petition, measure, security, evidence, things, documents, criminal proceedings, budgetary sphere, income, expenses, pre-trial investigation.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.55

О. В. Галинський
аспірант кафедри правознавства
юридичного факультету
Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Даля

ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЛЬ У ФОРМУВАННІ РИНКУ ПРАЦІ

У статті розглянуто енергетичний сектор економіки як один із ключових елементів сучасного ринку праці та його особливості в контексті правового регулювання. З огляду на актуальність переходу до відновлюваних джерел енергії та екологічно чистих технологій, обґрунтовано необхідність модернізації правової бази для забезпечення ефективного функціонування енергетичного сектору. Стаття аналізує вплив змін у енергетичній політиці на ринок праці, зокрема на зайнятість у традиційних і нових галузях енергетики. Перехід до зеленої енергетики створює як виклики, так і нові можливості на ринку праці.

Особлива увага приділяється проблемам, які виникають у процесі переходу від викопних видів палива до відновлюваних джерел енергії. Це включає скорочення робочих місць у традиційних галузях, таких як вугільна та нафтова промисловість, а також створення нових робочих місць у сфері зеленої енергетики, енергоефективності та інноваційних технологій. Сучасні виклики, пов'язані з переходом до відновлюваних джерел енергії та скороченням викидів парникових газів, вимагають адаптації трудового законодавства до нових реалій. У статті також розглянуто питання соціального захисту працівників, які постраждали від змін у енергетичному секторі, та роль держави у забезпеченні справедливого переходу.

Автор статті досліджує сучасні тенденції у правовому регулюванні енергетичного сектору, акцентуючи увагу на необхідності інтеграції трудового законодавства з екологічними та економічними вимогами. Окремо розглядаються міжнародні та європейські підходи до регулювання енергетики та їх вплив на національні ринки праці.

У висновках вказується, що енергетичний сектор потребує комплексного підходу до правового регулювання, який би враховував як екологічні, так і соціальні аспекти, забезпечуючи стійкість економіки та захист прав працівників у контексті змін на ринку праці.

Ключові слова: *трудові відносини, зайнятість, роботодавець, працівник, енергетичний сектор економіки, адаптація законодавства, ринок праці.*

Вступ. Енергетичний сектор економіки є однією з ключових складових національних економік, яка не тільки забезпечує життєдіяльність суспільства, а й формує основи для сталого розвитку. Енергетика впливає на всі сфери економічної діяльності, виступаючи потужним двигуном промислового виробництва, транспорту, а також сектору послуг. Водночас, із посиленням уваги до питань екології, енергетична політика набуває особливого значення, ставлячи перед собою завдання переходу до відновлюваних джерел енергії та скорочення викидів парникових газів. Ці глобальні виклики вимагають модернізації правового регулювання енергетичного сектору та адаптації трудового законодавства до нових реалій.

Особливості правового регулювання в енергетичному секторі мають важливе значення не лише з точки зору забезпечення енергетичної безпеки держав, а й для захисту прав працівників, зайнятих у цій галузі. Зміни в енергетичній політиці безпосередньо впливають на ринок праці, створюючи нові виклики та можливості. З одного боку, зменшення залежності від традиційних енергетичних ресурсів може призвести до скорочення робочих місць у певних секторах, таких як видобуток

© Галинський О. В., 2022

вугілля чи нафтогазова промисловість. З іншого боку, розвиток відновлюваних джерел енергії відкриває нові можливості для створення якісних робочих місць у сферах, пов'язаних із зеленою енергетикою, енергоефективністю та інноваціями.

Мета статті дослідити особливості правового регулювання енергетичного сектору та його вплив на формування ринку праці. Основна увага приділяється аналізу сучасних тенденцій та викликів, з якими стикаються як роботодавці, так і працівники у контексті трансформацій енергетичної політики.

Виклад основного матеріалу. Перехід до чистої енергетики та зеленої економіки вже відбувається в ЄС і в усьому світі. Окрім технологічних та інфраструктурних аспектів, вони також мають значні наслідки для зайнятості. Наприкінці 2018 року Європейська Комісія представила своє стратегічне довгострокове бачення процвітаючої, сучасної, конкурентоспроможної та кліматично нейтральної економіки до 2050 року відповідно до Паризької кліматичної угоди [1].

ЄС реалізує свою мету щодо скорочення викидів парникових газів щонайменше на 40% до 2030 року, з самого початку інтегруючи зайнятість та соціальний вимір. Роблячи крок далі, у грудні 2019 року новий склад Європейської Комісії представив Європейський зелений курс [2]. Це амбітний пакет заходів, спрямований на подальше забезпечення соціально справедливого зеленого переходу в Європі. Він також включає намір потенційно підвищити цільовий показник скорочення викидів парникових газів в ЄС до 50-55 % до 2030 року. Зелений перехід відбувається і в інших регіонах світу, особливо в Азії та Америці, де стрімко зростає виробництво відновлюваної енергії. Спалах пандемії коронавірусу COVID-19 на початку 2020 року та соціально-економічна криза, що виникла внаслідок цього, ставить нещодавній прогрес «зеленого» переходу в нове світло. З одного боку, нагальна потреба у відновленні економічного зростання та зайнятості може суперечити вимогам кліматичних дій. Водночас криза, спричинена COVID-19, також надає історичну можливість створити робочі місця в галузі чистих технологій в рамках довгострокових інвестиційних планів.

Зелений перехід і пов'язані з ним наслідки для зайнятості можна розуміти в широкому сенсі або більш вузько, зосереджуючись на окремих його елементах. Попередня оцінка «зеленої» зайнятості, проведена Програмою ООН з навколишнього середовища, охоплювала сектори відновлюваної енергетики, будівництва, транспорту, базової промисловості, сільського та лісового господарства [3].

Нещодавно Міжнародна організація праці (МОП) провела оцінку аспектів зайнятості при справедливому переході до «зеленої» економіки, охопивши енергетичний і сільськогосподарський сектори, а також циркулярну економіку [4]. Міжнародне агентство з відновлюваних джерел енергії (IRENA) у своїх глобальних оцінках зайнятості в енергетичному секторі повністю або частково враховує діяльність на стороні попиту на енергію, включаючи енергоефективність, енергетичну гнучкість та мережеву інфраструктуру, окрім суто секторів енергопостачання [5]. Енергоефективність має значний вплив на зайнятість, переважно в будівельній галузі.

Зайнятість у сфері відновлюваної енергетики постійно зростає у всьому світі, досягнувши 11 мільйонів робочих місць у 2018 році [5]. Третина світових робочих місць у галузі відновлюваних джерел енергії припадає на сектор сонячної фотоелектричної енергетики. Китай є найбільшим роботодавцем у галузі відновлювальних джерел енергії у світі, на його частку припадає 37% від загальної кількості робочих місць у ВДЕ у світі. Більше половини китайських робочих місць у галузі відновлювальних джерел енергії припадає на сектор сонячних фотоелектричних станцій. Паралельно зі збільшенням розгортання, виробництво фотоелектричних модулів також перемістилося до Китаю та інших країн Азії, в той час як в Європі воно скоротилося [9].

Більшість періодичних оцінок зайнятості в ширшому контексті «зеленого» переходу зосереджуються на енергопостачанні. Традиційна енергетика та технології відновлюваної енергетики складають

два основні сегменти сектору енергопостачання. Традиційні енергетичні технології, включаючи нафту і газ, вугілля та ядерну енергетику, були зрілими галузями і основними роботодавцями протягом десятиліть. Поширення галузей відновлюваної енергетики, однак, відбулося нещодавно і лише в останнє десятиліття почало генерувати значний і зростаючий вплив на зайнятість.

Сектор відновлюваної енергетики складається з декількох підсекторів, включаючи сонячну фотоелектрику, вітроенергетику, гідроенергетику, рідке біопаливо, тверду біомасу, біогаз, сонячне опалення та охолодження, концентровану сонячну енергію, енергію океану, геотермальну енергію, теплові насоси, а також муніципальні та промислові відходи. Деякі з цих відновлюваних джерел енергії, такі як сонячна, вітрова та біоенергетика, вже є зрілими галузями і значними роботодавцями як у світі, так і в ЄС. Інші, такі як геотермальна енергія та енергія океану, все ще мають обмежений вплив на зайнятість.

З боку попиту на енергоресурси будівельний сектор має значний потенціал енергозбереження, а отже, потенціал створення енергоефективних робочих місць у будівельній галузі. Виробники побутової техніки також зосереджуються на виробництві енерго- та ресурсоефективного обладнання. Водночас, як і у випадку з відновлюваними джерелами енергії, врахування впливу заходів з енергоефективності на зайнятість ускладнюється труднощами з виділенням відповідних видів діяльності в секторах економіки відповідно до існуючих статистичних класифікацій. Для відновлюваними джерелами енергії систематична оцінка впливу на зайнятість проводилася протягом останнього десятиліття як на міжнародному рівні, так і на рівні ЄС, а оновлені дані публікуються щорічно. Для енергоефективності подібні ініціативи з систематичної оцінки відсутні. Оцінка історичного розвитку та оцінка майбутнього впливу світової енергетики на зайнятість є складним завданням. Кількісні дані про поточну зайнятість на основі фактичних опитувань важко отримати, особливо з глобальним охопленням. Збір статистичних даних обмежений, головним чином, через міркування вартості. Не існує єдиного органу, який би проводив обстеження робочих місць в усіх підгалузях енергетики та географічних регіонах для збору та оновлення статистичних даних на регулярній основі. Тому методології оцінки зайнятості не можуть бути відкалібровані на основі даних часових рядів [6]. Крім того, технології відновлюваної енергетики є відносно новою і наскрізною галуззю, що охоплює кілька підгалузей економіки. Відновлювана енергетика не виділена як окремий сектор у національній економічній, торговельній чи трудовій статистиці. Це призводить до прогалин у даних для певних країн і певних технологій. Відновлювана енергетика може створювати більше робочих місць, ніж традиційна, переважно на основі викопних видів палива, через більшу трудомісткість. Однак не існує очевидного прямого зв'язку між розширенням використання відновлюваних джерел енергії та чистими змінами у кількості робочих місць у сфері енергопостачання.

Чистий вплив на зайнятість від переходу від викопного палива до низьковуглецевих енергетичних технологій залежить від таких факторів, як набір технологій, що впроваджуються, внутрішній вміст альтернативних джерел енергії, часовий період, а також низка припущень при моделюванні [7]. Відносний внесок сегментів ланцюжка доданої вартості у створення робочих місць варіюється залежно від технології. У галузі викопного палива більшість робочих місць пов'язана з переробкою палива, експлуатацією та обслуговуванням; у галузі біомаси - з виробництвом та переробкою палива, а також експлуатацією та обслуговуванням; у решті галузей відновлюваної енергетики - з виробництвом та будівництвом/монтажем [5; 8].

Маємо констатувати, що сектор відновлюваної енергетики є елементом «зеленого» переходу, де систематична оцінка впливу на зайнятість триває протягом останнього десятиліття як на міжнародному рівні, так і на рівні ЄС (однак за різними методологіями, що перешкоджає порівнянню результатів різних ініціатив).

Висновки. Енергетичний сектор економіки відіграє ключову роль у формуванні ринку праці, оскільки зміни в цьому секторі мають безпосередній вплив на зайнятість та соціальні умови працівників. Правове регулювання енергетичного сектору повинно враховувати не лише питання енергетичної безпеки та екологічної сталості, але й забезпечення належних умов праці та захисту прав працівників.

Сучасні виклики, пов'язані з переходом до відновлюваних джерел енергії та скороченням викидів парникових газів, вимагають адаптації трудового законодавства до нових реалій. Це включає розробку нових нормативних актів, спрямованих на захист працівників у процесі реструктуризації енергетичних підприємств, а також забезпечення можливостей для перепідготовки та перекваліфікації працівників, що втрачають роботу у традиційних енергетичних галузях.

Перехід до зеленої енергетики створює як виклики, так і нові можливості на ринку праці. З одного боку, зменшення залежності від викопних енергоресурсів призводить до скорочення робочих місць у секторах, пов'язаних з видобутком та обробкою традиційних джерел енергії. З іншого боку, розвиток відновлюваної енергетики відкриває нові можливості для створення робочих місць у сферах, пов'язаних з енергоефективністю, зеленою економікою та інноваціями.

Перехід до низьковуглецевих технологій вимагає забезпечення соціальної справедливості у процесі трансформації енергетичного сектору. Це включає впровадження заходів для підтримки працівників, які постраждали від змін, шляхом надання соціальних гарантій, підтримки у працевлаштуванні та можливостей для підвищення кваліфікації.

Таким чином, енергетичний сектор потребує комплексного підходу до правового регулювання, який би враховував як екологічні, так і соціальні аспекти, забезпечуючи стійкість економіки та захист прав працівників у контексті змін на ринку праці.

Список використаної літератури:

1. European Commission. (2018b). A Clean Planet for all. A European long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. URL: https://doi.org/COM (2018) 773.
2. European Commission. (2019a). EU energy in figures. Statistical pocketbook 2019. URL: https://doi.org/10.2833/24150
3. UNEP. (2008). Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world. URL: https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.94025-X
4. ILO. (2018). World Employment Social Outlook 2018: Greening with jobs. URL: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_628654/lang-- en/index.htm%0Ahttp://www.ilo.org/wesodata/?chart=Z2VuZGVyPVsiRmVtYWxlIiwiTWFsZSJdJnVuaXQ9I k51bWJlciImc2VjdG9yPVsiQWdyaWN1bHR1cmUiXSZ5ZWFyRnJvbT0yMDEwJmluY29tZT1bXSZpbmRpY2F0b3I9WyJlbXBsb3ltZ
5. IRENA. (2019c). Transforming the energy system - and holding the line on the rise of global temperatures. URL: https://www.irena.org/publications/2019/Sep/Transforming-the-energy-system
6. Rutovitz, J., Dominish, E., & Downes, J. (2015). Calculating Global Energy Sector Jobs: 2015 Methodology Update. URL: https://opus.lib.uts.edu.au/handle/10453/43718
7. Fragkos, P., Paroussos, L., Boeve, S., Sach, T., Paroussos, L., Boeve, S., & Sach, T. (2017). Job creation related to Renewables. URL: https://www.researchgate.net/publication/328133354_Job_creation_related_to_Renewables
8. Kammen, D. M., Kapadia, K., & Fripp, M. (2004). Putting Renewables to Work : How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate. URL: https://www.eci.ox.ac.uk/publications/downloads/kapadia04-puttingrenewables.pdf
9. Czako, V., Employment in the Energy Sector Status Report 2020, EUR 30186 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-18206-1, doi:10.2760/95180, JRC120302.

Galynskyi O. Energy sector of the economy: peculiarities of legal regulation and role in shaping the labour market

The article examines the energy sector of the economy as one of the key elements of the modern labour market and its peculiarities in the context of legal regulation. Given

the urgency of the transition to renewable energy sources and environmentally friendly technologies, the author substantiates the need to modernise the legal framework to ensure the efficient functioning of the energy sector. The article analyses the impact of changes in energy policy on the labour market, in particular on employment in traditional and new energy sectors. The transition to green energy creates both challenges and new opportunities in the labour market.

Particular attention is paid to the challenges that arise in the process of transition from fossil fuels to renewable energy sources. This includes job losses in traditional industries, such as coal and oil, as well as the creation of new jobs in green energy, energy efficiency and innovative technologies. The current challenges associated with the transition to renewable energy sources and the reduction of greenhouse gas emissions require the adaptation of labour legislation to the new realities. The article also addresses the issue of social protection of employees affected by changes in the energy sector and the role of the state in ensuring a fair transition.

The author examines current trends in the legal regulation of the energy sector, focusing on the need to integrate labour legislation with environmental and economic requirements. The author also examines international and European approaches to energy regulation and their impact on national labour markets.

The author concludes that the energy sector requires a comprehensive approach to legal regulation that takes into account both environmental and social aspects, ensuring economic sustainability and protection of workers' rights in the context of changes in the labour market.

Key words: *labour relations, employment, employer, employee, energy sector, adaptation of legislation, labour market.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.2.56

В. М. Гладир
аспірант кафедри правознавства юридичного факультету
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

МІНІМАЛЬНА ЗАРОБІТНА ПЛАТА ЯК РІЗНОВИД МІНІМАЛЬНИХ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджується питання визначення та регулювання мінімальної заробітної плати в різних країнах світу, з акцентом на міжнародні практики та їхній вплив на соціально-економічний розвиток. Визначено, що мінімальна заробітна платає критично важливим елементом соціальної політики будь-якої країни. Вона виконує роль базового гаранта соціальної справедливості, забезпечуючи мінімальний рівень доходу для працівників, що сприяє зменшенню нерівності в оплаті праці та покращенню умов життя.

Аналізуються основні підходи до встановлення мінімальної заробітної плати в країнах Європейського Союзу, Північної Америки та інших регіонів, з урахуванням національних особливостей, економічних умов та соціальних традицій. Особлива увага приділяється ролі міжнародних організацій, зокрема Міжнародної організації праці (МОП), у формуванні стандартів та рекомендацій щодо мінімальної заробітної плати. Автор визначає мінімальну заробітну плату як мінімальний розмір винагороди, яку роботодавець зобов'язаний виплачувати найманим працівникам за виконану ними роботу за певний період, і який не може бути зменшений колективним договором або індивідуальним договором.

Стаття висвітлює вплив мінімальної заробітної плати на економіку, включаючи її роль у збереженні купівельної спроможності населення, стимулюванні економічного зростання та зменшенні соціальної нерівності. Розглядаються також виклики, з якими стикаються країни при впровадженні та коригуванні мінімальної заробітної плати, зокрема проблеми ефективного моніторингу та забезпечення справедливості при диференціації мінімальних ставок для різних категорій працівників.

У висновках підкреслюється важливість адаптації зарубіжних практик до національних умов, що сприятиме забезпеченню соціального захисту працівників та підвищенню рівня їхньої оплати праці.

Ключові слова: *мінімальна заробітна плата, нерівність доходів, державна гарантія, бідність, економічний розвиток, оплата праці, міжнародні стандарти, рівень зайнятості.*

Вступ. Мінімальна заробітна плата є ключовим елементом у системі державних соціально-економічних гарантій, забезпечуючи базовий рівень оплати праці та соціального захисту для найманих працівників. Цей інститут має важливе значення не лише для працівників, але й для економіки в цілому, оскільки впливає на рівень життя населення, соціальну стабільність, купівельну спроможність та рівень зайнятості. У контексті сучасних економічних і соціальних викликів, таких як інфляція, нерівність доходів та зростання рівня бідності, мінімальна заробітна плата відіграє роль інструменту для зменшення соціальної напруги та підтримки економічного розвитку.

Дослідження мінімальної заробітної плати як різновиду мінімальних державних гарантій є актуальним з точки зору оцінки її ефективності та справедливості.

Виклад основного матеріалу. В останні роки системи мінімальної заробітної плати були встановлені або посилені в багатьох країнах для вирішення проблеми невиправдано низької оплати праці та зменшення нерівності в оплаті праці. З початку 1990-х років вісім європейських країн запровадили законодавчо встановлену мінімальну заробітну плату та мінімальну заробітну плату також були встановлені або посилені в різних країнах

© Гладир В. М., 2022

з економікою, що розвивається, зокрема в Бразилії, Китаї та Південній Африці. Міжнародна організація праці (далі – МОП) зазначає, що мінімальна заробітна плата зараз існує в більш ніж 90 відсотках країн-членів. Усі європейські країни мають або законодавчо встановлену, або колективно узгоджену мінімальну заробітну плату, яка охоплює принаймні частину приватного сектору. В Америці є лише кілька винятків. Є ще кілька винятки є в Азії, Африці та особливо серед арабських країн. Нижче наведено частку країн з мінімальною заробітною платою за регіонами [1].

Мінімальна заробітна плата визначається як мінімальний розмір винагороди, яку роботодавець зобов'язаний виплачувати найманим працівникам за виконану ними роботу за певний період, і який не може бути зменшений колективним договором або індивідуальним договором.

Це визначення стосується обов'язкового характеру мінімальної заробітної плати, незалежно від способу її встановлення. Мінімальна заробітна плата може встановлюватися законом, рішенням компетентного органу, комісією з питань заробітної плати, радою з питань заробітної плати, промисловими або трудовими судами чи трибуналами. Мінімальна заробітна плата може також встановлюватися шляхом надання сили закону положенням колективних договорів.

При визначенні мінімальної заробітної плати важливо чітко визначити, які компоненти заробітної плати можуть бути зараховані до мінімуму, в якому обсязі та за яких умов може бути дозволена оплата праці в натуральній формі, як розраховується мінімальна заробітна плата для працівників з відрядною оплатою праці, а також чи є мінімальна заробітна плата погодинною та/або місячною ставкою. У різних країнах законодавство передбачає, наприклад, що заробітна плата працівників з відрядною оплатою праці не може бути нижчою за встановлену мінімальну заробітну плату [6].

Погодинна мінімальна заробітна плата сприяє рівному ставленню до працівників з повною та неповною зайнятістю, надаючи додаткову інформацію працівникам і роботодавцям. Погодинна мінімальна заробітна плата особливо актуальна для певних категорій працівників, які перебувають у ситуації часткового правового захисту - на них поширюється законодавство про мінімальну заробітну плату, але не поширюється законодавство про робочий час. Це часто стосується домашніх працівників, 56,6% яких у всьому світі не підпадають під обмеження робочого часу [1]. Це означає, що вони не мають захисту від надмірної тривалості робочого часу або права на оплату за відпрацьовані години, що перевищують стандартний робочий тиждень для працівників, на яких поширюється законодавство про працю.

У 1944 році Філадельфійська декларація МОП наголосила на важливості політики заробітної плати «для забезпечення справедливої частки плодів прогресу для всіх і мінімального прожиткового мінімуму для всіх зайнятих і тих, хто потребує такого захисту». Це було підтверджено в Декларації МОП 2008 року про соціальну справедливість для справедливої глобалізації.

Необхідно наголосити, що конвенції та рекомендації МОП відображають історичну еволюцію мінімальної заробітної плати: від політичного інструменту, що використовувався вибірково в кількох низькооплачуваних секторах, до інструменту з набагато ширшим охопленням.

У 1928 році МОП прийняла Конвенцію про встановлення мінімальної заробітної плати 1928 року (№ 26). Відповідно до панівної на той час філософії, ця Конвенція заохочувала держави-члени запроваджувати мінімальну заробітну плату «для працівників, зайнятих у певних професіях або частинах професій (і, зокрема, в надомній праці), в яких не існує заходів для ефективного регулювання заробітної плати за допомогою колективних договорів або в інший спосіб, а заробітна плата є надзвичайно низькою». Сільське господарство було виключено. Конвенція № 26, яку ратифікували 105 країн (станом на 2017 рік), донині залишається однією з найбільш широко ратифікованих конвенцій МОП. Її доповнює Рекомендація № 30, яка закликає до участі жінок в органах, що встановлюють розмір заробітної плати, і до жорстких примусових заходів для захисту законослухняних роботодавців

від недобросовісної конкуренції. У другій половині XX століття МОП брала участь у поширенні захисту мінімальної заробітної плати на раніше виключені категорії працівників [1].

У 1951 році МОП прийняла Конвенцію про встановлення мінімальної заробітної плати в сільському господарстві 1951 року (№ 99). Вона поширила мінімальну заробітну плату на сільське господарство, яке було виключене з Конвенції № 26. Станом на 2017 рік Конвенцію № 99 ратифікували 54 країни. Її доповнює Рекомендація № 89 [4].

У 1970 році МОП прийняла Конвенцію про встановлення мінімальної заробітної плати 1971 року (№ 131), яка, як вважається, забезпечує ширший захист, ніж передбачено Конвенцією МОП № 26. Мета встановлення загальноприйнятої нижньої межі, нижче якої заробітна плата не може опускатися, відображає думку про те, що всі працівники - по праву - повинні отримувати захист від «надмірно низької заробітної плати». Конвенція № 131 заохочує держави-члени, які її ратифікували, встановити систему мінімальної заробітної плати [2].

Зауважимо, що Конвенція № 131 не встановлює єдиної національної мінімальної заробітної плати. Рекомендація про встановлення мінімальної заробітної плати 1970 року (№ 135), яка супроводжує Конвенцію, чітко зазначає, що широке охоплення може бути досягнуто «або шляхом встановлення єдиної мінімальної заробітної плати загального застосування, або шляхом встановлення низки мінімальних заробітних плат, що застосовуються до певних груп працівників». Не намагаючись нав'язати єдину модель для всіх держав-членів МОП, Конвенція № 131 допускає існування різних національних умов і різних рівнів економічного та соціального розвитку.

МОП наголошує на тому, що враховуючи конкретні обставини та політичні цілі кожної країни, рекомендується зберігати мінімальну заробітну плату «настільки складною, наскільки це необхідно, але настільки простою, наскільки це можливо», та уникати диференціації заробітної плати між різними групами працівників, яка не ґрунтується на об'єктивних поважних причинах, таких як освітні цілі, досвід роботи або навички. Системи мінімальної заробітної плати також повинні залишати простір для визначення заробітної плати шляхом колективних переговорів [4].

У всьому світі системи мінімальної заробітної плати є різноманітними, і існує багато підходів, залежно від потреб та вибору окремих країн. Системи мінімальної заробітної плати варіюються від дуже простих систем, які визначають єдину ставку для всієї країни, до дуже складних систем, які визначають багато різних ставок залежно від сектору діяльності, професії та/або географічного регіону, серед інших альтернатив. Прості та складні системи мінімальної заробітної плати самі по собі не є поганими чи хорошими. Прості системи легше застосовувати, поширювати та забезпечувати їх дотримання, але вони пропонують менше можливостей для врахування конкретних обставин у різних регіонах чи секторах країни. Більш складні системи можуть бути краще пристосовані до умов різних секторів або регіонів, але вимагають більшої інституційної спроможності. Незалежно від того, яка система застосовується, увагу слід зосередити на тому, щоб рівень складності залишався керованим з огляду на інституційну спроможність країни, якість статистики заробітної плати та спроможність адміністрації з питань праці забезпечувати дотримання законодавства. Надмірно складні системи, як правило, втрачають свою ефективність, а в деяких випадках можуть перешкоджати колективним переговорам між працівниками та роботодавцями.

Деякі країни встановлюють нижчі ставки мінімальної заробітної плати для деяких груп працівників, таких як молоді працівники, трудові мігранти або особи з інвалідністю. Різні мінімальні ставки заробітної плати в різних секторах або професіях можуть також опосередковано призводити до нижчої мінімальної заробітної плати для працівників з різними характеристиками, наприклад, коли ставки нижчі в професіях або секторах, де переважають жінки або працівники-мігранти [3].

Хоча такі нижчі ставки іноді встановлюються з метою полегшення виходу на ринок праці, критики встановлення мінімальної

заробітної плати в основному стурбовані можливою дискримінацією груп людей, чия продуктивність праці не є систематично нижчою. Це може пояснити, чому значна кількість країн нещодавно скасувала або обмежила сферу застосування положень, які встановлювали нижчу мінімальну заробітну плату для молодих працівників. Натомість різні країни встановили знижену мінімальну заробітну плату на період випробувального терміну після прийняття працівника на роботу. Це може бути зроблено замість диференційованих ставок мінімальної заробітної плати для молодих працівників, щоб врахувати потенційно нижчу продуктивність нових працівників на робочому місці. Інші країни встановлюють мінімальну заробітну плату для учнів. У таких схемах особи, які працюють за договором про навчання або стажування, повинні отримувати заробітну плату за диференційованою ставкою лише тоді, коли вони проходять фактичне навчання в робочий час. У деяких країнах для певних працівників з інвалідністю можуть встановлюватися нижчі ставки. Зазвичай це робиться з метою сприяння працевлаштуванню працівників зі зниженою продуктивністю. Однак сам по собі факт наявності у працівника інвалідності не повинен бути достатньою підставою для виплати йому мінімальної заробітної плати, якщо його продуктивність праці не знижується.

У Новій Зеландії, наприклад, роботодавці можуть звернутися до інспектора праці за дозволом на виняток, якщо працівник і роботодавець погоджуються, що є поважна причина, чому працівникові слід платити менше мінімальної заробітної плати. Інспектори праці видають дозвіл на звільнення від мінімальної заробітної плати лише в тому випадку, якщо вони вважають це обґрунтованим і доцільним, а інвалідність дійсно заважає працівникові заробляти мінімальну заробітну плату.

У Франції працівники з інвалідністю можуть вимагати, щоб ступінь їхньої інвалідності був документально підтверджений, що дає роботодавцю право на отримання субсидії на заробітну плату від держави [5].

Висновки. Мінімальна заробітна плата є критично важливим елементом соціальної політики будь-якої країни. Вона виконує роль базового гаранта соціальної справедливості, забезпечуючи мінімальний рівень доходу для працівників, що сприяє зменшенню нерівності в оплаті праці та покращенню умов життя.

Встановлення мінімальної заробітної плати здійснюється по-різному в різних країнах, що відображає національні особливості, економічні умови та соціальні традиції. Наприклад, у деяких країнах ЄС застосовуються уніфіковані ставки мінімальної зарплати, в той час як інші мають диференційовані підходи залежно від регіону, сектора чи професії.

МОП відіграє важливу роль у визначенні стандартів мінімальної заробітної плати, включаючи рекомендації щодо її встановлення та перегляду. Конвенції та рекомендації МОП сприяють поширенню практики встановлення мінімальних зарплат у різних країнах світу.

Незважаючи на позитивні аспекти, система мінімальної заробітної плати має і свої виклики. Це включає питання ефективного моніторингу дотримання норм, забезпечення справедливості при диференціації мінімальних ставок для різних категорій працівників та забезпечення відповідності мінімальної зарплати реальним економічним умовам.

Досвід міжнародних практик у сфері мінімальної заробітної плати є цінним для України, де питання встановлення та регулювання мінімальної зарплати потребують додаткової уваги. Важливо враховувати міжнародні стандарти та рекомендації МОП, адаптуючи їх до національних умов, для забезпечення справедливого соціального захисту працівників.

Список використаної літератури:

1. Minimum wage policy guide. ILO. URL: https://www.ilo.org/topics/wages/minimum-wages
2. International Labor Organization. (1970). On establishing the minimum wage with special consideration of developing countries: Convention 131. Retrieved from https://acortar.link/oy9wlH
3. Баранов В. В. Світовий досвід побудови ефективної системи оплати праці на підприємстві. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного уні-*

верситету. Економічні науки. 2011. Вип. 20(1). С. 139-145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2011_20(1)__23
4. ILO: Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection (Labour Protection), Provisional Record No. 12/1, International Labour Conference, 104th Session, Geneva, 2015.
5. D. Miller and K. Hohenegger: Redistributing value added towards labour in apparel supply chains: Tackling low wages through purchasing practices, Conditions of Work and Employment Series No. 83, INWORK (Geneva, ILO, 2016).
6. Пижова М. О. Мінімальна заробітна плата, справедлива оплата праці та гідний рівень життя людини в контексті міжнародного досвіду. *Юридичний вісник.* 2020. № 6. С. 47–53. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v6_2020/7.pdf

Gladyr V. Minimum wage as a type of minimum state guarantees: foreign experience

The article examines the issue of determining and regulating the minimum wage in different countries of the world, with a focus on international practices and their impact on socio-economic development. It is determined that the minimum wage is a critical element of the social policy of any country. It serves as a basic guarantor of social justice, providing a minimum level of income for employees, which helps to reduce wage inequality and improve living conditions.

The article analyses the main approaches to setting the minimum wage in the countries of the European Union, North America and other regions, taking into account national peculiarities, economic conditions and social traditions. Particular attention is paid to the role of international organisations, in particular the International Labour Organisation (ILO), in the development of minimum wage standards and recommendations. The author defines the minimum wage as the minimum amount of remuneration that an employer is obliged to pay to employees for work performed by them over a certain period, and which cannot be reduced by a collective agreement or individual contract.

The article highlights the impact of the minimum wage on the economy, including its role in preserving the purchasing power of the population, stimulating economic growth and reducing social inequality. The article also discusses the challenges faced by countries in implementing and adjusting the minimum wage, in particular the problems of effective monitoring and ensuring fairness in differentiating minimum rates for different categories of workers.

The article concludes by emphasising the importance of adapting foreign practices to national conditions, which will help to ensure social protection of employees and increase their remuneration.

Key words: *minimum wage, income inequality, state guarantee, poverty, economic development, remuneration, international standards, employment rate.*