2022 р., № 3

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
28 вересня 2022 р., протокол № 2

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. – № 3. – 434 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 05.09.2022.
Підписано до друку 30.09.2022.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1222/525.

© Класичний приватний університет, 2022

ЗМІСТ

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

Р. В. Кюнцлі, І. В. Бесага
ЕКЗИСТЕНЦІЙНА ПРИРОДА ЛЮДИНИ У НАПРАЦЮВАННЯХ ЕРІКА ВОЛЬФА **8**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Т. Ю. Тарасевич
ЕВТАНАЗІЯ ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА **14**

В. В. Філатов
АНАЛІЗ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ, ЯКІ ПРИЙМАЮТЬ УЧАСТЬ У ПРОЦЕСАХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ **22**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

Р. О. Гаврік
ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЖИМУ ОКРЕМОГО ПРОЖИВАННЯ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ПОДРУЖЖЯ, БАТЬКІВ ТА ДІТЕЙ **28**

П. Д. Гуйван
ЧАСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО ПЕРЕДАННЯ МАЙНА У ВЛАСНІСТЬ **35**

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

У. В. Антонюк
ЗАХИСТ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ **42**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

І. Г. Богатирьов, А. В. Боровик
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА МАТРИЦЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ **48**

О. В. Бойко
МИТНА ЕКСПЕРТИЗА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ **53**

Ю. В. Бурченко
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ КАРАНТИНУ **61**

Н. Г. Габлей
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА **69**

Гусейнов Ільгар Вугар огли
КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ НОРМ: ПИТАННЯ СТРУКТУРИ ТА СТАДІЙНОСТІ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ **75**

Р. М. Савчук
ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ **81**

Ю. А. Хатнюк, О. О. Сподинський
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВТРАТИ (ПОЗБАВЛЕННЯ) ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ **87**

В. Ю. Чернишова
ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ **96**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

П. С. Єпринцев
СУСПІЛЬНА НЕБЕЗПЕЧНІСТЬ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ **102**

Т. Д. Лисько
ПОРУШЕННЯ РІВНОПРАВНОСТІ ГРОМАДЯН ЗАЛЕЖНО ВІД ЇХ РЕЛІГІЙНИХ ПЕРЕКОНАНЬ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ **109**

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

К. Е. Булдакова
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ **116**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. В. Атаманова, П. О. Котиш
КОНЦЕПЦІЇ ЦИФРОВОЇ ДЕРЖАВИ **122**

А. О. Комісаренко
РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ ЧЕРЕЗ ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СОЦІАЛЬНОГО ПРОСТОРУ..... **128**
І. В. Чумак
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВОЄННОГО ГОЛОДУ В УМОВАХ
ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА..... **133**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Аніщенко
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ..... **140**
Д. В. Вєдєнєєв, О. Г. Семенюк
ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ РОЗБУДОВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СТРУКТУР
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ПРОТИБОРСТВА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ (2007–2021 РР.)..... **147**
С. Н. Ганущин
ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
СПІВПРАЦІ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ І ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ В УКРАЇНІ..... **153**
О. О. Даниляк
ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОПИСУ
В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ..... **158**
Н. О. Максіменцева
ПАРЛАМЕНТ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ЙОГО ДЕПУТАТИ:
РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ТА РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕЛІТИ..... **164**
Ю. М. Ольшевська
ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ..... **170**
Д. А. Сидоренко
МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ..... **177**
С. Т. Усмонова
«ПРОЗОРІСТЬ» ТА «OPENNESS»: СТИСЛЕ ПОРІВНЯННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ
ТА ЗАРУБІЖНИХ НАПРАЦЮВАНЬ У ВИЗНАЧЕНІ ВІДКРИТОГО ВРЯДУВАННЯ..... **187**
Т. О. Харченко
ОЦІНКА РІВНЯ ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНОЇ СВОБОДИ НА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ..... **193**
О. О. Шевченко, М. В. Павленко, А. М. Соболь
МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ТА Е-УРЯДУВАННЯ..... **201**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Є. В. Міщук, В. С. Адамовська, Д. В. Єловський
ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ HR МЕНЕДЖМЕНТУ ПРИВАТНИХ КОМПАНІЙ
У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ..... **206**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

В. Г. Маргасова
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... **213**
Д. В. Вітер, О. О. Руденко
СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ:
ПИТАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... **220**
О. О. Сурілова, Т. С. Ківалова
ОБМЕЖЕННЯ ЗАСОБІВ ТА МЕТОДІВ ВЕДЕННЯ ВІЙНИ В СИСТЕМІ
СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА..... **227**
Х. Н. Бехруз
ТЛУМАЧЕННЯ НЕПРЯМОЇ ЕКСПРОПРІАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ
ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТОРА: СУДОВА ТА АРБІТРАЖНА ПРАКТИКА..... **233**
О. І. Миколенко, М. І. Лазарєва
ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ТА ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)..... **240**
С. Ю. Зайцев
ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ..... **246**
О. П. Столяр
ВРЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО
ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... **253**
С. О. Ярмола
ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ..... **259**
О. М. Биков, В. В. Самань
ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
У ПЕРІОД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ..... **266**
Ю. Д. Шестакова
ЩОДО СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В КОРПОРАТИВНІ ПРАВА:
ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ..... **270**

Д. М. Тичина
ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ
В УМОВАХ ВІЙНИ **278**
Н. В. Кастрова
ДО ПИТАННЯ НАПРЯМІВ ТА ВИДІВ ВЗАЄМОДІЇ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ
З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ **285**
В. Б. Коба
ЗАСОБИ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ
ОСОБАМИ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ Е-КОМЕРЦІЇ **291**
О. В. Кучер
ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ
НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ **296**
М. Д. Ждан
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
ПРОТИ ТРУДОВИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА **302**
В. В. Іванченко
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ **308**
Д. С. Арсентьєв
ОКРЕМІ ОЗНАКИ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ
АБО СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ **316**
Г. Г. Лорткіпанідзе
ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **323**
В. В. Повидиш
СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ **327**
В. В. Буга
ОБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА **333**
О. Є. Щоткевич
ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ **340**
В. В. Діденко
МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ **346**
В. Ю. Терехов
ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ **352**
Д. Г. Іллящук
ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСОБИ НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ **358**
С. В. Князєв
ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ Й СЛІДОВА КАРТИНА КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ **365**
Є. Ю. Яковчук
ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗАКОННОСТІ
І РІВНОСТІ ПРИ ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЇ **374**
Є. О. Гульчук
ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ ЄДИНОЇ
ДЕРЖАВНОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА **380**
Р. В. Чередник
НОТАРІУС ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ЧИННОСТІ ДОКУМЕНТІВ **385**
О. О. Фоменко
ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ **392**
І. І. Липкан
ПОНЯТТЯ ВІРТУАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЯК СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ВЧИНЕННЯ КІБЕРШАХРАЙСТВ **399**
І. В. Доленко
ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ **404**
В. В. Міновський
МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ТА ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯМ **409**
І. Ю. Тівоненко
ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ У КРИМІНАЛЬНИХ
ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ШАХРАЙСТВА **419**
В. М. Бабенко
ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ **427**

CONTENTS

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

Kiuntsli R., Besaha I.
THE EXISTENTIAL HUMAN NATURE IN THE WORKS OF ERIK WOLF..... **8**

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Tarasevych T.
EUTHANASIA AS A SOCIAL PROBLEM..... **14**

Filatov V.
ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL LEGAL STATUS OF CERTAIN EUROPEAN INSTITUTIONS THAT PARTICIPATE IN TRANSITIONAL JUSTICE PROCESSES..... **22**

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Havrik R.
ESTABLISHING A REGIME OF SEPARATE RESIDENCE AS A WAY OF PROTECTING THE FAMILY RIGHTS AND INTERESTS OF SPOUSES, PARENTS AND CHILDREN..... **28**

Guivan P.
TEMPORARY REGULATION OF SPECIAL OBLIGATIONS REGARDING THE TRANSFER OF PROPERTY INTO OWNERSHIP..... **35**

ENVIRONMENTAL LAW

Antonyuk U.
PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS IN UKRAINE IN CONDITIONS OF MILITARY AGGRESSION..... **42**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Bohatyrov I., Borovyk A.
INSTITUTIONAL MATRIX OF THE SYSTEM ANALYSIS OF CORRUPTION PREVENTION IN UKRAINE..... **48**

Boiko O.
CUSTOMS EXAMINATION IN UKRAINE: PROBLEMATIC ASPECTS..... **53**

Burchenko Yu.
INTERNATIONAL EXPERIENCE REGARDING ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF QUARANTINE RULES..... **61**

Hablei N.
CERTAIN ASPECTS OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF FOREST LEGISLATION..... **69**

Huseinov Ilhar Vuhar ohly
CONCEPTUAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF FINANCIAL AND LEGAL NORMS: ISSUES OF STRUCTURE AND PHASING IN THE CONDITIONS OF STATE AND SOCIAL REFORMS..... **75**

Savchuk R.
THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE..... **81**

Khatniuk Y., Spodynskyi O.
SEPARATE ISSUES OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF LOSS (DEPRIVATION) OF CITIZENSHIP IN UKRAINE..... **87**

Chernyshova V.
PERSONAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS: PROBLEMS OF REALIZATION..... **96**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Yepryntsev P.
SOCIAL DANGER OF ORGANIZED CRIME IN UKRAINE..... **102**

Lysko T.
VIOLATION OF THE EQUALITY OF CITIZENS DEPENDING ON THEIR RELIGIOUS BELIEFS: SEPARATE PROBLEMS OF CRIMINAL LAW REGULATION..... **109**

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

Buldakova K.
APPLICATION OF THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS REGARDING MINORS..... **116**

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Atamanova N., Kotysh P.
CONCEPTS OF THE DIGITAL STATE **122**
Komisarenko A.
STATE DEVELOPMENT THROUGH INNOVATIVE MECHANISMS OF THE SOCIAL SPACE **128**
Chumak I.
PUBLIC MANAGEMENT OF WAR FAMINE RISKS
IN THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF UKRAINIAN SOCIETY **133**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anishchenko M.
INTERNATIONAL STATE ANTI-CORRUPTION POLICY STANDARDS **140**
Vedeneev D., Semeniuk O.
ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT MECHANISM OF DEVELOPMENT AND ACTIVITY
OF STRUCTURES OF INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL COUNTERMEASURES
OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE **147**
Hanushchyn S.
THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL EXPERIENCE IN IMPROVING THE EFFICIENCY
OF COOPERATION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE **153**
Danyliak O.
PROBLEMS OF APPLICATION OF THE NEW EDITION OF UKRAINIAN SPELLING
IN REGULATORY ACTS OF PUBLIC AUTHORITIES **158**
Maksimentseva N.
PARLIAMENT AND MEMBER OF PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN:
FORMATION AND DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARY ELITS **164**
Olshevska Y.
THE GENESIS OF THE INSTITUTE OF LEGAL RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS **170**
Sydorenko D.
THE ROLE OF THE MINISTRY OF FINANCE OF UKRAINE IN THE SYSTEM
OF THE PUBLIC DEBT MANAGEMENT **177**
Usmonova S.
«TRANSPARENCY» AND «OPENNESS»: A CONCISE COMPARISON OF DOMESTIC
AND FOREIGN DEVELOPMENTS IN THE DEFINITION OF OPEN GOVERNANCE **187**
Kharchenko T.
ASSESSMENT OF THE LEVEL OF INFLUENCE OF ECONOMIC FREEDOM ON MECHANISMS
OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE AGRARIAN SECTOR
OF THE ECONOMY OF UKRAINE **193**
Shevchenko O., Pavlenko M., Sobol A.
MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES:
ASPECTS OF SERVICE PROVISION AND E-GOVERNMENT **201**

PUBLIC SERVICE

Mishchuk Ye., Adamovska V., Yelovskyi D.
IMPLEMENTATION OF HR MANAGEMENT EXPERIENCE OF PRIVATE COMPANIES DURING
THE PANDEMIC TO THE PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATIONS **206**

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Marhasova V.
FOREIGN EXPERIENCE OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY POLICY IMPLEMENTATION
IN THE CONTEXT OF PUBLIC MANAGEMENT **213**
Viter D., Rudenko O.
THE MODERN OF COUNTERING NATIONAL SECURITY THEATS:
ISSUES OF STRATEGIC MANAGEMENT **220**
Surilova O., Kivalova T.
LIMITATION OF THE MEANS AND METHODS OF WAGING WAR
IN THE SYSTEM OF MODERN INTERNATIONAL LAW **227**
Behruz H.
INTERPRETATION OF INDIRECT EXPROPRIATION IN THE CONTEXT OF PROTECTING
THE RIGHTS OF A FOREIGN INVESTOR: COURT AND ARBITRATION PRACTICE **233**
Mykolenko O., Lazareva M.
HEALTH CARE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL
AND CIVIL-LAW REGULATION (COMPARATIVE ANALYSIS) **240**
Zaitsev S.
LEGAL BASIS FOR SOCIAL PROTECTION OF POLICE OFFICERS IN UKRAINE **246**
Stoliar O.
SETTLEMENT OF LABOR DISPUTES IN UKRAINE IN ACCORDANCE
WITH NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW **253**

Yarmola S.
HISTORY AND CURRENT STATUS OF TERRITORIAL DEFENSE OF UKRAINE **259**
Bykov O., Saman V.
THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW **266**
Shestakova Yu.
REGARDING JOINT INVESTMENT IN CORPORATE RIGHTS: ECONOMIC AND LEGAL ASPECT **270**
Tychyna D.
GENERAL SOCIAL MEASURES TO PREVENT DOMESTIC VIOLENCE IN WAR CONDITIONS **278**
Kastrova N.
ON THE ISSUE OF DIRECTIONS AND TYPES OF INTERACTION OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE WITH PUBLIC AUTHORITIES **285**
Koba V.
MEANS OF CRIMINAL PREVENTION USED BY AUTHORIZED PERSONS IN THE INVESTIGATION OF FRAUD IN THE SPHERE E-COMMERCE **291**
Kucher O.
THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF SUPERVISORY AND CONTROL SUBJECTS IN THE FIELD OF LABOR LEGISLATION **296**
Zhdan M.
SOCIO-ECONOMIC DETERMINANTS OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST LABOR RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND THE CITIZEN **302**
Ivanchenko V.
DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ECONOMIC SPHERE IN UKRAINE **308**
Arsentiev D.
INDIVIDUAL SIGNS OF THE OBJECTIVE SIDE OF AUTHORITY OR OFFICIAL POSITION **316**
Lortkipanidze G.
CONCEPT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE **323**
Povydysh V.
SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF THE STATE DEFENSE ORDER IN UKRAINE **327**
Buha V.
OBJECTIVE SIGNS OF OFFENSES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION **333**
Shchotkevych O.
PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF INTERACTION BETWEEN SECURITY ENTITIES AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE PUBLIC **340**
Didenko V.
THE PLACE OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF PROFESSIONAL TRAINING OF EMPLOYEES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE **346**
Terekhov V.
ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE DURING THE WAR **352**
Illiashchuk D.
PECULIARITIES OF THE CRIMINAL PROCEDURAL REGULATION OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITY IN ENSURING THE RIGHTS OF THE INDIVIDUAL AT THE BEGINNING OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATION **358**
Kniaziev S.
THE CIRCUMSTANCES OF THE COMMISSION AND THE TRACE PATTERN OF CRIMINAL OFFENSES IN THE BUDGETARY SPHERE **365**
Yakovchuk Ye. Yu.
REGARDING THE DETERMINATION OF THE ESSENCE AND MEANING OF THE PRINCIPLES OF LEGALITY AND EQUALITY IN THE FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF MOBILIZATION **374**
Gulchuk Ye. O.
CERTAIN ASPECTS OF IMPLEMENTATION AND OPERATION OF THE UNIFIED STATE E-SYSTEM IN CONSTRUCTION IN UKRAINE **380**
Cherednyk R. V.
NOTARY AS A SUBJECT CONFIRMING OF THE VALIDITY OF DOCUMENTS **385**
Fomenko O. O.
ON THE QUESTION OF DEFINING THE CONCEPT OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENSURANCE OF FOOD SECURITY OF THE STATE **392**
Lypkan I. I.
THE CONCEPT OF VIRTUAL SPACE AS AN ENVIRONMENT FOR COMMITTING CYBER FRAUD **399**
Dolenko I. V.
FORMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN REAL ESTATE MANAGEMENT IN UKRAINE **404**
Minovskyi V. V.
METHODOLOGY OF SCIENTIFIC RESEARCH OF THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PREVENTING CORRUPTION AND CORRUPTION-RELATED OFFENSES **409**
Tivonenko I. Yu.
FEATURES OF APPOINTMENT OF FORENSIC EXAMINATIONS **419**
Babenko V. M.
FEATURES OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF NOTARIALITY IN UKRAINE **427**

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

УДК 340.12
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.1

Р. В. Кюнцлі
https://orcid.org/0000-0001-5234-4903
доктор мистецтвознавства, в.о. професора кафедри архітектури
Львівського національного університету природокористування

І. В. Бесага
https://orcid.org/0000-0002-2736-4985
аспірантка кафедри загальноправових дисциплін Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ

ЕКЗИСТЕНЦІЙНА ПРИРОДА ЛЮДИНИ У НАПРАЦЮВАННЯХ ЕРІКА ВОЛЬФА

У західноєвропейській екзистенціалістичній філософії права поширеним було звернення до категорій «екзистенції», «ситуації» та «скінченості людського буття», а також вкладення у вищеназвані поняття особливого змісту. Це призвело до виникнення кількох варіантів екзистенціального права, яким можна вважати також «право ближнього» німецького правознавця Еріка Вольфа (Erik Wolf, 1902–1977). Хоча ідеї названого філософа права нерідко відносять до теологічного напряму природно-правового вчення, зв'язок поглядів дослідника з екзистенціалістською проблематикою все частіше постає предметом наукового дискурсу. Для виділення та аналізу екзистенційно-філософської складової творчості Еріка Вольфа, у статті аналізуються три основні блоки питань: 1) розвиток філософсько-правових поглядів Еріка Вольфа; 2) зв'язок його ідей з вихідними положеннями філософсько-правового екзистенціалізму; 3) поняття та терміни екзистенцфілософії, їх місце та значення у ідеях німецького філософа права. Метою статті визначено висвітлення поглядів Еріка Вольфа з позиції філософського екзистенціалізму, встановлення суджень та ідей, які могли б слугувати основою екзистенціалістсько-правової концепції. Погляди Еріка Вольфа, які так і не були сформовану цілісну концепцію, важко віднести до одного із способів осмислення права. У його розвідках отримують своє висвітлення екзистенціальні, онтологічні (на початках), теологічні, деонтологічні та деякі інші погляди. Водночас, осмислення права як такого, що здійснюється в ході самобутнього людського існування – екзистенції, в усій цілісності соціальних зв'язків людини та з урахуванням її специфічної історичної ситуації, відповідає основним засадам філософсько-правового екзистенціалізму. Філософом права також надається оригінальна інтерпретація понять екзистенції, персональної відповідальності, викладається власне розуміння соціальної природи людини, людського «буття-у-світі» та «буття-у-праві», підстав індивідуальної відповідальності та участі у творенні права – правових рішень у сингулярних життєвих ситуаціях.

Ключові слова: *екзистенціалістична філософія права; екзистенціальне природне право; «право ближнього»; правова онтологія; правова деонтологія.*

© Кюнцлі Р. В., Бесага І. В., 2022

Постановка проблеми. Німецький правознавець Ерік Вольф (Erik Wolf, 1902–1977) відомий своїми роботами з галузевих юридичних наук (кримінальне право), онтології права, правової теології та історії політичної і правової думки (перш за все, античної) [1, с. 593], обіймав посаду ординарного професора у Саарландському університеті, був активним політичним діячом й обмінювався ідеями з Г. Гуссерлем, М. Хайдеггером та іншими відомими філософами того часу. Його називали учителем та присвячували свої роботи безліч авторів [1, с. 593]. Серед його послідовників був і відомий філософ права Вернер Майхофер (Werner Maihofer, 1918-2009), чиє екзистенціальне природне право з буття Самістю у Бутті-як сьогодні викликає поглиблений інтерес у вітчизняних дослідників[1]. Всебічний аналіз творчості В. Майхофера[2] потребує звернення до її першоджерел, якими, зокрема, виступили ідеї Е. Вольфа. Хоча погляди Е. Вольфа найчастіше відносять до теологічного напряму природно-правового вчення. Часткове наслідування ідей екзистенціалізму (які якраз і покладені в основу концепції його учня В. Майхофера) у розвідках цього філософа права вбачають О. В. Стовба [2, с. 592], В. О. Четвернін [3, с. 46] та Г. В. Мальцев [4, с. 116], однак детальний аналіз екзистенційної/екзистенціальної[3] складової у творчості Е. Вольфа не даний час не проводився.

Мета статті. З огляду на вищенаведене, метою статті визначено висвітлення поглядів Еріка Вольфа з позиції філософського екзистенціалізму, встановлення суджень та ідей, які могли б слугувати основою екзистенціалістсько-правової концепції.

Виклад основного матеріалу. У своїх ранніх напрацюваннях у статусі теоретика кримінального права, Е. Вольф висунув ідею «феноменологічного персоналізму» – специфічного поєднання «наукового персоналізму», який він розробляв у межах галузі кримінального права та правового вчення про цінності [6, с. 246; 7]. Як філософ права Е. Вольф працює у руслі онтологічних природно-правових доктрин, однак, не витримує його до кінця та звертається до правової деонтології та теології, обираючи канонічно-правовий напрям [6, с. 247; 8–12].

Хоча лінія кримінального права у творчості Еріка Вольфа була сильно промальована з самого початку, його становлення як філософа права принесло основоположні результати. Воно здійснювалося під впливом неокантіанця Г. Радбруха, а згодом – гурселівської феноменології [6, с. 244] та фундаментальної онтології М. Хайдеггера. Останній, за словами Е. Вольфа, став для нього «справжнім вчителем» [6, с. 245].

Як стверджує Е. Вольф, сам він стримувався від «спроб розробити власну систему філософії права або описувати сучасні філософсько-правові зусилля» [13, с. 7]. Водночас, у передмові до своєї праці «Грецьке правове мислення» (Griechisches Rechtsdenken. T.1, 1950) науковець говорить про те, що відчував «потребу наблизитися до витоків того, що західноєвропейська людина має на увазі, коли вона визнає правову думку як фундаментальну причину свого історичного буття» [13].

[1] Особливу увагу привертають наступні публікації: Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления. Х., 2002.; Мальцев Г.В. *Понимание права:подходы и проблемы*. М.: Прометей, 1999. С. 123–125; Стовба А.В. «Вернер Майхофер: от «Бытия и времени» к «Праву и бытию»». *Российский ежегодник теории права*, 1. 2008. С. 175–85; Стовба А.В. «О месте права в фундаментальной онтологии Мартина Хайдеггера. К ранним исследованиям Вернера Майхофера». *Проблеми філософії права*. VI-VII. 2008–2009. С. 25–41; Стовба А.В. *Правовая ситуация как исток бытия права*. Х.: ФОП Лисяк Л. С., 2006, С. 32, 104, 125; Стовба А.В. «Право естества: в попытках переосмысления естественного права». *Российский ежегодник права*. СПб.: ООО «Университ. издат. консорциум «Юрид. книга» 2. 2009. С. 81–95; Стовба О.В. *Право і час*. Харків: ТПГ, 2016. С. 66, 73, 90–91, 133, 163–197, 318. Рабинович С.П. «От сущностной возможности – к социальной функции человека? (полемические заметки о «Праве естества»)». *Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи):* Статті уч-ків VII Міжнар. «кругл. столу», С. 472–478. Львів: Галицький друкар, 2012.

[2] Щодо стану дослідження концепції В. Майхофера на радянському та пострадянському просторах див.: Рабінович С.П., Бесага І.В. Філософсько-правова концепція Вернера Майхофера як предмет дослідження в радянському правознавстві. Соціально-правові студії, 2(4). 2019. С. 8–15; Бесага І.В. Праворозуміння Вернера Майхофера як дослідницька проблема у пострадянській філософії права. *Філософія права і загальна теорія права*, 1. 2020. С. 132–146.

[3] У розумінні «екзистенційний» – похідний від «екзистенція» та «екзистенціальний» – похідний від «екзистенціалу» [5; с. 39, 44].

Розуміння сутності права як з'єднувальної ланки між людиною і світом, покладено в основу вольфівського розуміння права. Проголосивши свою основну аксіому (у результаті діалогу з М. Хайдеггером) як первісну єдність «буття-у-світі» та «буття-у-праві», Е. Вольф ставить собі за мету висвітлити «діалектичну єдність історичності та істини загалом та історичність права, що визначає його сутність, зокрема»[4] [13, с. 10]. Філософсько-правові погляди Е. Вольфа були вперше сформульовані у праці «Правильне право у націонал-соціалістичній державі» (Richtiges Recht im Nationalsozialistische Staate, 1934). У згаданій розвідці дослідник трактує право як значиме для людського буття і невіддільне від нього: «Право належить до початкової сутності самої людини, тому ми пізнаємо людину уже з тим, що у неї є світ права. Це буття-у-світі-права невідворотне, а також, з нього неодмінно слідує запитування про «правильне право» [1, с. 594; 9, с. 3]. Останнє є тим механізмом, що дозволяє людині існувати, тобто збуватися у її сутності [1, с. 594]. Право є доступним лише у бутті з Іншими, у той же час, воно є засобом зв'язку людини з чимось більш значимим, ніж вона сама – народом[5] [1, с. 594; 9, с. 3]. В наступних напрацюваннях Е. Вольфа (з середини 1930-х років) мова ведеться уже про Бога [1, с. 594; 9, с. 248]. Як побачимо згодом, звернення до теології має тут зовсім не випадковий характер.

У книзі «Проблема природно-правового вчення» (Das Problem der Naturrechtslehre, 1955) Е. Вольф розглядає право як «справедливість, дану в предметах», як «сукупність таких, що осягаються практичним розумом, закономірностей соціального буття, котрі становлять схему порядку, який постійно виникає з необхідності речей», яка відкривається через судження практичного розуму у його кантівському розумінні [4, с. 115]. Нормативність природного права, яке у Е. Вольфа постає як необхідна природа речей, зближується зі своєрідністю сутності предмета (речі) [4, с. 115]. Природне право тут розглядається як «сукупність правового буття» (Daseinsrecht)[6] [4, с. 23; 15, с. 108].

За Е. Вольфом, значною мірою ми переживаємо і пізнаємо у праві частину нашого світу, якість сьобуттєвості (Dasein), яка властива нашій конкретній структурі буття. Остання є структурою спільності, в якій ми існуємо і яка взагалі вперше робить для нас явним право як момент цієї особливої сьобуттєвості» [1, с. 596].

Особливе місце у порядку речей займає екзистенційна природа людини [4, с. 115]. У відповідності до цієї природи, кожна людина розглядається як неповторна та незамінна. У цей же час, людина виступає також типовим представником людського роду [4, с. 117]. З однієї сторони, з цього випливає право людини на індивідуальність, визнане та невід'ємне право на існування. А з іншої, – норми природного права зобов'язують людину діяти у відповідності до її роду та виду [4, с. 117].

Зміст екзистенційної природи людини найбільш повно представлений у роботах Е. Вольфа, які пов'язані із дослідженням

[4] На жаль декларована ціль не була досягнута повністю: Е. Вольф так і не зважився опублікувати повне викладення історії філософії права, хоча прочитав про це додатково кілька курсів лекцій та систематизував багатий історичний матеріал з питань природного права. До цього див.: Hollerbach A. Zu Leben und Werk Erik Wolf. Sonderdrucke aus der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Freiburg. S. 262–263.

[5] Подібно до більшості інтелектуалів свого часу, Е. Вольф, слідуючи за пафосними лозунгами націонал-соціалізму, вірив в те, що цілий народ може «прорватися у дійсне існування». Право бачилося як механізм, що дозволяє цьому збутися. Воно являло собою певний спосіб буття, щось, що «живе в крові». Починаючи з 1930 років намічається переосмислення Е. Вольфом власної соціально-політичної позиції та відхід від спроб мислити категоріями «народу» чи «соціуму». До цього: Стовба А. В. Человек человеку…Вольф? Романтика права в философии Эрика Вольфа. Российский ежегодник теории права. 2011. № 4. С. 594–595.

[6] Варто зазначити, що звернення до історичності людського буття та історичності права, категорії «природи речей», соціальної природи людини, а також до неокантіанського питання «правильності права» повною мірою знайшло своє подальше розроблення у працях В. Майхофера. До цього: Maihofer W. Die Natur der Sache. Die Ontologische Begruendung des Rechts. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1965. 145 s.; Maihofer W. Recht und Sein. Prolegomena zu einer Rechtsontologie. Frankfurt am Main : Vittorio Klostermann, 1954. 125 s.; Maihofer W. Naturrecht als Existenzrecht. Frankfurt am Main: Vittorio Clostermann, 1963. 54 s. Майхофер В. Естество дела. Перевод А. В. Стовбы. Філософія права і загальна теорія права. 2019. № 2. С. 215–242. Стовба А. Природа вещей или естество дела? Бытие-как Вернера Майхофера. Філософія права і загальна теорія права. 2019. № 1. С. 163–197.

німецької поезії[7]. Особливу зацікавленість правознавець проявив у відношенні до «м'якого закону» письменника та поета Адальберта Штіфтера (Adalbert Stifter, 1805-1868) [15; 16]. З урахуванням ідей останнього, сутність права, за Е. Вольфом, складає те, що воно виступає як «упорядковуючий порядок». Дійсність права визначається цінністю останнього, значимістю для людського існування; воно виступає мірою всіх думок та дій людини. Виконання вимог Належного робить можливим екзистенцію, правовий поступок означає слідування закону власної сутності. Будучи направленим цим Належним, людина виконує своє призначення, приходить до самої себе, до дійсного існування. Так трактований зв'язок людини і права, за Е. Вольфом, має двоякий характер: з одного боку, людина зв'язана (обмежена) конкретною вимогою права, як єдиним, що може відкрити їй (людині) дійсний стан речей, здійснити своє призначення; а з іншого – людина вільна у виборі власної долі, задаючи цим самим оточуючій дійсності міри і змісту. Право виступає як направляюче, але не зобов'язуюче [1, с. 597].

У наступній філософсько-правовій публікації «Філософія права» (Rechtsphilosophie, 1972) Е. Вольф відходить від початково обраного напряму та обґрунтовує необхідність постановки в області філософії права етико-правового питання поряд із питанням онтологічним. При цьому, що цікаво, звернення до ідей екзистенціалізму (категорії свободи і відповідальності) відтепер відбувається лише при обґрунтуванні першого [17; 18, с. 607].

Якщо правова онтологія займається проблемами укоріненості права у бутті, його початковості, то етика права, за Е. Вольфом, має своїм предметом його справедливість: «заданість права не ідентична його даності, і все ж вони дані поряд один з одним і один в одному. Буття правового Належного не ідентичне наявному буттю права, але все ж суще в ньому і разом з ним» [18, с. 607]. За визначенням правознавця, етико-правове питання є самостійним і не перетинається з питанням правової онтології: «початковість права не ідентична його справедливості» [18, с. 608]. Водночас, звернення до етичного у праві неодмінно веде до деонтологізації такої філософсько-правової концепції, до відділення обґрунтовуваного у ній поняття права від реального життя[8] [18, с. 608].

Однак Е. Вольф не зупиняється на цьому та стверджує, що «філософія права базується на теології права і вливається в неї» [18, с. 610]. Як вказує автор, онтологія і етика права не в змозі ні поставити, ні відповісти на питання про «звідки» і «куди» Буття і Належне права. Будь-яка відповідність і задавання міри поведінки відбуваються в самоузгодженні. Але згода між людьми є лише остільки, оскільки Бог зробив себе зрозумілим людям, говорив з ними (являвся) і (в Старому і Новому завіті) «домовився» з ними: правове буття відкрито людині в зверненні Бога, екзистувати в праві він може лише перед Богом. Справедливість є вказівне слово Бога – «біблійна вказівка» [18, с. 610]. У ній стають явними соціально-теологічні фундаменти правового буття – особистість і солідарність. Особистістю володіє людина, яка слухає заклик Бога і відповідає перед ним: це архі-право (Das Urrecht), що випереджає усі основні права (права людини), які воно обґрунтовує і обмежує. Солідарність є включеністю особи у рівність перед Богом. Його право – «право ближнього» діє перед всяким самоствердженням людського права з природи, розуму, історичної традиції; до всякої правової вимоги з індивідуальності або соціальності.

Ерік Вольф в лютеранському дусі називає любов до ближнього сутністю людської природи, виводить з трансцендентної ідеї абсолюту «релігійно-екзистенційне» буття права. У пошуках проявів абсолюту він звертається до божественних заповідей, стверджує, що всяке «людське право»

[7] Wolf E. Vom Wesen des Rechts in deutscher Dichtung. Hölderlin, Stifter, Hebel, Droste. Frankfurt a. M. 1946. У передмові до даної книги вказано «Ця книга відповідає на питання, чи може поезія сказати щось зобов'язуюче про природу права. У ній піднімається не літературно-історичне, а філософсько-правове питання».

[8] Цікаво, що В. Майхофер подібно до свого вчителя також впритул наблизився до деонтології, за що часто піддавався критиці у радянський період. До цього: Рабінович С.П., Бесага І.В. Філософсько-правова концепція Вернера Майхофера як предмет дослідження в радянському правознавстві. *Соціально-правові студії*, 2(4). 2019. С. 8–15

може бути осмислено лише на основі Біблії, яка розкриває сенс любові до ближнього як природне право співучасників життєвих відносин, як «право ближнього» [3, с. 48; 17; 19].

Висновки. Погляди Е. Вольфа, які так і не були сформовану цілісну концепцію, важко віднести до одного із способів осмислення права. У його розвідках отримують своє висвітлення екзистенціальні, онтологічні (на початках), теологічні, деонтологічні та деякі інші погляди. Водночас, осмислення права як такого, що здійснюється в ході самобутнього людського існування – екзистенції, в усій цілісності соціальних зв'язків людини та з урахуванням її специфічної історичної ситуації, відповідає основним засадам філософсько-правового екзистенціалізму. При цьому, звернення до ідеї «Бога» як трансцендентного чи до «заповідей Божих» як архі-права не можна вважати виходом за рамки цієї течії, перш за все тому, що як розуміння Бога, так і трактування змісту біблійних текстів покладено на саму людину, а не дано їй у вигляді «готової», зовнішньо нав'язаної істини.

Серед ідей Еріка Вольфа, які відповідають екзистенціалістським філософським (і філософсько-правовим концепціям) варто також назвати наступні: 1) погляди названого філософа права теологічно орієнтовані, як і екзистенціалістські філософсько-правові концепції, які мають своєю ідейною основою релігійний екзистенціалізм (К. Ясперс, Г. Марсель, Н. А. Бердяєв та ін.); 2) у напрацюваннях дослідника отримати обґрунтування категорії «екзистенції», «ситуації» та «скінченості людського буття», які є ключовими для екзистенціалізму. Окремі правознавці та філософи вкладали у вищеназвані поняття особливий зміст, що призвело до виникнення кількох варіантів екзистенціального права, яким можна вважати також «право ближнього» Еріка Вольфа; 3) при прийнятті (правового) рішення першорядне значення надається волі людини, що була залучена у життєву ситуацію (мірою індивідуальної відповідальності у Е. Вольфа виступає совість); 4) визнання за індивідом – суб'єктом правозастосування творчої волі : ставка робиться не на об'єктивне знання (отримане засобами природничих наук), а на процес пізнання та інтерпретації (розуміння); 5) намагання надати відповідь на етично-правові питання.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у систематизації ключових моментів вольфівського праворозуміння, їх порівняння поглядами філософів права-екзизистенціалістів (М. Мюллера, Е. Фехнера, Ґ. Кона та ін.). Окремим напрямом дослідження може слугувати висвітлення способів та міри впливу ідей Еріка Вольфа на формування філософсько-правової концепції Вернера Майхофера.

Список використаної літератури:

1. Стовба А. В. Человек человеку…Вольф? Романтика права в философии Эрика Вольфа. *Российский ежегодник теории права*. 2011. № 4. С. 592–600.
2. Стовба О. В. Екзистенціальна філософія права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т:. Т.2 Філософія права. Х. : Право, 2017. С. 253–255.
3. Четвернин В. А. Современные концепции естественного права. М.: Наука, 1988. 144 с.
4. Мальцев Г. В. Понимание права: пододы и проблемы. М.: Прометей, 1999.
5. Дахній А. Й. Динаміка людського існування у мисленні М. Гайдеґґера: екзистенційно-темпоральний та філософсько-технічний дискурси : дис. докт. філос. наук. 453 с.
6. Hollerbach A. Zu Leben und Werk Erik Wolf. *Sonderdrucke aus der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*. Freiburg. S. 235–271.
7. Wolf E. Vom Wesen des Täters: Freiburger Antrittsvorlesung. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart; 87, Tübingen: Mohr, 1932. 36 s.
8. Wolf E. Kirche und Akademiker. Freiburger Studentenzeitung, 6. Semester (1932/33) Nr. 3, Januar 1933, передруковано в: Rechtstheologische Studien. 1972. S. 257–263.
9. Wolf E. Richtiges Recht im Nationalsozialistischen Staate. Freiburger Uniwersitaetsreden. Heft 13. Freiburg, 1934.
10. Wolf E. Das Rechtsideal des nationalsozialistischen Staates. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 28. 1934 /35. S. 348–363.

11. Wolf E. Die Aufgaben der evangelisch-christlichen Jugendbewegung im Dritten Reich. Wort und Tat, 10. 1934. S. 21–25.
12. Wolf E. Richtiges Recht und evangelischer Glaube. *Die Nation vor Gott*. hrsg. v. Walter Kiinneth und Helmuth Schreiner, 3. Aufl. Berlin 1934. S. 241–266.
13. Вольф Э. Философия права. перевод с нем. Стовба А. В.. *Российский ежегодник теории права*. 2011. № 4. С. 601–611.
14. Wolf E. Griechisches Rechtsdenken. Bd. I. Vorsokratiker und frühe Dichter, Frankfurt a.M. 1950, S. 70–119.
15. Wolf E. Das Problem der Naturrechtslehre. Versuh einer Orientierung. Karlsruhe, 1959.
16. Wolf E. Vom Wesen des Rechts in deutscher Dichtung. Hölderlin, Stifter, Hebel, Droste. Frankfurt a. M. 1946.
17. Wolf E. Der Rechtsgedanke Adalbert Stifters. Frankfurt a. M. 1941.
18. Wolf E. Rechtsphilosophie. *Rechtsphilosophische Studien*. Frankfurt a. M. 1972. S. 69–82.
19. Wolf E. Recht des Nachsten. Frankfurt a. M., 1958.
20. Рабінович С. П. Природно-правові підходи в юридичному регулюванні. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. 576 с.
21. Maihofer W. Die Natur der Sache. Die Ontologische Begruendung des Rechts. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1965. 145 s.
22. Maihofer W. Recht und Sein. Prolegomena zu einer Rechtsontologie. Frankfurt am Main : Vittorio Klostermann, 1954. 125 s.

Kiuntsli R., Besaha I. The existential human nature in the works of Erik Wolf

In the Western European existentialist philosophy of law, it was common to refer to the categories of «existence», «situation» and «finitude of human existence», as well as to attach a special meaning to the above-mentioned concepts. This led to the emergence of several variants of existential law, which also include «the right of one's neighbor» of the German philosopher of law Erik Wolf (1902–1977). Although the ideas of the named philosopher of law are often attributed to the theological direction of natural law doctrine, their connection with existentialist issues is increasingly becoming the subject of scientific discourse. In order to highlight and analyze the existential-philosophical component of Erik Wolf's work, the article analyzes three main blocks of questions: 1) the development of Erik Wolf's philosophical and legal views; 2) the connection of his ideas with the original provisions of philosophical and legal existentialism; 3) concepts and terms of existential philosophy, their place and meaning in the ideas of the German philosopher of law. The purpose of the article is to highlight Erik Wolf's views from the standpoint of philosophical existentialism, search for judgments and ideas that could serve as the basis of the existentialist-legal concept. Eric Wolf's views, which have never been formed into a coherent concept, are difficult to attribute to one of the ways of understanding law. Existential, ontological (in the beginning), theological, deontological and some other views are highlighted in his investigations. At the same time, the understanding of law as such, which is carried out in the course of original human existence – existence, in all the integrity of a person's social ties and taking into account his specific historical situation, corresponds to the basic principles of philosophical and legal existentialism. The philosopher of law also provides an original interpretation of the concepts of existence, personal responsibility, explains his own understanding of the social nature of man, human «being-in-the-world» and «being-in-law», the grounds of individual responsibility and participation in the creation of law – legal decisions in singular situations.

Key words: *existentialist philosophy of law; existential natural law; «the right of one's neighbor»; legal ontology; legal deontology.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.2

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

ЕВТАНАЗІЯ ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА

У статті досліджено зміст і характер евтаназії як соціального явища та проблеми її реалізації в Україні. Обґрунтовано неоднозначність легалізації евтаназії в Україні з огляду на ризики, які можуть виникнути внаслідок її застосування. Наголошено, що в Україні, як і в багатьох інших державах світу, були спроби узаконити евтаназію. Проте жодна із цих спроб не закінчилась її легалізацією, оскільки більшість експертів відкидають евтаназію, вважаючи цю практику морально неприпустимою. Інші дослідники, навпаки, наполягають на легалізації евтаназії з огляду на те, що лікарі борються за життя людини до самої смерті, а коли врятувати пацієнта абсолютно неможливо – варто припинити спроби порятунку шляхом евтаназії. Термін «евтаназія» багатозначний. Він має і медичне, і юридичне значення. Легалізація евтаназії – це передусім морально-етична, віросповідна, соціальна та правова проблема такого фундаментального права людини як «право на смерть». Оскільки немає життя без смерті, поняття життя може бути оцінено тільки з позиції смерті. А найкраще, щоб смерті не було. І щоб близькі не вмирали і були поруч. По-перше, з урахуванням медичного аспекту кожна людина має право на смерть без агонії (особливо при невиліковних і пов'язаних із фізичними стражданнями хворобах). По-друге, з урахуванням юридичного аспекту людина має право на смерть без агонії лише за умови наявності юридичного механізму здійснення цього права. Саме тому евтаназія (з урахуванням філологічного аспекту доцільно використати термін «ойтаназія») допустима виключно до людини, причому до повнолітньої та дієздатної. Але при цьому потрібний досконалий юридичний механізм правового регулювання.

Ключові слова: *права людини, евтаназія, активна евтаназія, пасивна евтаназія, легалізація, трансплантація органів, життя людини, здоров'я людини.*

Постановка проблеми. Сьогодні, коли медицина досягла значного прогресу у своєму розвитку, з'явилася можливість продовжувати життя важкохворим пацієнтам тривалий час. Однак багатьом хворим під час цього процесу, на жаль, продовжується не життя, а процес згасання. Апарати штучної вентиляції легень, штучного кровообігу, трансплантація органів дозволяють забезпечувати життєдіяльність приреченим на смерть пацієнтам. Але не всім людям, які важко хворіють, вдалося одужати й повернутися додому. Багато хворих проводять останні дні свого життя в стінах лікарні у важких муках і стражданнях. Деякі з них, відчуваючи не тільки фізичний, але й душевний біль, говорять про те, що не хочуть більше жити. Лікарям доводиться спостерігати за безнадійно хворими пацієнтами, бачити їхні страждання і слухати прохання про допомогу або вилікуватися, або померти. Але часто лікарі стикаються з невиліковними хворими, коли шансів на одужання практично немає. У таких

© Тарасевич Т. Ю., 2022

випадках і постає питання про таку неоднозначну процедуру як евтаназія.

Мета статті. Слово «евтаназія» походить від злиття двох грецьких слів: «ev» (добре, благородно, доблесно) і «tha'natos» (смерть). Цей термін увів в науковий обіг англійський філософ Френсіс Бекон ще в XVI ст. на позначення полегшення мук вмирання [1].

Зміст і характер евтаназії обумовлює різновид її форми. Назвемо їх.

Активна евтаназія – це навмисне заподіяння невиліковно хворому пацієнтові на його прохання швидкої і легкої смерті з метою позбавлення його від болісних фізичних страждань, здійснене з мотиву співчуття [2].

Однак активною евтаназією не є: вбивство з «милосердя» – коли лікар, не керуючись проханням безнадійно хворого, а спостерігаючи його болісні страждання, які обов'язково незабаром приведуть до смерті, і будучи не в силах їх усунути, вводить, наприклад, йому наддозу знеболювального препарату, внаслідок чого настає смерть; «самогубство, яке асистує лікар» – лікар тільки допомагає невиліковно хворій людині покінчити з життям, наприклад, дає таблетки, після прийому певної кількості яких настає смерть. Вирішальні дії здійснює пацієнт самостійно [3, с. 118–120].

Пасивною евтаназією називається відмова починати життєпідтримувальну терапію або її припинення (від'єднання апарату штучного кровообігу або штучної вентиляції легень; виписка невиліковно хворого пацієнта додому тощо) [4].

Виклад основного матеріалу. На думку Б. О. Логвиненко, відмова від трансплантації також може бути проявом добровільного наближення пацієнтом моменту смерті. Медичний працівник тут фактично безсилий, адже право на медичне втручання є прерогативою пацієнта. Отже, у цьому випадку особа може розпоряджатися власним життям. З іншого боку, хвора особа завжди може вчинити самогубство, яке може бути продиктоване бажанням припинити страждання від захворювання. Такі випадки не є поодинокими і часто висвітлюються в засобах масової інформації. Серед причин таких дій можна назвати недостатній розвиток інституту паліативної допомоги в Україні та відсутність визнання права на евтаназію [5, с. 24].

Евтаназія з'явилася в момент прийняття людиною рішення про добровільний відхід з життя з використанням спеціальної медичної процедури. Відомості про застосування евтаназії сягають корінням у стародавню Індію, де норми поведінки зобов'язували «накласти на себе руки» жінок-вдів, а також в Японію, де вже в Новий час престарілих жителів з гірських сіл, що перетворилися на тягар для своїх родичів, за їх згодою відвозили на священну гору, залишаючи вмирати.

У Стародавньому Римі вбивство на прохання потерпілого залишалося безкарним. Сократ і Платон вважали цілком правомірним умертвіння невиліковно хворих людей. А ось Аристотель, навпаки, був противником такого підходу [6].

«Смертю з жалю» називалося її застосування до психічно хворих людей та інвалідів у Німеччині після приходу до влади нацистів, після того як Гітлер розв'язав війну в Європі 1939 року. Так знищували «неповноцінні життя» [7].

Проблема евтаназії і добровільного відходу з життя невиліковно хворої людини широко обговорюється на Заході з кінця 50-х років. Вважається, що однією з причин цього став розголос практики американського лікаря-патологоанатома Джека Кеворкяна. У 1958 р. доктор Кеворкян опублікував у пресі низку статей, у яких закликав безболісно позбавляти життя злочинців, засуджених до смертної кари, а їхні тіла використовувати для наукових дослідів, а окремі органи – для трансплантацій. Пізніше, ставши свідком безглуздо жорстоких самогубств, він дійшов думки, що зневіреним, безнадійно хворим людям, які вирішили покінчити з життям, потрібна в цьому допомога. Від словесних і газетних виступів Кеворкян перейшов до справи і запатентував свій винахід, який згодом журналісти назвали «машиною смерті» [8]. За допомогою цього пристосування у вигляді крапельниці можна швидко і безболісно умертвляти людей. В апараті було передбачено і спеціальний пристрій для переривання процедури,

якщо доброволець несподівано змінить своє рішення. Надалі він удосконалив «суїцидальну» (вбивчу) машину, забезпечивши її маскою з автоматичною подачею смертельної дози вуглекислого газу.

Багато безнадійно хворих людей скористалися цим апаратом у присутності його автора. У США це викликало обурення громадськості. Занепокоєння пов'язане передусім із тим, що колишній патологоанатом одноосібно, без консиліуму лікарів-фахівців визначає фатальність хвороби й асистує у подібних справах. За чверть століття Джек Кеворкян зупинив життя близько 130 хворим. Багаторічна тяганина його зі судами штату Мічиган, які кілька разів його виправдовували, закінчилася його засудженням. Ще раніше професійна асоціація американських медиків позбавила його звання лікаря. Сам він отримав прізвисько «доктор-смерть» [9].

Піонером у галузі легалізації добровільної смерті стали Нідерланди. З 1 квітня 2002 р. Нідерланди стали першою країною у світі, яка законодавчо закріпила за смертельно хворими пацієнтами право на активну евтаназію. Згідно із законодавством Нідерландів, смертельна процедура може бути застосована до хворих не молодше 12 років і здійснена тільки на вимогу пацієнта, якщо буде доведено, що його страждання нестерпні, хвороба невиліковна і лікарі не можуть нічим допомогти. Для дітей від 12 років обов'язковою умовою є згода батьків. При цьому вимагається повторна згода самого пацієнта. Рішення уповноважені виносити як мінімум два лікаря, а в разі сумніву справу розглядає прокуратура [10, с. 160]. Також евтаназія дозволена в Бельгії, Голландії, Швейцарії (у кантоні Цюріх), Люксембурзі, Канаді, у деяких штатах США (Вашингтон, Вермонт, Джорджія і Орегон). Деякі держави як альтернативу евтаназії виділили окрему норму – привілейоване вбивство. Ідеться про Азербайджан, Болгарію, Грузію, Данію, Німеччину та Польщу [11].

У березні 2021 р. евтаназію дозволили в Іспанії. Умови здебільшого такі: евтаназію може зробити тільки невиліковно хвора людина, хвороба якої прогресує і завдає їй фізичних та (або) моральних страждань, а за прогнозами лікарів жити їй залишається не більш ніж пів року. Єдина країна у світі, де евтаназію може зробити не її громадянин, – Швейцарія. Там заборонена комерційна евтаназія, тому діє така схема: добровільно перервати своє життя можна через спеціальну громадську організацію. Для цього потрібно внести членський внесок – приблизно 6000-10 000 євро. Ціна залежить від того, один пацієнт приїде чи із сім'єю, скільки він хоче побути у Швейцарії до процедури, який влаштувати похорон і як переправляти прах на батьківщину [12].

У середині 1990-х у північній частині Австралії практикувалася евтаназія, однак після втручання федеральної влади таку практику заборонили. Зрештою, найнесподіваніший і, можливо, найбільш цинічний спосіб добровільного відходу з життя винайшов австралійський доктор Філіп Нітшке. Змученому безнадійною боротьбою за життя пацієнтові пропонується зіграти з комп'ютером. У разі програшу на екрані з'являється ввічливе питання: «завершити гру?». Отримавши ствердну відповідь, електронний партнер дає сигнал механізму, який виробляє смертельну ін'єкцію у вену. За період з вересня 1996-го по березень 1997-го, поки на північній території Австралії діяв закон, що дозволяв евтаназію, таким способом скористалися четверо людей. Після того як федеральний парламент скасував цей закон, «машина смерті» перекочувала в Англію, стала експонатом Музею науки в Лондоні. А в самій Австралії демонструвати її заборонено [13].

В Україні заборонена будь-яка форма евтаназії. Так, у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» в ч. 3 ст. 52 вказано, що медичним працівникам забороняється здійснення евтаназії – навмисного прискорення смерті або умертвіння невиліковно хворого з метою припинення його страждань [14]. Такі дії кваліфікуються як умисне вбивство (без пом'якшувальних та обтяжувальних обставин) (ч. 1 ст. 115 Кримінального кодексу України) [15]. Водночас у ст. 43 Закону «Основи законодавства України про охорону здоров'я» передбачено, що якщо пацієнт відмовляється від лікування, лікар має право взяти від нього

письмове підтвердження, а при неможливості його одержання – засвідчити відмову відповідним актом у присутності свідків. Якщо відсутність згоди може призвести до тяжких для пацієнта наслідків, лікар зобов'язаний йому це пояснити. Аналогічне застереження міститься і в клятві Гіппократа, щоправда, в законодавстві України офіційно прийнятої клятви Гіппократа немає. На сьогодні діє Указ Президента України «Про клятву лікаря», в якій ні слова не сказано про евтаназію [16].

Основи законодавства України про охорону здоров'я громадян передбачають відмову пацієнта від медичного втручання (ч. 4 ст. 43). При цьому, як наголошує І. Синюта, у разі здійснення права на згоду на медичну допомогу згода повинна відповідати таким критеріям правомірності: а) інформованість; б) добровільність; в) компетентність. Нормативне забезпечення цих критеріїв спричинює чимало неоднозначностей [17, с. 17]. У таких випадках хворому або його законному представникові в доступній для нього формі мають бути роз'яснені можливі наслідки, про що оформляється спеціальний запис у медичній документації, що підписується лікарем, хворим або його законним представником. Водночас на початку 2021 року віцеспікер Верховної Ради Руслан Стефанчук представив Концепцію поновлення Цивільного кодексу, в якій пропонується «розглянути питання про можливість легалізації пасивної евтаназії (відключення від приладів життєзабезпечення) і асистованого самогубства (коли лікар тільки дає пацієнтові смертельний препарат або виписує рецепт на нього, а не робить ін'єкцію)».

Позиції щодо неприпустимості легалізації евтаназії дотримується Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Цю позицію постульовано в рішенні у справі «Претті проти Сполученого Королівства» (Pretty v. UK) [18]. У своїй заяві жителька Сполученого Королівства, яка страждала на прогресуючі нейрогенеративні ураження рухових відділів центральної нервової системи, що призвело до паралізації рук, ніг і м'язів, які відповідають за процес дихання, просила суд надати імунітет від кримінального переслідування її чоловіку, який мав надати їй допомогу у здійсненні самогубства, що переслідується англійським правом, оскільки її стан паралічу не давав можливості здійснити таке самогубство самостійно. Заявниця висунула доводи, наче така допомога в самогубстві не суперечить ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), а захищає не тільки право на життя, але і право обирати продовжувати життя чи ні. Суд наголосив, що у справах, які стосувалися права на життя, він робив акцент саме на обов'язку держави захищати життя [19, с. 391]. У зв'язку із цим, ст. 2 Конвенції не може тлумачитись як така, що передбачає право на смерть, яке є діаметрально протилежним праву на життя. Отже, як наголошує М. Громовчук, ЄСПЛ не визнав евтаназію невіддільним правом людини розпоряджатися своїм життям [20, с. 31].

Загалом же ЄСПЛ із 2000-го по 2018 рік розглянув 11 справ щодо припинення життя на прохання (подані в хронологічному порядку): Sanles Sanles v. Spain 26 October 2000 (inadmissibility decision); Pretty v. the United Kingdom 29 April 2002 (Chamber judgment); Ada Rossi and Others v. Italy 16 December 2008 (inadmissibility decision); Haas v. Switzerland 20 January 2011 (Chamber judgment); Koch v. Germany 19 July 2012 (Chamber judgment); Gross v. Switzerland 30 September 2014 (Grand Chamber judgment); Lambert and Others v. France 5 June 2015 (Grand Chamber); Nicklinson and Lamb v. the United Kingdom 23 June 2015 (inadmissibility decision); Charles GARD and Others against the United Kingdom 27 June 2017 (inadmissibility decision); Afiri and Biddarri v. France 23 January 2018 (inadmissibility decision); Mortier v. Belgium (no. 78017/17) Application communicated to the Belgian Government on 3 December 2018 [21]. Проаналізувавши ці рішення, відома науковиця Я. Триньова зробила висновок щодо неоднозначності рішень ЄСПЛ. Так, наприклад, протилежне тлумачення ст. 2 Конвенції можна спостерігати у справах Pretty v. the United Kingdom 29, April 2002, в якій Європейський суд з прав людини не визнає порушенням ст. 2 відсутність легалізації САЛ (самогубство,

асистоване лікарем), та Lambert and Others v. France, 5 June 2015, тут ЄСПЛ уже не визнає порушенням ст. 2 наявність легалізації ортаназії. Таке ж неоднозначне тлумачення ст. 8 можна спостерігати у справах Haas v. Switzerland, 20 January 2011, в якій відмова у видачі летальної дози препарату для проведення САЛ у справі не визнано порушенням ст. 8, та Gross v. Switzerland, 30 September 2014, де такі самі діяння визнано вже порушенням ст. 8 (однак через формальні обставини це рішення визнано недійсним) [21].

В Україні живе 324 000 паліативних пацієнтів. Паліативних – значить тих, у кого немає надії на одужання, а прогноз життя обмежений. Скільки з них щодня кажуть або думають: «Я не можу так більше жити і хочу померти» – невідомо. Скільки вдаються до суїциду від болю та безвиході – невідомо й поготів. Але точно кажуть, думають і вчиняють. Виходом для одних пацієнтів може стати гідна паліативна допомога, для інших – евтаназія. Перше в нас поки далеко від ідеалу, друге – під забороною. Щоправда, у кабінетах Верховної Ради припадає пилом законопроєкт про евтаназію. Але подавати його автори не наважуються – кажуть, що суспільство не готове [12].

З позиції прихильників заборони евтаназії можна навести такі доводи:

– після легалізації цієї процедури зростає ймовірність зловживання з боку медичних працівників;

– правовий скептицизм суспільства сприяє неправильному розумінню евтаназії;

– релігійність країни не дозволяє ввести цю процедуру [22].

Тож цю проблему розглядають і з релігійної точки зору. Зокрема, церква визначає евтаназію як самогубство і вбивство. Пропаганда самогубства є крайнім ступенем відпадання від Бога. Люди, які виступають за легалізацію цього гріха, є безрелігійними і роблять важкий гріх проти Бога – джерела життя. Бог нескінченно більше любить людину, ніж ті люди, які під виглядом співчуття намагаються втрутитися в дію Промислу Божого про спасіння людини. Страждання часом є очисними і ведуть до порятунку і слави в житті майбутнього століття. Разом з тим священнослужителі на досвіді знають, як після молитви, соборування і причастя абсолютно безнадійні хворі поверталися до нормального життя. Ініціатори евтаназії виступають проти Бога і фактично є не просто невіруючими в Бога і в майбутнє життя людьми, а богоборцями [23, с. 5]. Дослідники стверджують, що евтаназію не можна розглядати інакше, як форму прихованого або відкритого сатанізму. Відділення душі від тіла, так само як і народження людини, належить тільки Богу. Тільки він є джерелом воскресіння, життя і упокоєння. Жахливо, коли лікарів, покликаних охороняти здоров'я і життя людей, допускають зробити «знаряддями вбивства» [24].

З позиції прихильників введення евтаназії можна навести такі аргументи:

– якщо людина має право на життя, то вона має і право на смерть;

– заборона евтаназії суперечить принципам забезпечення свободи і людської гідності.

Думки людей щодо цієї процедури залежать не тільки від особистих домислів, а й від релігійної складової їхнього життя. Адже релігія і донині займає важливу позицію в житті багатьох людей. У різних конфесіях висуваються різні думки з цього питання.

Щодо ісламу можна сказати, що Всевишній Творець є повноправним господарем життя людини, людина ж є його служителем на землі. Людина по своїй волі може встановлювати для себе деякі правила і виконувати їх. Але на життя, дане їй Богом, вона зазіхати не має права. Зазіхати на своє життя – це вбивство. Бо Всевишній в Корані каже: «не вбивайте самих себе, адже Аллах милостивий до вас»; «не вбивайте душу, яку Аллах заборонив вбивати, якщо тільки у вас немає на це права. Це заповідав вам Аллах. Можливо ви зрозумієте»; «не вбивайте своїх дітей, побоюючись злиднів, адже ми забезпечуємо їжею їх разом з вами. Воістину, вбивати дітей – тяжкий гріх» [25]. Із цього ми розуміємо, що іслам категорично проти евтаназії.

Як і в індуїзмі, у буддистів немає централізованої релігійної влади, яка б ого-

лошувала про доктрину та етику. Буддизм – це гнучка і помірна релігійна система і на практиці місцеві звичаї іноді відіграватимуть значно важливішу роль у взаєминах лікаря і пацієнта, ніж уся буддистська доктрина. Зараз, коли буддизм вже вписався в західну культуру, багато більш «традиційних» послідовників Будди модернізували свої погляди на смерть і вмирання. Наприклад, ця точка зору очевидна щодо західних буддистів до донорства органів. Звичайний буддизм оснований на культурі, в якій він прийнятий. Тому ставлення буддистів до хвороби і смерті можуть значно відрізнятися в населення Індії, Тибету, Таїланду, Японії та Західного світу. Тому дуже важливо прямо запитати і пацієнта, і його сім'ю, як конкретно в їхній культурі трактується та чи інша проблема. Щоправда, деякі аспекти будуть однакові для всіх буддистів, так як у них немає моральної вимоги і зобов'язань зберігати життя за всяку ціну – це заперечення загальнолюдських гуманітарних цінностей. Купірування болю і принцип подвійного ефекту допустимі, але буддисти вважають, що дуже важливо зустріти смерть у ясній свідомості. Тому деякі з них відмовляються від знеболювання і седації. Евтаназія або вбивство з милосердя неприйнятні. Лікування в термінальному періоді має бути доступним, якщо підтримують хоспісний рух [26].

Утім, зауважимо, наразі величезна проблема для сучасної медицини – це онкологічні захворювання. Біль і самотність – доля більшості онкологічних хворих. Яка медична практика догляду за такими хворими? У різних країнах ці питання вирішують по-різному, залежно від економічних можливостей, релігійних, національних традицій, поваги до людини і готовності допомогти немічному і безнадійно хворому. Із цією метою створюються спеціальні лікувальні установи – так звані хоспіси, що реалізують централізовану програму паліативної та підтримувальної допомоги хворим, які помирають, та їхніх сімей у формі соматичного, психологічного, соціального і духовного піклування, в яких пацієнти відчувають, що живуть повноцінним духовним життям, а не доживають свій вік у страшних муках й агонії.

З історії відомо, що ще в 60-х роках минулого століття два лікарі – Е. Кюблер-Росс і С. Сондерс, поклали початок руху, який ставив собі за мету змінити медицину так, щоб вона могла обслуговувати спеціальні потреби вмираючих пацієнтів та їхніх сімей [27, с. 98].

Деякі лідери хоспісного руху доводять, що прохання про смерть з участю лікаря виникають тільки тоді, коли люди не знають, як діє сучасне хоспісне обслуговування. Тут панує дивно доброзичлива і довірча атмосфера, яка дозволяє пацієнтові почуватися комфортно. Хоспіс ніколи не забирає в людей надію одужати. Шанс завжди є – можливі помилки в постановці діагнозу або випадки неймовірного самозцілення організму. І якщо надії вже нема, все-таки залишається остання – на гідне завершення життєвого шляху. Сутність паліативної допомоги – не в лікуванні основного захворювання, а в знятті симптомів, що погіршують якість життя хворого, застосуванні знеболювальних засобів [28]. Особливо це стосується онкохворих пацієнтів.

Рак не щадить нікого і не знає соціальних і вікових відмінностей. У палатах хоспісу виявляються і самотні, і оточені люблячими родичами люди, освічені і неосвічені, літні і юні. У центрах є свої особливості, які проявляються навіть у правилах догляду за хворими. Вони пов'язані з філософією хоспісної допомоги: у центрі всього – пацієнт, його особистість. Тут працюють над тим, щоб дотримуватися інтимності, наприклад, не міняти пацієнтові підгузник без ширми. Тому що одне з головних правил паліативної медицини – поважати пацієнта і зберігати його гідність до самого кінця.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що на питання заборони евтаназії в Україні неможливо відповісти однозначно. Евтаназія – це посягання на людське життя. Можливість помилки лікаря, який поставив неправильний діагноз або призначив неправильне лікування. Також це ризик протиправних дій з боку медперсоналу – зловживання своїм становищем. Евтаназія при цьому

може стати способом вбивства, шляхом підкупу медперсоналу і суперечити присязі Гіппократа. З погляду релігії, евтаназія – це вбивство.

В Україні велика увага приділяється розвитку паліативної медичної допомоги, яка сприяє ефективному і своєчасному позбавленню болю і полегшенню інших тяжких проявів хвороби, покращує якість життя невиліковно хворих осіб до моменту їх смерті. Це, безумовно, сприяє розвитку суспільства в цілому, медицини зокрема, прищепленню в суспільстві ставлення до життя людей як до безцінного дару. Це дає змогу зберегти цінності суспільства та розвиватися в цивілізованому світі.

Список використаної літератури:

1. Заблоцький В. П. Евтаназія. *Енциклопедія Сучасної України*: електронна версія / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Ін-т енцикл. досліджень НАН України, 2009. Т. 9. URL: https://esu.com.ua/search_articles?id=18586 (дата звернення: 10.10.2022).
2. Грищенко О. Проблема державного забезпечення права людини на застосування евтаназії. *Юридичний журнал: правове видання* / МОН України, НПУ ім. М. П. Драгоманова. 2005. № 6. С. 76–78.
3. Віткова В. С. Конституційне право на медичну допомогу та його юридичне забезпечення в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 208 с.
4. Батан Ю. До питання про місце превенції у правовому регулюванні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 25–31.
5. Логвиненко Б. О. Перспективи визнання права на евтаназію в Україні. *Забезпечення прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я:* матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 12 квіт. 2019 р.) / [за заг. ред. С. Б. Булеци, Я. В. Лазура, М. В. Менджул]. Ужгород: Вид-во Олександри Гаркуші, 2019.
6. Legoute S. Euthanasia and the Right to Die. *Undergraduate Law Journal*. 2016. P. 91–97.
7. Chatterjee Pyali. Right to Life with Dignity also includes Right to Die with Dignity: Time to Amend Article 21 of Indian Constitution and Law of Euthenesia. Disha Law College Raipur. 2015. URL: http://www.academia.edu/21351464/Right_to_Life_with_Dignity_also_includes_Right_to_Die_with_Dignity_Time_To_Amend_Article_21_of_Indian_Constitutio n_and_Law_of_Euthenesia (viewed on 10.10.2022).
8. Pereira J. Legalizing Euthanasia or Assisted Suicide: The Illusion of Safeguards and Controls. *Current Oncology*. 2011. No. 2. P. 38–45.
9. Steinbrook R. Physician-assisted death – from Oregon to Washington State. N Engl J Med. 2008. URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19073972
10. Черевко К. О. Щодо питання евтаназії в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2016. № 4 (58). С. 159–165.
11. Евтаназія в Україні: de lege lata v de lege ferenda. *LexIform*. URL: https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/evtanaziya-v-ukrayini-de-lege-lata-v-de-lege-ferenda/ (viewed on 10.10.2022).
12. Балаєва Т. Укол милосердя. Легалізація евтаназії в Україні: за і проти. *ЛІГА. net.* URL: https://project.liga.net/projects/euthanasia_in_ukraine_ua/ (viewed on 10.10.2022).
13. Ethics of euthanasia. *British Broadcasting Corporation*. URL: http://www.bbc.co.uk/ethics/euthanasia/overview/introduction.shtml (viewed on 10.10.2022).
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text (дата звернення: 10.10.2022).
15. *Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 10.10.2022).*
16. Про Клятву лікаря: Указ Президента України від 15.06.1992 № 349. *База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/349/92#Text (дата звернення: 10.10.2022).*
17. Синюта І. Право на згоду та право на відмову від медичної допомоги: особливості та межі здійснення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 15–19.

18. Case of Pretty v. the United Kingdom (Application no. 2346/02), ECHR July 29, 2002. URL: https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-60448 (viewed on 10.10.2022).
19. Стефанчук Р. А., Янчук А. А., Стефанчук М. Н., Стефанчук Н. А., Блаживська Н. Є. *Право* на евтаназію: за чи проти? *Патологія*. 2018. Т. 15, № 3 (*44).*
20. *Громовчук М. Евтаназія* в Україні: питання реалізації конституційного права людини. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 2. С. 28–33.
21. Триньова Я. О. Смерть на прохання в Європі (Біоетика та практика ЄСПЛ щодо закінчення життя людини на прохання). Київ: Право, 2019. 376 с.
22. Schanker D. Of Suicide Mashines, Euthanasia Legislation, and the Health Care Crisis. *Indiana Law Journal*. 1993. Vol. 68, Iss. 3, Article 21. URL: https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol68/iss3/21 (viewed on 10.10.2022).
23. Стрельцов Є. Евтаназія: духовні, моральні та правові складові. *Юридичний вісник України.* 2009. 25 квіт. – 1 трав., № 17. С. 5.
24. Рассудіна К. Відмова від лікування і вбивство: шляхи розрізнення. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Сер. «Філософія. Філософські перипетії».* 2020. Вип. 62. С. 157–164. URL: https://periodicals.karazin.ua/philosophy/article/view/16236/15258 (дата звернення: 10.10.2022).
25. Градик Р., Ширій Т. Морально-етичні аспекти евтаназії. *Шостий національний конгрес з біоетики*: збір. конф., 27–30 верес. 2016 р. Київ, 2016. С. 42–43.
26. Петросян М. Є. Еутаназія як моральна та правова проблема. *США, Канада, економіка, політика, культура // Наука*. 2002. № 2. С. 50–65.
27. Запорожан В. М., Аряєв М. Л. Біоетика та біобезпека: підручник. Київ: Здоров'я, 2013. 454 с.
28. Катинська С. В. Правові аспекти надання паліативної допомоги в Україні. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Т. 5. С. 25–31.

Tarasevych T. EUTHANASIA AS A SOCIAL PROBLEM

The article examines the content and nature of euthanasia as a social phenomenon and the problems of its implementation in Ukraine. The ambiguity of the legalization of euthanasia in Ukraine is substantiated in view of the risks that may arise as a result of its use. It was emphasized that in Ukraine, as well as in many other countries of the world, there were attempts to legalize euthanasia. However, none of these attempts resulted in its legalization, as most experts on this issue reject euthanasia, considering this practice morally unacceptable. Other researchers, on the contrary, insist on the legalization of euthanasia given the fact that doctors fight for a person's life until death, and when it is absolutely impossible to save the patient, it is worth stopping attempts to save the patient by means of euthanasia. The term "euthanasia" has many meanings. This term has both a medical and a legal meaning. The legalization of euthanasia is primarily a moral and ethical, religious, social and legal problem of such a fundamental human right as the "right to die". Since there is no life without death, the concept of life can only be evaluated from the standpoint of death. And the best thing is that there is no death. And so that loved ones do not die and are near. First, taking into account the medical aspect, every person has the right to die without agony (especially in the case of incurable and physically painful diseases). Secondly, taking into account the legal aspect, a person has the right to death without agony only if there is a legal mechanism for the exercise of this right.

That is why euthanasia (taking into account the philological aspect, it is appropriate to use the term "euthanasia") is permissible only for a person, and for an adult and capable person. But at the same time, a perfect legal mechanism of legal regulation is needed.

Key words: *human rights, euthanasia, active euthanasia, passive euthanasia, legalization, organ transplantation, human life, human health.*

УДК 341.231.14(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.3

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

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ, ЯКІ ПРИЙМАЮТЬ УЧАСТЬ У ПРОЦЕСАХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ

У статті здійснено комплексний аналіз міжнародно-правового статусу окремих європейських інституцій, які залучаються до реалізації концепції перехідного правосуддя. Автор наголошує, що актуальність цієї теми обумовлена тим, що міжнародно-правовий статус означених суб'єктів майже не досліджується, що не дозволяє сформувати уявлення про можливості використання означеного потенціалу на етапі перехідних процесів. Автор виділяє наступні особливості міжнародно-правового статусу ЄСПЛ у розрізі реалізації перехідних процесів: 1) мета створення суду відповідає завданням перехідного правосуддя, зокрема в центрі є питання припинення системних порушень прав людини; 2) рішення ЄСПЛ ухвалюються на наднаціональному рівні та у подальшому, а виконуються національними інституціями, що вказує на транснаціональний характер судочинства в рамках перехідного правосуддя; 3) практика ЄСПЛ, як і окремі напрямки перехідного правосуддя, спрямована на захист прав жертв, які на постконфліктному етапі потребують додаткових гарантій. Відзначено, що наднаціональне управління сферою правового захисту біженців та переміщених осіб є вкрай важливим, адже мова йде про залучення третьої сторони для допомоги жертвам конфлікту. У таких умовах централізована політика управління дозволяє сформувати єдині стандарти надання колективного тимчасового захисту біженцям. Автор зазначає, що мандат FRA утворюється такими правовими формами, як моніторинг та спостереження, з огляду на це, результати моніторингової діяльності FRA можуть бути основою стратегії перехідного правосуддя, адже вони демонструють характер та системність порушення основоположних прав людини, які стали причинами соціальних потрясінь. Автор доходить висновку, що будучи функціонально обмеженими, досліджені європейські інституції реалізують лише частину свого мандату та цілковито залежні від ключових інституцій ЄС. Акцентовано увагу на тому, що подібна ситуація є наслідком політизованості правових форм роботи ЄС у сфері перехідного правосуддя.

Ключові слова: *європейські інституції, міжнародно-правовий статус, перехідне правосуддя, постконфліктний розвиток, правові форми, соціальні потрясіння.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розбудова миру вимагає залучення суб'єктів регіонального рівня, тобто інституцій Європейського Союзу (далі – ЄС), які маючи відповідний мандат, повинні допомагати постконфліктним державам втілювати стратегії перехідного правосуддя. На сучасному етапі розвитку, міжнародно-правовий статус означених суб'єктів майже не досліджується, що не дозволяє сформувати уявлення про можливості використання означеного потенціалу на етапі перехідних процесів. Саме цим був зумовлений вибір теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання правового статусу європейських інституцій в різні часи вивчали: Еліс Дональд, Константінос Маргарітіс, Стів Пірс, Клара Фоті, Жозеф Шехла та інші вчені. Однак спеціальних досліджень міжнародно-правового статусу інститу-

© Філатов В. В., 2022

цій ЄС, які задіяні у перехідних процесах у вітчизняній науці досі не проводилося, що вказує на актуальність обраної теми дослідження.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз міжнародно-правового статусу окремих європейських інституцій, які залучаються до реалізації концепції перехідного правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сконцентруємося на декількох ключових інституціях та комплексно схарактеризуємо їхній міжнародно-правовий статус та роль у перехідних процесах.

1. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Ця інституція відіграє важливу роль в контексті роботи з жертвами конфлікту, зокрема сприянню в реалізації права на сатисфакцію. На постконфліктних етапах розвитку національна система судочинства дуже часто виявляється не ефективною, що змушує жертв конфлікту звертатися до міжнародних судових інстанцій та відстоювати право на компенсацію моральної та майнової шкоди, яка була завдана винними в конфлікті особами або іншими суб'єктами, які діяли на їхній стороні (комбатанти, представники місцевої влади, правоохоронці та інші). Тобто, ЄСПЛ слід розглядати як інструмент відновлення порушених прав жертв конфлікту. Подібної думки дотримуються зарубіжні вчені.

Зокрема, Еліс Дональд зазначає, що ЄСПЛ має важливе значення на етапі постконфліктного розвитку держав. Водночас слід реалістично дивитися на положення суду в системі судових суб'єктів як на національному, так і на наднаціональному рівнях. Отже варто враховувати той факт, що виконання рішень ЄСПЛ залежить перш за все від політичної волі кожної держави. З огляду на це, на перехідних етапах необхідні переконливі заходи, які дозволять донести до сторін конфлікту виняткову роль та прагматизм суду в умовах недосконалої національної системи правосуддя [1, с. 109].

Однак науковець доволі чітко окреслює ключову проблему участі ЄСПЛ у перехідних процесах: залежність процесу виконання рішень від політичної волі держав. Фактично, мова йде про невизнання юрисдикції ЄСПЛ та відмову від виконання його рішень, що є прямим обмеженням права жертв конфлікту на відшкодування. Також слід враховувати, що робота ЄСПЛ в рамках перехідного правосуддя вимагає вирішення питання поваги до постконфліктних держав. Цей фактор включає практику попереднього вичерпання національних заходів, які передбачені законодавством. У цьому випадку, низький рівень дотримання державою міжнародних зобов'язань щодо права людини на розслідування, переслідування винних, покарання злочинців, навпаки вимагають від ЄСПЛ обмеження поваги до держав, особливо це відбувається коли сторони конфлікту вчиняли тяжкі воєнні злочини. В подібних ситуаціях суд здебільшого спирається на міжнародно-правові акти, а не на національне законодавство, особливо коли мова йде про амністії для винних в конфлікті осіб [2, с. 1132].

Щодо виконання рішення, на національному рівні передбачені спеціальні механізми, які формалізовані у відповідних законодавчих актах. Наприклад, для нашої держави таким документом є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № **3477-IV. Стаття 2 цього законодавчого акту регламентує питання обов'язковості виконання рішень ЄСПЛ, а стаття 3 покладає на державу фінансування витрат, пов'язаних з виконанням рішень** [3].

У своїй науковій праці Жозеф Шехла зазначає наступне: як результат зростаючої регіоналізації, в ЄС були створені на основі міжнародних зобов'язань держав у галузі прав людини, регіональні суди, зокрема і ЄСПЛ. Ключовим завданням останнього на перехідних етапах є боротьба з порушеннями прав людини, які відбуваються або мали місце в постконфліктній державі. Це походить від права жертв конфлікту отримати доступ до механізмів і процесів відновлення. У світлі перехідного правосуддя, практика ЄСПЛ набуває важливого значення, оскільки

допомагає жертвам реалізувати право на відшкодування та репарації [4, с. 28].

Означена теза вказує на наступні особливості ЄСПЛ у розрізі реалізації перехідних процесів: 1) мета створення суду відповідає завданням перехідного правосуддя, зокрема в центрі є питання припинення системних порушень прав людини; 2) рішення ЄСПЛ ухвалюються на наднаціональному рівні та у подальшому, а виконуються національними інституціями, що вказує на транснаціональний характер судочинства в рамках перехідного правосуддя; 3) практика ЄСПЛ, як і окремі напрямки перехідного правосуддя, спрямована на захист прав жертв, які на постконфліктному етапі потребують додаткових гарантій. У якості прикладу, доцільно навести дві справи ЄСПЛ, які стосуються постконфліктних держав.

Перша це Справа «Чірагов та інші проти Вірменії» (16 червня 2015 рік). Обставини справи стосуються збройного конфлікту між Вірменією та Азербайджаном, який виник з приводу Нагірного Карабаху наприкінці 80-х років минулого століття. Заявники вимагали від суду визнати їхні права на майно в Нагірному Карабасі, яке вони були змушені залишити, і не мають можливості ним користуватися. Це достатньо типовий приклад потреб жертв конфлікту, які стали вимушеними переселенцями. У своєму рішенні ЄСПЛ визнав, що Республіка Вірменія, від початку конфлікту, мала значний та вирішальний вплив на Нагірний Карабах, що два суб'єкти глибоко інтегровані один з одним майже в усіх важливих питаннях і що ця ситуація триває дотепер. Іншими словами, Нагірний Карабах та його адміністрація продовжує своє існування завдяки військовій, політичній, фінансовій та іншій підтримці з боку Вірменії, яка, внаслідок цього, здійснює ефективний контроль над Нагірним Карабахом та навколишніми територіями. Суд також визнав права заявників на нерухоме майно, у тому числі земельні ділянки та іншу нерухомість [5].

У якості другого прикладу наведено Рішення Європейського суду з прав людини по Справі «Властіміл и Борка Банкович та інші проти Бельгії, Чехії, Данії, Франції, Німеччини, Греції, Угорщини, Ісландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Португалії, Іспанії, Турції та Об'єднаного королівства» від 12 грудня 2001 року. Суть справи стосується подій кінця 90-х років минулого століття, зокрема конфлікту в Косово між сербськими збройними силами та косовськими і албанськими збройними формуваннями. Зокрема, заявники скаржилися на бомбардування військами НАТО 23 квітня 1999 року Телерадіоцентру Сербії, внаслідок якого загинули члени сім'ї заявників. Вони вимагали виплати компенсацій за смерть загиблих родичів від держав-відповідачів. ЄСПЛ у своєму рішенні відхилив у задоволенні вимог заявників, оскільки вважає, що будь-який юрисдикційний зв'язок між жертвами конфлікту та державами-відповідачами відсутній. Відповідно, суд не визнав вимог заявників та відхилив у їхньому задоволенні [6].

2. Агентство ЄС з питань притулку.

Враховуючи принцип індивідуалізації окремих напрямків перехідного правосуддя на рівні ЄС, його інституції також мають особливий правовий статус, спрямований на захист окремих категорій жертв конфлікту. Одним з таких суб'єктів є Агенство ЄС з питань притулку (далі – EUAA), яке займається питаннями надання притулку в європейських країнах, зокрема і переміщеним особам. Як зазначає Клара Фоті EUAA працює в царині роботи з жертвами конфлікту та займається: розробкою довгострокових інтеграційних заходів, пошуком фінансування для програм захисту переміщених осіб, впровадженням механізмів доступу біженців до ринку праці, розробкою функціональних систем оцінки потреб та навичок переміщених осіб [7, с. 125–127].

Вважаємо, що в рамках перехідного правосуддя робота з переміщеними особами є дуже важливою, оскільки вона є частиною перехідних процесів та зумовлює залучення переміщених осіб до процесів примирення та пошуку історичної правди. Існування означеної інституції в структурі ЄС вказує на комплексність політики перехідного правосуддя. Професор Стів Пірс наголошує, що в контексті роботи із жертвами конфлікту, EUAA забезпечує апробацію механізмів повернення перемі-

щених осіб в постконфліктні держави, за умов безпечності територій. EUAA також виконує достатньо важливу функцію з інформаційно-аналітичного забезпечення питань, пов'язаних із переміщеними особами. Зокрема, це стосується створення відповідних реєстрів, обміну інформацією тощо [8, с. 87].

Щодо питань повернення переміщених осіб зазначимо, що воно є ключовою умовою реінтеграції жертв конфлікту. Тому вважаємо, що EUAA виконує важливі завдання перехідного правосуддя, забезпечуючи роботу з жертвами конфлікту, які були переміщені з країни-походження внаслідок соціальних потрясінь. Ключова проблема роботи EUAA, яка негативно позначається на перехідних процесах, пов'язана з відсутністю солідарності в питанні прийняття біженців, внаслідок чого співпраця ЄС з іншими державами залишається не достатньо продуктивною. Ця проблема обумовлена тим, що ЄС не вписується в загальноприйняті категорії політичної організації. Не дивлячись на це, Агенство працює з жертвами конфлікту та забезпечує зростання наднаціонального управління та встановлення спільної зони захисту переміщених осіб. Це дозволить підвищити якість правового захисту біженців та шукачів притулку [9, с. 19].

Необхідно відзначити, що наднаціональне управління сферою правового захисту біженців та переміщених осіб є вкрай важливим, адже мова йде про залучення третьої сторони для допомоги жертвам конфлікту. Централізована політика управління дозволяє сформувати єдині стандарти надання колективного тимчасового захисту біженцям. В умовах соціальних потрясінь та постконфліктного розвитку, ці питання набувають особливо важливого значення. Отже зазначимо, що EUAA приймає безпосередню участь у реалізації правових форм роботи ЄС у сфері перехідного правосуддя, зокрема, це стосується роботи із жертвами конфлікту.

3. Агентство ЄС з основних прав.

Приймаючи до уваги важливість верховенства права, в ЄС створені та функціонують спеціальні інституції, які також приймають участь в реалізації досліджених вище правових форм перехідного правосуддя. Однією з таких інституцій є Агентство ЄС з основних прав (FRA). Згідно Регламенту Ради ЄС № 168/2007 від 15 лютого 2007 року, FRA займається: збором та аналізом інформації про порушення прав людини, у тому числі і в умовах соціальних потрясінь; розробкою рекомендацій для постконфліктних держав щодо покращення ситуації із захистом прав людини; сприяння в розбудові діалогу між громадянським суспільством та політичними елітами постконфліктної держави, а також іншими зацікавленими сторонами [10].

Вбачається, що означена інституція задіяна не тільки у роботі з жертвами конфлікту. Вона частково приймає участь у розбудові діалогу, а також реалізації інституційних реформ. Це значно ширший потенціал, ніж у попередньої європейської інституції. Константінос Маргарітіс наголошує, що основна мета роботи FRA складається з наступних компонентів: збір відповідних і своєчасних даних та інформації про системні порушення прав людини; підвищення обізнаності про права людини та просування фундаментальних прав зв постконфліктних державах; взаємодія з широким колом сторін, зацікавлених в покаранні осіб, винних в насильстві та системних порушеннях прав людини. У відповідності з цією метою сформовані наступні напрямки роботи агентства: допомога жертвам злочинів у доступі до правосуддя; запобігання дискримінації жертв конфлікту за ознакою походження та переконань; захист прав дітей, які стали жертвами конфлікту; допомога у захисті прав біженців та переміщених осіб [11, с. 102].

Вказані напрямки перетинаються з напрямками перехідного правосуддя, зокрема з це стосується питань кримінального переслідування і покарання винних осіб, розбудови принципу верховенства права, забезпечення неповторення конфлікту у майбутньому. Однак варто враховувати, що FRA є органом моніторингу та спостереження, які мають нормативно-правовий характер та спрямовані на оцінку дотримання постконфліктними державами або іншими суб'єктами матеріальних норм міжнародного права у сфері

прав людини. Моніторинг безпосередньо пов'язаний з допомогою, експертизою та колективним навчанням, а спостереження здійснюється через тактику, техніку та функціонування в рамках відповідного мандату [12, с. 691–697].

Тобто, мандат FRA утворюється такими правовими формами, як моніторинг та спостереження, які дещо обмежують функціональні можливості агентства. Однак, моніторинг та спостереження можуть бути частиною посередництва та представництва, які відіграють важливу роль в постконфліктній державі. Результати моніторингової діяльності FRA можуть бути основою стратегії перехідного правосуддя, адже вони демонструють характер та системність порушення основоположних прав людини, які стали причинами соціальних потрясінь.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Підводячи підсумки цього етапу дослідження зазначимо, що на європейському рівні сформовано систему правових форм роботи у сфері перехідного правосуддя, яка складається із взаємодоповнюючих компонентів. Аналіз цих правових форм показав наявність численних недоліків, які переважно стосуються зайвої політизованості, проблем з фінансуванням та неможливості розмежувати постконфліктні процеси та євроінтеграційну політику. Це дозволяє припустити, що потенціал цих правових форм роботи використовується не в повному обсязі. Наше припущення знаходить відображення в результатах дослідження правового статусу окремих європейських інституцій, які задіяні в перехідних процесах. Будучи функціонально обмеженими, вони реалізують лише частину свого мандату та цілковито залежні від ключових інституцій ЄС. Вважаємо, що подібна ситуація є наслідком домінування нормотворчості та інституцій перехідного правосуддя, які присутні на глобальному рівні. Перспективним напрямком наукового пошуку залишається проблема деполітизації правових форм роботи європейських інституцій у сфері перехідного правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Alice Donald, Anne-Katrin Speck The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*. 2019 Vol. 4. Pp. 83–117.
2. Juan-Pablo Pérez-León-Acevedo The European Court of Human Rights (ECtHR) vis-à-vis amnesties and pardons: factors concerning or affecting the degree of ECtHR's deference to states. *The International Journal of Human Rights.* 2022 Vol. 26, № 6. Pp. 1107–1137.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Голос України. 2006. № 62.
4. Joseph Schechla Reparation of Gross Violations of Economic, Social and Cultural Rights: A Work in Progress. URL: https://www.academia.edu/7926424/Reparation_of_Gross_Violations_of_Economic_Social_and_Cultural_Rights_A_Work_in_Progress (access date: 10.10.2022).
5. Рішення Великої палати Європейського суду з прав людини по Справі «Чірагов та інші проти Вірменії» від 15 червня 2015 року. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Chiragov_v_Vurm.pdf (access date: 10.10.2022).
6. Рішення Європейського суду з прав людини по Справі «Властіміл и Борка Банкович та інші проти Бельгії, Чехії, Данії, Франції, Німеччини, Греції, Угорщини, Ісландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Португалії, Іспанії, Турції та Об'єднаного королівства» від 12 грудня 2001 року. URL: http://www.rrpoi.narod.ru/echr/anouther_3/vlastimu_and_borka_bank ovic.....h tm (access date: 10.10.2022).
7. Klara Foti The role of the EU in integrating asylum-seekers and refugees: limitations and opportunities. *Transfer*. 2019. Vol. 25 (1). Pp. 121–129.
8. Steve Peers EU Pact on Migration and Asylum. Implementation, Impact and Consequences in the Euro-Mediterranean Context. *Migrations in the Mediterranean.* Vol. 15. 2021. Pp. 82–90.
9. Christian Kaunert, Sarah Leonard The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and The Stockholm Programme: Towards supranational Governance in

a Common area of Protection? *Refugee Survey Quarterly.* 2012. Vol. 31. № 4. Pp. 1–20.
10. Council Regulation (EC) № 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights. *Official Journal of the European Union.* 2007. L 53/1.
11. Konstantinos Margaritis Strengthening the founding values of the EU: The potential role of the Fundamental Rights Agency. *European View.* 2019. Vol. 18 (1). Pp. 97–104.
12. Bal Sokhi-Bulley The Fundamental Rights Agency of the European Union: A New Panopticism. *Human Rights Law Review*. 2011. Vol. 11. Pp. 683–706.

Filatov V. Analysis of the international legal status of certain European institutions that participate in transitional justice processes

The article provides a comprehensive analysis of the international legal status of certain European institutions that are involved in the implementation of the concept of transitional justice. The author emphasizes that the relevance of this topic is due to the fact that the international legal status of the specified subjects is almost not investigated, which does not allow to form an idea about the possibilities of using the specified potential at the stage of transitional processes. The author highlights the following features of the international legal status of the ECtHR in terms of the implementation of transitional processes: 1) the purpose of creating the court corresponds to the tasks of transitional justice, in particular, the issue of stopping systemic human rights violations is at the center; 2) decisions of the ECtHR are adopted at the supranational level and in the future, and are implemented by national institutions, which indicates the transnational nature of judicial proceedings within the framework of transitional justice; 3) the practice of the ECtHR, as well as certain areas of transitional justice, is aimed at protecting the rights of victims who need additional guarantees at the post-conflict stage. It was noted that supranational management of the field of legal protection of refugees and displaced persons is extremely important, because it is about involving a third party to help the victims of the conflict. In such conditions, a centralized management policy allows for the formation of uniform standards for the provision of collective temporary protection to refugees. The author notes that the mandate of the FRA is formed by such legal forms as monitoring and surveillance, in view of this, the results of the monitoring activities of the FRA can be the basis of the strategy of transitional justice, because they demonstrate the nature and systematic nature of the violation of fundamental human rights, which have become the causes of social upheavals. The author concludes that being functionally limited, the studied European institutions implement only a part of their mandate and are completely dependent on key EU institutions. Attention is focused on the fact that such a situation is a consequence of the politicization of legal forms of EU work in the field of transitional justice.

Key words**:** *European institutions, international legal status, transitional justice, post-conflict development, legal forms, social upheavals.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.91+347.61/.64
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.4

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

ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЖИМУ ОКРЕМОГО ПРОЖИВАННЯ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ПОДРУЖЖЯ, БАТЬКІВ ТА ДІТЕЙ

В науковій статті автор провів наукове дослідження режиму окремого проживання як способу судового захисту сімейних прав та інтересів подружжя, батьків та дітей. Автор зазначає, що встановлення режиму окремого проживання подружжя може дозволити подружжю або одному із них захистити свої майнові права (в аспекті захисту прав на майно, набуте в період роздільного проживання), а також право не бути визнаним батьком дитини, що не є біологічно дитиною особи (у зв'язку із тим, що народилася після спливу десяти місяців після встановлення режиму сепарації). На підставі проведеного дослідження, автор дійшов висновку, що встановлення режиму окремого проживання подружжя є самостійним способом захисту сімейних прав та інтересів подружжя, який має подвійну правову природу. З одного боку, воно передбачає встановлення нового сімейного правовідношення – роздільного проживання подружжя, яке хоч і є шлюбним правовідношенням, однак передбачає блокування двох правових презумпцій – спільності майна подружжя та походження дитини від подружжя, що істотно впливає на майнові та особисті немайнові права подружжя. Тобто, з іншого боку, встановлення режиму окремого проживання подружжя є зміною сімейного правовідношення, що виявляється у зміні ряду сімейних прав подружжя. Як показує судова практика, основними причинами подання позовів про встановлення режиму окремого проживання подружжя крім захисту особистих немайнових прав, що порушуються іншим з подружжя є захист майнових прав, які виникли щодо майна, набутого в період роздільного проживання, в тому числі попередження можливих спорів щодо такого майна у майбутньому; захист спадкових прав, що виявляються у визнанні за особою, що перебувала у фактичних шлюбних відносинах із померлим спадкодавцем більш пріоритетного права на спадкування за заповітом порівняно із дружиною, що знаходилася із спадкодавцем в режимі окремого проживання; захист такого особистого немайнового права подружжя як право на припинення шлюбних відносин без остаточного розірвання шлюбу, якщо можливість реалізації права на розірвання шлюбу суперечить релігійним поглядам особи; захист права особи не бути визнаним батьком дитини автоматично, лише у зв'язку із перебуванням у шлюбі, у разі, якщо дитина народилася пізніше десяти місяців після встановлення режиму сепарації.

Ключові слова: *захист сімейних прав та інтересів; режим окремого проживання подружжя; зміна сімейного правовідношення; встановлення сімейного правовідношення; подружжя.*

© Гаврік Р. О., 2022

Постановка проблеми. Відповідно до ст. ст. 119 та 120 Сімейного кодексу України (надалі по тексту – СК України) за заявою подружжя або позовом одного з них суд може постановити рішення про встановлення для подружжя режиму окремого проживання у разі неможливості чи небажання дружини і (або) чоловіка проживати спільно. Встановлення режиму окремого проживання не припиняє прав та обов'язків подружжя, які встановлені цим Кодексом і які дружина та чоловік мали до встановлення цього режиму, а також прав та обов'язків, які встановлені шлюбним договором. В той же час, в результаті встановлення режиму окремого проживання подружжя майно, набуте в майбутньому дружиною та чоловіком, не вважатиметься набутим у шлюбі, а дитина, народжена дружиною після спливу десяти місяців, не вважатиметься такою, що походить від її чоловіка [1]. Встановлення режиму окремого проживання подружжя судом (юридична сепарація) в науковій літературі розглядається як форма захисту інтересів подружжя у майновій сфері, зважаючи на дію презумпції роздільності майна, набутого в період сепарації та блокування презумпції шлюбного походження дитини, народженої через 10 місяців після встановлення режиму окремого проживання подружжя [2, с. 166–167]. В той же час, на нашу думку встановлення режиму окремого проживання подружжя навряд чи можна назвати саме формою захисту сімейних прав подружжя, скоріше воно є способом захисту судом прав подружжя (формою захисту є власне судовий захист, який відповідно до ст. 18 СК України допускає широкий перелік способів захисту, що можуть бути застосовані, причому цей перелік не є вичерпним, що допускає можливість застосування й непоіменованих способів захисту).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика застосування судом окремих способів захисту сімейних прав та інтересів досліджувалася рядом науковців, таких як І. В. Апопій, В. А. Ватрас, М. М. Дякович, В. Ю. Євко, І. О. Костяшкін, Л. В. Красицька, О. В. Нєкрасова, І. Л. Сердечна, А. О. Скіченко, В. І. Труба, С. М. Ходак, Г. В. Чурпіта; питання режиму окремого проживання подружжя досліджувалася такими науковцями як М. І. Байрачна, О. О. Білик, С. М. Лепех, О. А. Оксанюк, І. Е. Ревуцька, О. І. Сафончик. В той же час, даними науковцями режим окремого проживання подружжя (сепарація) розглядалося передусім як правовий режим, як юридичний факт, що зумовлює ряд правових наслідків; на жаль цей правовий режим майже не розглядався в аспекті його спрямованості на захист сімейних прав та інтересів. Зазначене додатково зумовлює актуальність наукового дослідження.

Метою статті є дослідження встановлення режиму окремого проживання як способу судового захисту сімейних прав та інтересів подружжя, батьків та дітей.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи встановлення режиму окремого проживання подружжя, слід визначитися із якою метою він встановлюється. Як зазначає В. Ю. Євко, наслідками встановлення режиму окремого проживання відповідно до ч. 2 ст. 120 СК України є блокування двох основних шлюбних презумпцій: презумпції спільності майна дружини та чоловіка, набутого у шлюбі, та презумпції батьківства чоловіка матері дитини [3, с. 4]. Цим самим, встановлення режиму окремого проживання подружжя може дозволити подружжю або одному із них захистити свої майнові права (в аспекті захисту прав на майно, набуте в період роздільного проживання), а також право не бути визнаним батьком дитини, що не є біологічно дитиною особи (у зв'язку із тим, що народилася після спливу десяти місяців після встановлення режиму сепарації).

Як зазначено у рішенні Орджонікідзевського районного суду міста Маріуполь від 13 жовтня 2020 року у справі № 265/2481/20 встановлення режиму окремого проживання не суперечить Конституції України, чинному сімейному законодавству, не порушує права подружжя. Дружина, чоловік мають право вибору місця проживання і в результаті можуть жити окремо без встановлення режиму окремого проживання. Однак у цьому разі не зупиняється дія презумпції права спільної сумісної власності та презумпції

батьківства, а отже, у конфліктних ситуаціях може виникнути потреба судового захисту прав одного з подружжя. Встановлення режиму окремого проживання може відповідати інтересам одного з подружжя, який, не бажає продовжувати спільне життя. Встановлення режиму окремого проживання подружжя не припиняє їх батьківських прав та обов`язків [4].

Пленум Верховного Суду України п. 12 постанови №11 від 21 грудня 2007 року «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя» зазначає що при застосуванні положень статей 119, 120 СК судам необхідно враховувати, що інститути окремого проживання та розірвання шлюбу мають самостійний характер. Рішення про розірвання шлюбу суд приймає, якщо його подальше збереження є неможливим, суперечить інтересам одного з подружжя чи їхніх дітей, у той час як підставою для встановлення режиму окремого проживання подружжя є неможливість чи небажання дружини і (або) чоловіка проживати спільно. Режим окремого проживання може встановлюватися судом не тільки за позовом одного з подружжя, а й за заявою подружжя, яке досягло спільної згоди [5].

Цією ж постановою зазначено, що вирішуючи питання про встановлення режиму окремого проживання суд повинен встановити фактичні взаємини сторін і переконатися в доцільності сепарації для того, щоб узаконений спосіб окремого проживання не був формальним засобом вирішення спірних майнових питань [5]. В той же час, судова практика фактично виходить із того, що встановлення режиму окремого проживання подружжя по суті є засобом вирішення майнових питань між подружжям.

Так, у рішенні Зарічного районного суду міста Суми від 27 лютого 2018 року у справі № 591/4508/17 зазначається на тому, що метою встановлення режиму окремого проживання подружжя стало уникнення подальших майнових спорів між подружжям, оскільки у разі встановлення режиму окремого проживання - майно, набуте в майбутньому дружиною та чоловіком, не вважатиметься набутим у шлюбі [6]. У іншому рішенні – Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 23 березня 2016 року у справі № 6-27361ск15 зазначено, що метою подання позову про встановлення режиму окремого проживання подружжя може стати те, що інший з подружжя може в майбутньому претендувати на визнання права власності на майно, набуте позивачем в подальшому [7].

В постанові Верховного Суду від 27 січня 2021 року у справі № 211/134/17-ц зазначається, що позов про встановлення режиму окремого проживання подружжя було подано із метою встановлення факту роздільного проживання в минулому, у зв’язку із цим – із метою визнання обох спірних квартир особистою приватною власністю позивача, у зв’язку із тим, що право власності на одну із них набуте під час фактичного роздільного проживання, а щодо іншої – позивач сплатив кошти за кредитним договором на квартиру не тільки за себе, а й за іншого із подружжя [8]. Попри те, що позовні вимоги повною мірою задоволені не були (особливо щодо останнього випадку), однак ключовим є по суті те, що особа зверталася із позовом про встановлення режиму окремого проживання подружжя саме з метою захисту своїх майнових прав як подружжя.

На захист майнових прав було спрямовано й позов особи про визнання права власності в порядку спадкування за заповітом, встановлення режиму окремого проживання, усунення від спадкування обов`язкової частини. Позов подавався у зв’язку із тим, що спадкодавець розпорядився своїм майном на випадок смерті, передавши його за заповітом особі, із якою перебував у фактичних шлюбних відносин (при наявності нерозірваного шлюбу із відповідачкою, із якою фактично проживав роздільно), однак його дружина у зареєстрованому шлюбі оспорила дійсність заповіту [9]. Даний позов не було задоволено, оскільки його може бути подано лише одним із подружжя, однак по суті наявність встановленого режиму окремого проживання подружжя

на момент вирішення справи, дозволила б захистити спадкові права позивачки.

В даному випадку можемо навести твердження О. І. Сафончик, що найбільш вагомим практичним наслідком окремого проживання є система поділу спільної власності. Вона полягає в тому, що кожен із подружжя зберігає майно, набуте після закріплення судом режиму окремого проживання, і керує таким майном самостійно. Суд може також прийняти остаточне рішення про розподіл спільного майна, набутого під час шлюбу. Якщо один із подружжя набуває боргові зобов'язання після встановлення судом роздільного проживання, то буде відповідати за свої борги самостійно [10, с. 196]. Можемо погодитися із цим твердженням в аспекті того, що власне ініціатива подружжя або одного із них на встановлення режиму окремого проживання подружжя та дії суду щодо встановлення режиму сепарації може спрямовуватися на захист майнових прав подружжя.

Встановлення режиму окремого проживання подружжя може бути спрямоване й на захист особистих немайнових прав подружжя. Зокрема, в рішенні Дарницького районного суду міста Києва від 13 січня 2017 року у справі № 753/9750/16-ц визначено, що встановлення режиму окремого проживання подружжя стало альтернативою розірвання шлюбу, оскільки один із подружжя є віруючою людиною і її віра дозволяє розривати шлюб між подружжям тільки у зв'язку зі зрадою одного із них. Оскільки такої інформації у позивачки немає, тому вона просить встановити між сторонами режим окремого проживання, які вже і так проживають в різних помешканням [11]. Таким чином, в даному випадку встановлення режиму окремого проживання подружжя було спрямовано на захист права подружжя припинити шлюбні відносини, передбачене ст. 56 СК України.

В рішенні Жовтоводського міського суду Дніпропетровської області від 17 травня 2018 року у справі № 176/713/18 зазначено, що відповідно до ст. 56 СК України кожен з подружжя має право припинити шлюбні відносини; примушування до припинення шлюбних відносин, примушування до їх збереження, в тому числі примушування до статевого зв'язку за допомогою фізичного або психічного насильства, є порушенням права дружини, чоловіка на свободу та особисту недоторканість і може мати наслідки, встановлені законом [12]. Цим самим фактично визнано, що встановлення режиму окремого проживання подружжя спрямовано на реалізацію та захист права подружжя на припинення шлюбних відносин (без остаточного розірвання шлюбу).

Встановлення режиму окремого проживання подружжя може впливати й на права та обов'язки батьків та дітей. Так, із змісту рішення Московського районного суду міста Харкова від 20 квітня 2015 року у справі № 643/2614/15-ц випливає, що метою звернення до суду із позовом про встановлення режиму окремого проживання подружжя, стало визначення місця проживання дітей сторін (визначення місця проживання сина із відповідачем, дочки – із позивачем) та покладання на обох сторін обов'язку надавати дітям утримання, в тому числі сплачувати аліменти на дітей, що проживають окремо. У зв'язку із цим, сторони подали відповідні позови про виконання вище перелічених обов'язків, що випливають по суті із факту встановлення режиму сепарації. Також у рішенні було зазначено, що встановлення режиму окремого проживання подружжя, буде сприяти вирішенню накопичених проблем сімейного життя і, насамперед, дасть шанс зберегти сім'ю [13]. Проте додатковою метою встановлення режиму сепарації стало визначення місця проживання дитини та встановлення у зв'язку із цим обов'язку сплачувати аліменти на дітей, що проживають окремо, а тому потребують утримання саме у вигляді аліментів. Можливість реалізації цих положень виникла саме після встановлення режиму окремого проживання подружжя (хоча останнє є лише одним із двох юридичних фактів, що спричиняють відповідні правові наслідки лише у сукупності; другим таким юридичним фактом є власне задоволення позовних вимог про стягнення аліментів та про визначення місця проживання дитини.

Таким чином, встановлення режиму окремого проживання подружжя є по суті способом захисту сімейних прав та інтересів, передусім права подружжя на припинення шлюбних відносин, майнових прав подружжя та прав подружжя як батьків, що виявляється у зміні шлюбного правовідношення (в аспекті блокування двох правових презумпцій шлюбу – спільності набутого майна та походження дитини від подружжя). Про це зокрема зазначає С. Я. Фурса [14, с. 74] У цивільному праві зміна правовідошення полягає у зміні його суб'єкта, об'єкта чи змісту [15, с. 69]. В той же час, у сімейному праві зміна правовідносин як спосіб захисту може полягати лише у зміні обсягу прав та обов'язків [16, с. 67]. Останнє якраз притаманне для правових наслідків встановлення режиму окремого проживання подружжя. З іншого боку, Г. В. Чурпіта називає встановлення режиму сепарації встановленням юридичного факту, що є підставою для виникнення, зміни чи припинення правовідношення; встановленням правовідношення, за допомогою якого забезпечується збереження шлюбу з одночасним розширенням кола особистих немайнових та майнових сімейних прав та інтересів подружжя [17, с. 111, 122, 235]. Можемо погодитися на неоднозначності встановлення режиму окремого проживання подружжя, яке з одного боку спричиняє зміну шлюбного правовідношення із зміною частини прав подружжя, з іншого – є встановленням наявності іншого сімейного правовідношення – роздільного проживання подружжя.

Висновки і пропозиції. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що встановлення режиму окремого проживання подружжя є самостійним способом захисту сімейних прав та інтересів подружжя, який має подвійну правову природу. З одного боку, воно передбачає встановлення нового сімейного правовідношення – роздільного проживання подружжя, яке хоч і є шлюбним правовідношенням, однак передбачає блокування двох правових презумпцій – спільності майна подружжя та походження дитини від подружжя, що істотно впливає на майнові та особисті немайнові права подружжя. Тобто, з іншого боку, встановлення режиму окремого проживання подружжя є зміною сімейного правовідношення, що виявляється у зміні ряду сімейних прав подружжя. Як показує судова практика, основними причинами подання позовів про встановлення режиму окремого проживання подружжя крім захисту особистих немайнових прав, що порушуються іншим з подружжя є захист майнових прав, які виникли щодо майна, набутого в період роздільного проживання, в тому числі попередження можливих спорів щодо такого майна у майбутньому; захист спадкових прав, що виявляються у визнанні за особою, що перебувала у фактичних шлюбних відносинах із померлим спадкодавцем більш пріоритетного права на спадкування за заповітом порівняно із дружиною, що знаходилася із спадкодавцем в режимі окремого проживання; захист такого особистого немайнового права подружжя як право на припинення шлюбних відносин без остаточного розірвання шлюбу, якщо можливість реалізації права на розірвання шлюбу суперечить релігійним поглядам особи; захист права особи не бути визнаним батьком дитини автоматично, лише у зв'язку із перебуванням у шлюбі, у разі, якщо дитина народилася пізніше десяти місяців після встановлення режиму сепарації.

Список використаної літератури:

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. Оксанюк О. А. Режим окремого проживання подружжя в сімейному праві. Дис. … докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2021. 205 с.
3. Євко В. Режим окремого проживання подружжя (сепарація): проблеми та перспективи. Підприємництво, господарство і право. 2014. № 11. С. 3–7.
4. Рішення Орджонікідзевського районного суду міста Маріуполь від 13 1жовтня 2020 року у справі № 265/2481/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92225111
5. Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право

на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 21 грудня 2007 року № 11. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011700-07#Text
6. Рішення Зарічного районного суду міста Суми від 27 лютого 2018 року у справі № 591/4508/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/72497370
7. Рішення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 23 березня 2016 року у справі № 6-27361ск15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/56725603
8. Постанова Верховного Суду від 27 січня 2021 року у справі № 211/134/17-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94666337
9. Постанова Верховного Суду від 1 квітня 2020 року у справі № 521/16714/14-ц. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/88692190
10. Сафончик О. І. Шлюбні правовідносини в Україні: теорія і практика. Дис. … докт. юр.наук. Спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Одеса, 2018. 480 с.
11. Рішення Дарницького районного суду міста Києва від 13 січня 2017 року у справі № 753/9750/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/64244925
12. Рішення Жовтоводського міського суду Дніпропетровської області від 17 травня 2018 року у справі № 176/713/18. *Zakon Online*. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/74165120.
13. Рішення Московського районного суду міста Харкова від 20 квітня 2015 року у справі № 643/2614/15-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/43810084
14. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар. За заг. ред. С. Я. Фурса. К.: Видавець Фурса С. Я.; КНТ, 2008. 1248 с.
15. Ромащенко І. О. Співвідношення понять «зміна правовідношення», «припинення правовідношення», «зміна права» та «припинення права» у цивільному праві. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 1. С. 62–70.
16. Ромовська З. В. Українське сімейне право: підручник. К.: Правова єдність, 2009. 500 с.
17. Чурпіта Г. В. Концептуальні засади захисту сімейних прав та інтересів у порядку непозовного цивільного судочинства. Дис. … докт. юр. наук. Спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільне процес; сімейне право; міжнародне приватне право. К., 2016. 479 с.

Havrik R. Establishing a regime of separate residence as a way of protecting the family rights and interests of spouses, parents and children

Abstract. In the scientific article, the author conducted a scientific study of the regime of separate residence as a way of judicial protection of family rights and interests of spouses, parents and children. The author notes that the establishment of a regime of separate residence of spouses may allow a spouse or one of them to protect their property rights (in the aspect of protecting rights to property acquired during the period of separate residence), as well as the right not to be recognized as the father of a child who is not a biological child of a person (in connection with the fact that she was born ten months after the establishment of the regime of separation). Based on the conducted research, the author came to the conclusion that the establishment of a regime of separate residence of spouses is an independent way of protecting the family rights and interests of spouses, which has a dual legal nature. On the one hand, it provides for the establishment of a new family legal relationship - the separate residence of the spouses, which, although it is a marital legal relationship, nevertheless provides for the blocking of two legal presumptions - the joint property of the spouses and the origin of the child from the spouses, which significantly affects the property and personal non-property rights of the spouses. That is, on the other hand, the establishment of a regime of separate residence of spouses is a change in the family legal relationship, which is manifested in a change in a number of family rights of the spouses. As judicial practice shows, the main reasons for filing lawsuits to establish the regime of

separate residence of spouses, in addition to the protection of personal non-property rights violated by the other spouse, are the protection of property rights that arose in relation to property acquired during the period of separate residence, including the prevention of possible disputes regarding such property in the future; protection of inheritance rights, manifested in the recognition of a person who was in a de facto marital relationship with the deceased testator of a more priority right to inherit under a will compared to a wife who was living separately with the testator; protection of such a personal non-property right of spouses as the right to terminate marital relations without final divorce, if the possibility of exercising the right to divorce contradicts the religious views of the person; protection of a person's right not to be recognized as the child's father automatically, only in connection with being married, if the child was born later than ten months after the establishment of the separation regime.

Key words: *protection of family rights and interests; regime of separate residence of spouses; change of family relationship; establishing a family legal relationship; married couple.*

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.5

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

ЧАСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО ПЕРЕДАННЯ МАЙНА У ВЛАСНІСТЬ

Стаття присвячена вивченню актуального питання про правові механізми регулювання спеціальних відносин щодо передачі майна у власність за договорами ренти і довічного утримання. В роботі окрема увага приділена часовим вимірам відповідного інструментарію. Обстоюється теза, що в певній частині коментовані відносини слід регулювати механізмом, притаманним класичній купівлі-продажу. Мова йде про ті аспекти, що стосуються передачі майна та порядку його прийняття, а також унормування ризиків, пов'язаних з переходом власності. Це також стосується строків передачі речі набувачеві. Правило ст. 530 ЦК України повинно застосовуватися і у разі передачі платникові ренти обумовлених угодою речей, а також при передачі нерухомості утримувачу. Вони в обох випадках за договором набувають прав вимоги товару, що можна ототожнити з набуттям статусу покупця. В роботі детально вивчені і інші сторони відносин при виконанні рентного договору та довічного утримання. Зокрема в темпоральному плані аналізуються два різновиди договор ренти – безстроковий та строковий. Доводиться позиція, що перший з них також має свої часові координати, але вони є невизначеними, тобто угода може припинитися на вимогу управненої особи. А, позаяк кожен із контрагентів за наявності передбачених законом підстав вправі вимагати припинення дії договору, його строк залежить від обставин та волі контрагентів. Прострочення виконання грошового зобов'язання з боку платника ренти тягне його відповідальність у вигляді процентів, які він має додатково сплатити одержувачеві ренти. На жаль, законодавець не визначив правової природи вказаних процентів, тож автор надає свої пропозиції щодо досягнення правової визначеності. У статті також досліджені часові регулятори виконання зобов'язань за договором довічного утримання. Підкреслюється, що даний договір має триваючий характер. Отримавши майно у власність, набувач виконує свої обов'язки щодо надання утримання та догляду відчужувачу. Тобто з переданням майна у власність набувачеві ще не досягнута основна мета договору. Вона досягається в часі, впродовж якого відчужувач виконує свої зустрічні зобов'язання.

Ключові слова: *строк дії договору, компенсація, право вимоги, визначенність.*

Постановка проблеми. Передання майна у власність опосередковується не лише правовим механізмом договору купівлі-продажу та угод, котрі за чинним законодавством кваліфікуються як різновиди цієї угоди. У цивільному кодексі слід відмітити значну групу договорів, котрі відчуження майна однією особою та отримання права власності на нього – іншою (набувачем). До подібних цивільно-правових угод відноситься, зокрема, рента та довічне утримання. Строки реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників є необхідною умовою договору. Ці правочини історично порівнювали з купівлею-продажем: відбувається перехід певного майна у власність набувача, за що той зобов'язується здійснювати періодичні дії. При цьому, набувач може зрештою отримати зиск, або понести збитки. То виявиться на на момент укладення договорів, а на час закінчення їхньої дії.

Рентний договір відноситься до алеаторних (ризикових), тобто таких, на час виникнення яких невідомо, чи буде вартість надання однієї сторони більшою або меншою того блага, яке передається іншою стороною, адже вчинення

© Гуйван П. Д., 2022

надання зумовлено настанням у майбутньому умови, покликаної остаточно його визначити. Треба зазначити, що алеаторність договірних правовідносин, та їхня специфіка на сучасному етапі розвитку цивілістичної науки потребує формування концепції нормативного закріплення загального поняття, місця в системі цивільно-правових зобов'язань і особливостей ризикового договору, що сформувало б єдиний, підхід до алеаторних договорів та їх особливостей [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У цивілістиці є певні дослідження, пов'язані з питаннями реалізації повноважень, закладений у договорах ренти та довічного утримання, контрагентами. Можемо згадати роботи Є.О. Харитонова, О.С. Яворської, А.Б. Гриняка, М.К. Галянчича, Р.А. Майданика, М.І. Панченко та інших. Скажімо, у літературі досить серйозно обговорюються проблеми передачі майна та отримання відповідної компенсації, припинення дії договору та вирішення спорів, що виникають, у тому числі без звернення до державних органів. Разом з тим, в наукових дослідженнях практично не аналізується питання строків реалізації вказаних повноважень. Між тим, межа між належними діями і зловживанням часто полягає саме у своєчасності, а відтак – і адекватності вчинюваних контрагентами заходів. Маємо констатувати, що темпоральний вплив на правові відносини, що наразі розглядаються, залишаються менш вивченими, ціла низка з них продовжує бути дискусійними. Потребують додаткового аналізу, зокрема, такі напрямки, як класифікація дій як своєчасних, належне визначення правової природи їхньої спрямованості на припинення порушення та відмежування від превентивних заходів охорони права.

Також потребує додаткового аналізу питання про момент передання майна, адже він є визначальним при встановленні належності права власності [2, с. 158], а відтак, і ризиків його випадкового знищення чи пошкодження. Бо особа, що є власником певної речі, несе такі ризики, якщо інше не встановлено угодою сторін чи законом (ст. 323 ЦКУ). У свою чергу, саме переданням майна за загальним правилом (звісно, з урахуванням його диспозитивності) обумовлюється перехід права власності від відчужувача до набувача (ч. 1 ст. 334 ЦКУ). Але в указаних цивільно-правових договорах з даного приводу існують свої особливості. На **дослідження цієї проблематики і спрямована дана праця.**

Виклад основного матеріалу. Цивільний кодекс не виділяє в окрему категорію договори з передачі майна у власність, розділяючи їх на спеціальні глави 54–57. То і зрозуміло, бо еквівалентне відшкодування вартості майна, що передається, відбувається різними способами. Але все ж усі вказані правочини опосередковують перехід власності, тож тут мають діяти загальні правила, що регулюють цей процес. У статті 663 ЦКУ йдеться про строк належного виконання обов'язку передати товар покупцеві. Продавець зобов'язаний передати останньому товар у строк, встановлений договором купівлі-продажу, а якщо зміст договору не дає змоги визначити цей строк. – відповідно до положень статті 530 кодексу. Це правило повинно застосовуватися і у разі передачі платникові ренти обумовлених угодою речей, а також при передачі нерухомості утримувачу. Вони в обох випадках за договором набувають прав вимоги товару, що можна ототожнити з правами покупця.

Також при невизначеності строку виконання обов'язків за договором купівлі-продажу слід враховувати правило ст. 538 ЦКУ щодо одночасності виконання зустрічних зобов'язань, якщо з договору, закону чи сутності правовідношення не випливає інше. Отже, вчинення першої з дій, що становлять зміст договору тягне настання строку для вчинення зустрічної дії. Наприклад, оплата коштів активізує обов'язок продавця виконати товарне зобов'язання. Істотним є встановлення порядку належної реалізації прав та виконання обов'язків учасників відносин. Тут слід також звернутися до юридичного механізму при купівлі-продажу. Законодавець запровадив спеціальні механізми фіксації моменту виконання обов'язку продавця стосовно передачі майна (ст. 664 ЦКУ). Це правило фактично екстраполює

загальні приписи належного виконання зобов'язання, співвідносячи темпоральні та просторові (ст. 532 ЦКУ) чинники, на конкретні взаємини щодо оплатної передачі товару у власність.

Так, обов'язок продавця передати майно вважається виконаним у момент: а) вручення товару покупцеві, якщо договором встановлений обов'язок доставити його; б) надання товару у розпорядження покупця, коли товар має передаватися останньому за своїм місцезнаходженням (так званий, самовивіз); в) здачі товару перевізникові або організації зв'язку, коли договором передбачено такий спосіб взаємодії контрагентів за договором. Звісно, передача речей за рентою може мати свої особливості, але це охоплюється диспозитивністю коментованого інструментарію. Адже сторони угоди вправі змінити встановлений даною нормою момент передачі товару, тож коментоване правило може розглядатися як диспозитивне, тобто таке, що застосовується лише у випадках, коли учасники відношення не обумовили інший порядок поведінки.

За договором ренти одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується безстроково (безстрокова рента) або протягом певного строку періодично виплачувати одержувачеві ренту у формі певної грошової суми або в іншій формі. Як бачимо, договір ренти має два різновиди – безстроковий та строковий. На перший погляд, безстроковий договір є уособленням так званої вічної ренти. Але, насправді, даний висновок не знаходить достатнього правового обґрунтування. Адже, для «вічності» подібних відносин закон має містити приписи про правонаступництво за укладеним договором, чого, насправді, у главі 56 ЦКУ немає. Відтак, слід погодитися з тими дослідниками, котрі вказують на невизначеність строку дії даного договору, що, звичайно, позначається на правовій регламентації відносин між його учасниками [3, с. 253]. Тож, з огляду на відсутність вказівки про можливе правонаступництво слід вважати безстроковий договір таким, що за темпоральними ознаками схожий на договір довічного утримання. Натомість, строкова рента сплачується її одержувачу упродовж певного періоду часу, який визначається сторонами при укладенні договору. За своїми ознаками строковий договір ренти можна порівняти із договором купівлі-продажу з розстрочкою платежу (ч. 2 ст. 654 ЦК). Якщо рента виплачується протягом певного строку, то неважко порахувати загальну ціну майна, що було передане під її виплату. Позаяк такі властивості не можуть бути притаманними рентним відносинам, в літературі зроблено висновок, що де-факто саме строковий договір ренти має діяти довічно [4, с. 126–127]. Навряд чи можна беззастережно погодитися з такою точкою зору, в усякому разі із змісту чинного українського законодавства, що опосередковує дані взаємини, подібний висновок не випливає.

Рентний договір укладається одержувачем ренти для забезпечення своєї матеріальної сторони. Його економічне становище полягає в тому, що він відмовляється від капіталізації грошових засобів із тим, щоб отримати грошові кошти у вигляді періодичних рентних платежів або натуральних виплат, призначення яких полягає в задоволенні необхідних умов існування [5, с. 144–145]. Періодичність здійснення рентних платежів встановлюється в самій угоді, а, якщо це питання не узгоджено контрагентами, рента сплачується після закінчення кожного календарного кварталу. Прострочення виконання грошового зобов'язання з боку платника ренти тягне його відповідальність у вигляді процентів, які він має додатково сплатити одержувачеві ренти. На жаль, законодавець не визначив правової природи вказаних процентів (то є 3% річних, передбачені у ч. 2 ст. 625 ЦКУ в якості відповідальності за невиконання грошового зобов'язання чи проценти за користування чужими грошима, встановлені у ч. 3 ст. 692 ЦКУ[1]), тож мусимо надати своє бачення їхньої правової природи. Позаяк договір ренти у законодавстві традиційно кваліфікований як різно-

[1] Нагадаємо, що наразі з огляду на існуючі правові підходи у нашому цивільному законодавстві та судовій практиці, проценти за невиконання грошового зобов'язання (ст 625 ЦКУ) та проценти за користування чужими коштами (ст. 536, ч. 3 ст. 692 ЦКУ тощо) є різними сутнісно поняттями.

вид договору з оплатної передачі майна у власність [6, с. 811], вказані проценти мають визначатися в якості санкції за неправомірне використання чужих коштів, як то встановлено у ч. 3 ст.692 ЦКУ.

У залежності від темпоральних координат коментованих договірних взаємин визначаються і окремі повноваження суб'єктів. Так, платник ренти може відмовитися від договору, коли той має безстроковий характер. Закон також містить механізм реалізації вказаного повноваження: якщо сторони не визначили спеціального порядку здійснення відмови, договір ренти вважається припиненим після спливу трьох місяців від дня отримання одержувачем ренти письмової відмови платника безстрокової ренти від договору за умови повного розрахунку між ними. В свою чергу, одержувач безстрокової ренти також вправі розірвати даний договір, якщо платник прострочив її виплату більш як на один рік, або порушив свої зобов'язання щодо забезпечення виплати ренти, або визнаний неплатоспроможним чи виникли інші обставини, які явно свідчать про неможливість виплати ним ренти у розмірі і в строки, що встановлені договором.

При виконанні умови договору ренти щодо передачі майна платникові останній набуває право власності на це майно. Він же несе і ризик випадкового пошкодження та знищення об'єкту ренти. Втім, як зазначалося, такий правочин в подальшому може бути розірваний з ініціативи як одного, так і іншого контрагента. Яка доля майна у подібному випадку? Для того, щоб з'ясувати це питання, слід дослідити юридичну конструкцію правила, викладеного у ст. 741 ЦКУ. Дана стаття встановлює наслідки розірвання договору ренти у вигляді розрахунків між сторонами, що мають відбутися після припинення відносин. Власне, сторони можуть самі встановити правові наслідки розірвання договору ренти, та, коли вони їх не встановлюють, вступає в дію диспозитивна норма закону: якщо майно було передано у власність платника ренти безоплатно, одержувач ренти має право вимагати від платника ренти виплати річної суми ренти, а якщо майно було передано у власність платника ренти за плату, одержувач ренти має право вимагати від платника ренти виплати річної суми ренти та вартості переданого майна. Як слідує з останньої фрази, при розірванні рентного договору одержувач ренти має право на отримання коштів, які йому винен платник ренти у вигляді вартості майна, якщо воно передавалося на оплатній основі. Майно ж при цьому залишається у контрагента.

Ще одним з правовідносин, котрі опосередковують передачу майна у власність, є довічне утримання. Договір довічного утримання є спеціальним проявом темпорального регулювання бажаних взаємодій учасників, коли часові координати його дії закладаються у самій назві угоди. За цим договором одна сторона (відчужувач) передає другій стороні (набувачеві) у власність житловий будинок, квартиру або їх частину, інше нерухоме майно або рухоме майно, яке має значну цінність, взамін чого набувач зобов'язується забезпечувати відчужувача утриманням та (або) доглядом довічно. Такий обсяг суб'єктивних прав та обов'язків учасників даних взаємин дає змогу характеризувати договір довічного утримання (догляду) як комплексний: його юридичним наслідком, з одного боку, є перехід права власності від відчужувача до набувача, а з іншого – виникнення у набувача обов'язку утримувати та (або) доглядати відчужувача довічно [7, с. 168; 8, с. 347].

Коментований вид цивільно-правових відносин має окремі відмінності від договорів купівлі-продажу та дарування, із якими його, зазвичай, порівнюють, і виходячи з темпоральної оцінки дієвості зустрічних обов'язків відчужувача та набувача. Якщо у договорі купівлі-продажу передання майна у власність є одним з елементів виконання договору і в сукупності з кореспондуючими обов'язками покупця з оплати майна веде до припинення договору шляхом його виконання, то в договорі довічного утримання навпаки, передання майна у власність набувачеві не веде до припинення договору [9, с. 70]. Це тільки початкова стадія формування взаємовідносин сторін. З цього приводу в науковій літературі ведеться жвава дискусія щодо консенсуального чи реального характеру

договору про довічне утримання. З одного боку, передача майна у власність є підставою для виникнення прав та обов'язків сторін, зазначених у договорі. Така оцінка дає можливість стверджувати про реальність угоди, а передання майна віднести у часі до етапу укладення договору [10, с. 444; 11, с. 157; 12, с. 3–4]. З іншого боку, з огляду на те, що за правилом ст. 336 ЦКУ перехід права власності на нерухоме майно відбувається в момент державної реєстрації договору, заслуговує на увагу думка про його консенсуальність [13, с. 14; 8, с. 348]. Отримавши майно у власність, набувач виконує свої обов'язки щодо надання утримання та догляду відчужувачу. Тобто з переданням майна у власність набувачеві ще не досягнута основна мета договору. Вона досягається в часі, впродовж якого відчужувач виконує свої зустрічні зобов'язання [14, с. 59]. Цей договір триваючий, оскільки зберігає силу до моменту смерті відчужувача і вимагає систематичного виконання набувачем своїх обов'язків (надання матеріального забезпечення в натурі у вигляді житла, харчування, необхідної допомоги тощо) [12, с. 4; 15, с. 220].

Власне, даний правочин має схожі ознаки із рентною угодою: набувач, як і платник ренти, стає власником певного майна, та на нього покладаються обов'язки щодо фінансового чи іншого забезпечення відчужувача [16, с. 56; 17, с. 15; 18, с. 242]. Разом з тим, дані відносини мають певну специфіку, обумовлену особливостями суб'єктного складу учасників та характером зустрічних обов'язків з боку набувача. Так, останній мусить надати відчужувачу чи третій особі всі види матеріального забезпечення (ціна договору у вигляді натурального еквіваленту), надати йому житло тощо, еквівалентність вартості переданого майна і витрат на утримання (догляд) не може бути заздалегідь відомою. Матеріальне забезпечення, яке щомісячно має надаватися відчужувачу, повинне отримати грошову оцінку, що підлягає індексації у порядку, встановленому законом.

За рішенням суду договір довічного утримання (догляду) може бути розірваний на вимогу відчужувача або третьої особи, на користь якої він був укладений, у разі невиконання або неналежного виконання набувачем своїх обов'язків, незалежно від його вини або на вимогу набувача (ст. 755 ЦКУ). В останньому випадку подібне розірвання договору не обумовлюється жодними порушеннями з боку відчужувача, бо обґрунтовується неможливістю його подальшого виконання набувачем з підстав, що мають істотне значення. Відтак, воно не може кваліфікуватися як вчинення охоронно-правової санкції, передбаченої ч. 1) ст. 611 ЦКУ. Отже, розірвання договору довічного утримання за вимогою набувача є реалізацією належного даній стороні регулятивного повноваження. Прикро, що цей факт не був належним чином оцінений розробниками Цивільного кодексу, які вкотре запровадили позовний судовий механізм здійснення регулятивної правомочності носія у непритаманний йому спосіб. Адже судова реалізація властива лише для охоронних зобов'язань.

На відміну від матеріальних результатів, котрі настають при розірванні договору ренти, розірвання угоди про довічне утримання може потягти як припинення права власності набувача на майно, що було йому свого часу передане відчужувачем, так і залишення власності за набувачем. Приміром, у разі розірвання договору довічного утримання (догляду) у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням набувачем обов'язків за договором, відчужувач набуває право власності на майно, яке було ним передане, і має право вимагати його повернення. Якщо ж розірвання договору відбулося у зв'язку з неможливістю його подальшого виконання набувачем з підстав, що мають істотне значення, суд може залишити за набувачем право власності на частину майна, з урахуванням тривалості часу, протягом якого він належно виконував свої обов'язки за договором.

Висновки. Вище було проаналізовано законодавчі приписи, якими в Україні регулюються питання щодо підстав та строків виникнення зобов'язання стосовно виконання обов'язків учасників договорів ренти і довічного утримання та відповідальності за невиконання ним цього

обов'язку. На підставі проведеного аналізу можемо зробити висновок про певну недосконалість та непослідовність чинного українського законодавства у досліджуваній царині. Зокрема, відсутнє чітке визначення правових наслідків неповернення майна та необхідних критеріїв підставності розірвання угоди за вимогою кожної із сторін. Можливо, законодавець вважав, що зміст існуючих правових актів у даній сфері є достатньо прозорим, але практика їхнього застосування цього не підтверджує. Тож, важливим могла би стати відповідна судова практика, але вона в достатній мірі наразі не напрацьована.

Список використаної літератури:

1. Губарєв С.В. Алеаторні договори на сучасному етапі в цивільному праві// Юридична наука і практика: виклики часу: Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції. Т II, м. Київ, Національний авіаційний університет. 12 березня 2015 р. URL: http://er.nau.edu.ua:8080/xmlui/browse?type=author&value
2. Зобов'язальне право Теорія і практика: Навчальний посібник / За ред.. О.В.Дзери. К.: Юрінком Інтер, 1998. 912 с.
3. Морандьер Л.Ж. Гражданское право Франции. М.: «Иностранная литература», 1958. Т. 1. 541 с.
4. Апанасюк М.П. Види договору ренти. Інформація і право. 2014. № 1(10). С. 123–130.
5. Панченко М.І. Договір ренти у цивільному праві України. Право і безпека. 2006. № 5. С.144-147.
6. Пляниоль М. Курс Французского гражданского права. Петрокровь: Тип. С. Панского, 1911. Вып. 5. Ч. 2. 847 с.
7. Нестерова І.В. Договір довічного утримання (догляду) за цивільним законодавством України. Держава та регіони. Серія: Право. 2005. № 2. С. 158–169.
8. Майданик Р.А. Аномалії в цивільному праві України. К.: Юстиніан, 2007. 912 с.
9. Космін Ю. Договір довічного утримання. Право України. 2000. № 2. С. 69–71.
10. Харитонов Е.О., *Саниахметова Н.А.* Гражданское право: учеб. пособие. Киев: А. С. К., *2001*. 829 с.
11. Цивільне право України: підручник: у 2-х кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. К.: Юрінком Інтер, 1999. Кн. 2. 320 с.
12. Яворська О.С. Договір довічного утримання: проблеми теорії та практики застосування. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. №3. С. 2–12.
13. Гриняк А.Б. Цивільно-правовий договір як підстава виникнення права спільної власності фізичних осіб: автореф. дис. … канд. юрид. наук: К., 2007. 20 с.
14. Лаптош М.В., Куртакова А.О. Договір довічного утримання: питання теорії. Трипільська цивілізація. 2012. № 8(11). С. 58-62.
15. Цивільний кодекс України. Науково-практичний коментар. У 2-х ч.. / За заг. ред. Я.М.Шевченко. К.: Ін Юре, 2004. Ч. 2. 896 с.
16. Халецкая Т.М. Место договора ренты в системе обязательственного права. Право Беларуси. 2004. № 40. С. 56–59.
17. Скаржинський М.В. Житло як об'єкт цивільно-правових відносин: автореф. дис. …. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 К., 2006. 21 с.
18. Галянтич М.К. Житлове право України: навч. Посібник. К.: Юрінком Інтер, 2007. 528 с.

Guivan P. Temporary regulation of special obligations regarding the transfer of property into ownership

The article is devoted to the study of the topical issue of the legal mechanisms of regulation of special relations regarding the transfer of property into ownership under contracts of annuity and lifetime maintenance. In the work, special attention is paid to the time measurements of the corresponding instrumentation. The thesis is argued that in a certain part the commented relations should be regulated by the mechanism inherent in the classic sale. We are talking about those aspects related to the transfer of property and the order of its acceptance, as well as the normalization of risks associated with the transfer of ownership. This also applies to the terms of delivery of the item to the buyer. The rule of Art. 530 of the Civil Code of Ukraine should also be applied in the case of the transfer of rent-paying items stipulated by the agreement, as well as in the case of transfer of real estate to the holder. In both cases, they acquire the right to claim the goods under the contract, which can be equated with acquiring the status of a buyer. In the work, other sides of the relationship are also studied in detail in the execution of an annuity

contract and life support. In particular, in terms of time, two types of annuity contracts are analyzed - open-ended and fixed-term. The position is proved that the first of them also has its own time coordinates, but they are indefinite, that is, the agreement can be terminated at the request of the authorized person. And, since each of the counterparties has the right to demand the termination of the contract if there are grounds provided for by law, its term depends on the circumstances and the will of the counterparties. The delay in the fulfillment of the monetary obligation by the payer of the annuity entails his responsibility in the form of interest, which he must additionally pay to the recipient of the annuity. Unfortunately, the legislator did not define the legal nature of the specified percentages, so the author provides his suggestions for achieving legal certainty. The article also examines the temporary regulators of the fulfillment of obligations under the lifetime maintenance contract. It is emphasized that this contract has an ongoing nature. After taking possession of the property, the acquirer fulfills his obligations to provide maintenance and care to the alienator. That is, with the transfer of ownership of the property to the buyer, the main purpose of the contract has not yet been achieved. It is achieved during the time during which the alienator fulfills his counter-obligations.

Key words: *term of contract, compensation, right of claim, certainty.*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6:342.951:351.82
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.6

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

ЗАХИСТ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

У статті розглянуто правові механізми захисту екологічних прав в Україні в умовах військової агресії. Зокрема, проаналізовано сформоване у 2022 році природоохоронне законодавство України на предмет закріплення гарантій захисту екологічних прав громадян в умовах воєнного стану. Також подано аналіз завданої військовою агресією шкоди довкіллю та природним ресурсам, існуючі загрози та потенційні ризики для навколишнього середовища і життєдіяльності людей в умовах війни. Зроблено висновок, що напрацьовані у перші місяці війни нормативно-правові приписи регулювання діяльності у сфері охорони довкілля спрямовані першочергово на констатацію, виявлення та фіксацію фактів завданої шкоди та збитків довкіллю та людській життєдіяльності, на дерегуляцію та спрощення адміністративних процедур у системі раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки, на відновлення стану довкілля і створення безпечних умов для життя і здоров'я людей після завершення війни. Констатовано, що війна в Україні створила надскладні умови в яких неможливо не лише гарантувати та забезпечити, але й здійснити конституційне право кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним екологічні права (право вільного доступу до екологічної інформації, право на поширення екологічної інформації, право на відшкодування екологічної шкоди). Тому існуюча критична екологічна ситуація в Україні в цілому, а, особливо, у зоні бойових дій, унеможливлює споживання і використання наявних природних ресурсів та створює реальну небезпеку не лише для людської діяльності, але для здоров'я і життя людей. Крім того, в умовах війни, державні інституції не в змозі, повною мірою, забезпечити ефективний захист екологічних прав громадян. Але, незважаючи на всі складнощі екологічної та військової ситуації в Україні, і державі, і громадянам, потрібно акумулювати усі наявні зусилля і робити все можливе для моніторингу стану довкілля, виявлення та документування фактів екологічних військових злочинів країни-агресора, констатації розмірів та наслідків екологічної шкоди тощо.

Ключові слова: *довкілля, охорона природи, природокористування, екологічні права, екологічна шкода, воєнний стан.*

Постановка проблеми. Військова агресія в Україні, яка розпочалась у лютому 2022 року, завдала і продовжує завдавати нищівної шкоди не лише людській життєдіяльності, виробничій та соціальній інфраструктурі, але й довкіллю України. Так, з початку широкомасштабного російського вторгнення за даними Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України зафіксовано 257 випадків екоциду: підриви складів паливно-мастильних матеріалів, сховищ нафтопродуктів з відповідними наслідками для довкілля, авіаудари по підприємствах, які вико-

© Антонюк У. В., 2022

ристовують небезпечні хімічні речовини у виробництві, пошкодження та руйнування очисних споруд, вилив стоків у водойми, пошкодження ґрунтового покриву, горіння лісів – особливо на територіях природно-заповідного фонду [1]. Також, під загрозою знищення сьогодні в Україні перебувають 2,5 млн га природоохоронної мережі Європи, це 160 об'єктів Смарагдової мережі, 17 Рамсарських об'єктів площею 627,3 тис. га – водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення. Загалом від дій агресора в небезпеці залишаються 20% площі всіх заповідних територій України [2]. Руйнування екосистем, загрози ядерній та радіаційній безпеці, забруднення вод, повітря, надр, земель, ґрунтів, лісів, рослинного світу, винищення тваринного світу, ведення бойових дій та окупація територій природно-заповідного фонду тощо – ось неповний перелік усіх тих наслідків, які спричиняє війна в Україні. Ці загрози порушують і унеможливлюють реалізацію конституційних екологічних прав громадян, які визначені ст. 50 Конституції України [3], зокрема: право кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я довкілля, право вільного доступу до екологічної інформації та її поширення, право на відшкодування екологічної шкоди. Тому у сучасних умовах гостро актуальною є постановка питання саме про дотримання екологічних прав громадян та їх захист в умовах воєнного стану в Україні.

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

Мета даного дослідження – проаналізувати норми чинного природоохоронного законодавства України на предмет закріплення правових механізмів захисту екологічних прав в Україні в умовах військової агресії у 2022 році.

Виклад основного матеріалу. У системі екологічних прав основне та базове місце посідає право кожного на чисте та безпечне для життя і здоров'я довкілля. Це – пріоритетне, абсолютне конституційне, особисте немайнове право, що забезпечує природне існування фізичної особи, і усі інші екологічні права (право доступу до екологічної інформації, право на її поширення, право на відшкодування екологічної шкоди, право загального та спеціального природокористування тощо) випливають з нього, конкретизують його [4, с. 9]. Зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля полягає у закріпленій законом можливості проживати в середовищі, яке не спричиняє шкоду здоров'ю людини, користуватись для задоволення своїх життєво необхідних фізичних та духовних потреб безпечними природними благами, вимагати від держави, а також інших фізичних та юридичних осіб виконання вимог та правил екологічної безпеки, а у випадку їх порушення, звертатись за захистом порушеного права до компетентних органів [4, с. 9]. Сьогодні, в умовах війни в Україні дуже складно, а інколи, навіть і неможливо реалізовувати це конституційне екологічне право і похідні від нього екологічні права. Адже військова агресія створила і продовжує становити серйозну небезпеку для екологічної системи не лише України, але й цілого світу, коли йдеться про загрози ядерного чи радіаційного ударів по Чорнобильській чи Запорізькій АЕС з боку країни-агресора. Все це продукує сумнівні передумови для стану навколишнього середовища, для реалізації і захисту екологічних прав, зрештою, і для збереження людського існування не лише

для теперішніх, але й прийдешніх поколінь. Тому першим і нагальним кроком у таких складних умовах, стало прийняття 15 березня 2022 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [5]. Значення даного нормативно-правового акту з точки зору захисту екологічних прав в Україні полягає першочергово у констатації негативних впливів війни на стан довкілля, ускладнення чи, навіть, унеможливлення реалізовувати екологічні права і гострій необхідності їх захисту в подальшому.

До позитивних моментів зазначеного вище закону слід віднести, на наше переконання, і те, що він регламентує діяльність у сфері довкілля не лише у період воєнного стану, але і у відбудовний період. Як зазначається на офіційному сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, зміни, які запроваджуються даним законом, спрямовані на забезпечення 3 надзвичайно важливих складових:

– забезпечення обороноздатності держави під час воєнного стану;

– пришвидшення відновлення інфраструктури і економіки України у відбудовний період;

– повернення до нормальної життєдіяльності громадян після закінчення війни [6]. І саме цей останній компонент покликаний сприяти та забезпечувати захист права кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я довкілля та похідні від нього екологічні права.

Як підтвердження необхідності повернення до нормальної життєдіяльності громадян після завершення війни, і як важливий правовий механізм захисту екологічних прав громадян в Україні, 20 червня 2022 року було прийнято Закон України «Про управління відходами» [7]. І хоча даний закон вступить в дію лише через рік – у липні 2023 року, його прийняття у таких складних умовах війни, має надзвичайно цінне значення не лише у контексті адаптації екологічного законодавства України до європейських стандартів охорони довкілля та управління відходами, але і є гарантією захисту екологічних прав громадян. Зокрема, у преамбулі даного закону зазначається, що він визначає правові, організаційні, економічні засади діяльності щодо запобігання утворенню, зменшення обсягів утворення відходів, зниження негативних наслідків від діяльності з управління відходами, сприяння підготовці відходів до повторного використання, рециклінгу і відновленню з метою запобігання їх негативному впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище [7]. Тому правове регулювання управління відходами в Україні як кінцеву мету передбачає саме запобігання негативного впливу відходів на життя і здоров'я людей та довкілля, що є елементами права кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище. Крім того, у ст. 3 Закону України «Про управління відходами» основними цілями державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами є захист здоров'я людей та навколишнього природного середовища від негативного впливу відходів [7]. При цьому, основними принципами державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами є запобігання – утворювач або власник відходів вживає заходів для запобігання утворенню відходів, а також для уникнення, зменшення або усунення негативного впливу відходів на здоров'я людей та навколишнє природне середовище [7].

Як зазначається у юридичній літературі представниками Міжнародної благодійної організації «Екологія. Право. Людина», прийняття зазначеного вище закону допоможе наблизити законодавство України до законодавства ЄС, впроваджує європейську ієрархію поводження з відходами, вводить систему розширеної відповідальності виробника для таких відходів, як упакування, батарейки та батареї, відходи електричного та електронного обладнання, регулює розробку та реалізацію регіональних та місцевих планів управління відходами, запроваджує інформаційну систему управління відходами з різноманітними реєстрами у формі відкритих даних, вдосконалює дозвільну систему в сфері поводження з відходами, хоча в цілому вони і

не схвалюють прийняття даного нормативно-правового акту [8].

В цілому, реалізація права кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я довкілля передбачає можливість кожного дихати чистим повітрям, споживати чисту питну воду, відпочивати у лісі, купатися в річці чи на морі, збирати ягоди, гриби, займатись полюванням, рибальством тощо. Військова агресія створила надпотужну загрозу та реальну перешкоду для здійснення цих екологічних прав та можливостей. Так, за даними Міністерства оборони України, лише за 20 днів військового вторгнення на територію України було запущено близько 900 ракет різного калібру та типу, під час детонації яких утворились низка хімічних сполук (чадний газ, бурий газ, вуглекислий газ, формальдегід, азот, діоксид азоту, пари ціанистої кислоти тощо), які забруднюють повітря, окислюють навколишні ґрунти тощо [9]. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України наголошує, що обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря за час ведення бойових дій на території України вже можна прирівняти до викидів одного металургійного підприємства за весь рік роботи [10]. Даний перелік наслідків для довкілля та його природних ресурсів можна продовжувати і продовжувати. Але фактом залишається та обставина, що існуюча критична екологічна ситуація в Україні в цілому, а, особливо, у зоні бойових дій, унеможливлює споживання і використання наявних природних ресурсів та створює реальну небезпеку для здоров'я і життя людей. Тому у таких складних умовах війни в Україні створено правові механізми щодо дерегуляції природоресурсних відносин та спрощення спеціального природокористування в умовах військової агресії, які також повинні сприяти здійсненню та захисту екологічних прав громадян у сфері використання тих чи інших природних ресурсів. Зокрема, йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [11], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів» [12], проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності у сфері розвитку водного господарства» [13] тощо.

Крім того, шкода, яка щоденно завдається у процесі війни, саме довкіллю та його природним ресурсам, є невідворотною та особливо значною. Так, на 13,2 млрд грн завдано шкоди лісництвам, у 45 разів зросли площі лісових пожеж (у порівнянні з 2021 роком), приблизно 2,5 млрд грн становлять збитки від окупації зони відчуження, 900 об'єктів природно-заповідного фонду перебувають під окупацією чи в зоні бойових дій (це становить 44% від загальної кількості заповідних територій), 3 з 5 біосферних заповідників України постраждали від війни (Чорноморський, Асканія-Нова та Чорнобильський), 4 природних заповідників із 19 опинились в зоні бойових дій, ще 6 – залишаються в окупованому Криму, 600 тис. га лісів охоплено бойовими діями тощо [14]. Тому у відбудовний період слід сконцентрувати усі фізичні та матеріальні зусилля для відновлення стану довкілля, відшкодування завданої екологічної шкоди і створення можливостей для повноцінного використання природних благ і задоволення екологічних потреб, інтересів людей.

Висновки і пропозиції. Таким чином, військова агресія в Україні створила надскладні умови в яких неможливо не лише гарантувати та забезпечити, але й здійснити конституційне право кожного на чисте і безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним екологічні права. Зокрема, йдеться про те, що існуюча екологічна ситуація у зоні бойових дій, становить реальну небезпеку для життя і здоров'я людей, і унеможливлює проживати чи, навіть, потенційно перебувати у чистих, якісно безпечних екологічних умовах. Також, громадяни не можуть повною мірою користуватись природними благами та ресурсами для задоволення своїх фізіологічних потреб та інтересів. Все це у комплексі створює надскладні умови для реалізації конституційних екологічних прав громадян в Україні. Тому напрацьовані у перші місяці війни правові

механізми регулювання діяльності у сфері охорони довкілля спрямовані на констатацію, виявлення та фіксацію фактів завданої шкоди довкіллю та людській життєдіяльності, на дерегуляцію та спрощення адмінпроцедур у системі раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки, на відновлення стану довкілля і створення безпечних умов для життя і здоров'я людей після завершення війни. Крім того, в умовах війни, державні інституції не в змозі, повною мірою, забезпечити ефективний захист екологічних прав громадян. Але, незважаючи на всі складнощі екологічної та військової ситуації в Україні, і державі, і громадянам, потрібно акумулювати усі наявні зусилля і робити все можливе для моніторингу стану довкілля, виявлення та документування фактів екологічних військових злочинів країни-агресора, констатації розмірів та наслідків екологічної шкоди тощо. Все це в комплексі, також буде сприяти в подальшому, в мирній перспективі, дотриманню та захисту прав кожного на чисте і безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Список використаної літератури:

1. Стрілець Р. Екологічні наслідки війни в Україні. Українська правда. 2022. 22 червня. URL: https://life.pravda.com.ua/columns/2022/06/22/249216/ (дата звернення 15 вересня 2022 року).
2. Дайджест ключових наслідків російської агресії для українського довкілля за 4–10 травня 2022 року: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України URL: https://mepr.gov.ua/news/39210.html (дата звернення 15 вересня 2022 року).
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
4. Антонюк У.В. Юридична природа права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 17–18 травня 2013 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. С. 7–10.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text (дата звернення 15 вересня 2022 року).
6. Верховна Рада спростила деякі адмінпроцедури та вимоги у сфері захисту довкілля під час дії воєнного стану та післявоєнний період URL: https://mepr.gov.ua/news/39036.html (дата звернення 15 вересня 2022 року).
7. Про управління відходами: Закон України від 20 червня 2022 року № 2320-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text (дата звернення 15 вересня 2022 року).
8. Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»: Аналізуємо діяльність і бездіяльність влади навіть під час війни. *Екоревізор.* 2022. № 8. Травень-липень. URL: http://epl.org.ua/eco-analytics/ekorevizor-8-traven-lypen-2022/ (дата звернення 15 вересня 2022 року).
9. Омельчук О. Природа та війна: як військове вторгнення росії впливає на довкілля України. Центр екологічних ініціатив «Екодія». URL: https://ecoaction.org.ua/pryroda-ta-vijna.html (дата звернення 15 вересня 2022 року).
10. Міндовкілля України розробило Методику, за якою розраховуватимуть обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від російських бомбардувань, а також розмір завданої такими викидами шкоди. URL: https://espreso.tv/zabrudnennya-povitrya-cherez-viynu-rivnotsinne-roku-roboti-metalurgiynogo-pidpriemstva-mindovkillya (дата звернення 15 вересня 2022 року).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2247-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text (дата звернення 15 вересня 2022 року).
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо збереження лісів: Закон України від 20 червня 2022 року № 2321-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2321-20#Text (дата звернення 15 вересня 2022 року).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності у сфері розвитку водного господарства: проект Закону

України від 03 травня 2022 року № 7346 URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji07370a?an=19 (дата звернення 15 вересня 2022 року).
14. Три місяці війни: про що мовчить українська природа. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: https://www.facebook.com/EnvironmentalofUkraine/photo?fbid=348755107360273&set=a.264734172429034 (дата звернення 15 вересня 2022 року).

Antonyuk U. Protection of environmental rights in Ukraine in conditions of military aggression

The article examines the legal mechanisms for the protection of environmental rights in Ukraine under conditions of military aggression. In particular, the environmental protection legislation of Ukraine formed in 2022 was analyzed for the purpose of establishing guarantees for the protection of citizens' environmental rights under martial law. An analysis of the damage caused by military aggression to the environment and natural resources, existing threats and potential risks to the environment and people's livelihoods in war conditions is also presented. It was concluded that the normative and legal prescriptions for the regulation of activities in the field of environmental protection developed in the first months of the war are primarily aimed at ascertaining, identifying and recording the facts of damage and losses to the environment and human life, at deregulation and simplification of administrative procedures in the system of rational nature use and ensuring ecological security, to restore the state of the environment and create safe conditions for the life and health of people after the end of the war. It was established that the war in Ukraine created extremely difficult conditions in which it is impossible not only to guarantee and ensure, but also to realize the constitutional right of everyone to a clean and safe environment for life and health and related environmental rights (the right of free access to environmental information, the right to disseminate environmental information, the right to compensation for environmental damage). Therefore, it makes it impossible to consume and use the available natural resources and creates a real threat not only to human activity, but also to people's health and life. But, despite all the complexities of the environmental and military situation in Ukraine, both the state and citizens need to accumulate all available efforts and do everything possible to monitor the state of the environment, identify and document the facts of environmental war crimes of the aggressor country, ascertain the extent and consequences of environmental damage etc.

Key words: *environment, nature protection, nature use, environmental rights, environmental damage, martial law.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.6

І. Г. Богатирьов
https://orcid.org/ 0000-0003-4001-7256
доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін
Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука

А. В. Боровик
https://orcid.org/ 0000-0003-1834-404X
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін,
проректор з наукової роботи
Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА МАТРИЦЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розкрито фрагментарне дослідження інституціальної матриці системного аналізу запобігання корупції в України. Доведено його актуальність яке і зумовлює проведення наукового пошуку та висвітлення його результатів для широкого загалу.

Протягом останніх років для запобігання корупції в Україні прийнято низку інноваційних позитивних рішень на загальнодержавному рівні. Зокрема, прийнято низку законодавчих актів, створено спеціалізовані органи з питань боротьби з корупцією, схвалено антикорупційну стратегію, запроваджено систематичне здійснення на найвищому рівні за участю керівників правоохоронних та інших державних органів організаційних заходів, спрямованих на вирішення питань боротьби з корупцією, тощо.

За дослідженням вітчизняних вчених корупція сьогодні охопила майже всі сфери суспільного життя в нашій державі: управління, економіку, громадську свідомість, правову сферу, посилала соціальну напругу, протистояння конституційному та соціальному ладу України, стала проблемою для національної безпеки країни.

Дослідження феномену корупції в Україні почали проводитися з середини XX сторіччя. У період після набуття Україною незалежності було захищено низку докторських і кандидатських дисертацій, підготовлено більше п'ятисот наукових статей, здійснено триста виступів на конференціях, круглих столах, симпозіумах з питань запобігання корупції.

Проведений нами комплексний аналіз статей з проблематики корупції показує, що вони мають велику інформаційну користь, адже дають змогу зрозуміти сучасні підходи й тенденції в практичній діяльності суб'єктів запобігання корупції.

Емпірична база дослідження підтверджується проведення опитуванням респондентів у різних сферах суспільного життя. Запропоновано шляхи вирішення проблеми запобігання корупції в України.

Ключові слова: *дослідження, корупція, проблема, інституціальна матриця, системний аналіз, запобігання.*

© Богатирьов І. Г., Боровик А. В., 2022

Постановка проблеми та її актуальність. Корупція сьогодні становить серйозну загрозу для національної безпеки України, першооснов національної державності. Поширення корупції в України за 30 років її незалежності набули такого розмаху, що проблема її протидії та запобігання визнається суспільством однією із найактуальніших, яка потребує вжиття цілеспрямованих комплексних заходів з боку держави та її соціальних інститутів.

У зв'язку з тим, що всеосяжно охопити корупцію як соціальне зло, що руйнує суспільство дуже складно ми вирішили застосувати для її вивчення інституціональну матрицю базових стандартів запобігання корупції, провести власне опитування респондентів і запропонувати власне вирішення даної проблеми. Застосування інституціональної матриці через призму системного аналізу запобігання корупції пов'язано в першу чергу, з осмислення за роки незалежності країни глобальних змін в політичному, економічному та культурному житті України.

В кримінологічній науці інституціональну матрицею ми використовуємо, як історично започатковану систему базових стандартів запобігання корупції. Інституціональна матриця включає в себе два види стандартів запобігання корупції. Перший вид – це використання міжнародних стандартів запобігання корупції. Другий вид – це вітчизняні стандарти запобігання корупції.

Аналіз досліджень і публікації. В даній статті використані праці вітчизняних вчених, зокрема, роботи: А. В. Боровика, А. І. Богатирьова, О. М. Бандурки, В. Голіни, Л. Р Грицаєнко, Б. М. Головкіна, О. М. Джужі, В. М. Дрьоміна, Д. О. Зубова, А. П. Закалюка, В. С. Зеленецького, О. М. Костенка, О. М. Литвака, О. М. Литвинова, Є. Л. Стрєльцова, Н. В. Сметаніної, А. П. Тузова, В. І. Шакуна, та багатьох інших.

Проведений аналіз праць зазначених вчених, результатів емпіричних досліджень свідчать, що питання, пов'язані з корупцією в Україні та її соціальними наслідками, розглядаються вченими фрагментарно, а тому вони потребують подальшої наукової розробки і вимагають свого сучасного бачення та осмислення.

Метою статті є фрагментарне дослідження інституціальної матриці системного аналізу запобігання корупції в України, актуальність якого зумовлює проведення наукового пошуку та висвітлення його результатів для широкого загалу.

Виклад основного змісту матеріалу. Сьогодні термін корупція – загальновідоме, популярне, актуальне слово серед населення України. Майже кожен громадянин нашої держави із повсякденного досвіду знає, інтуїтивно усвідомлює та відчуває на собі її руйнівну силу.

Системний аналіз корупції – це методологія системи вивчення корупції з метою визначення найбільш ефективних заходів її запобігання. При цьому під системою запобігання корупції ми розуміємо сукупність взаємопов'язаних детермінантів, що змінюються у часово-простірному відрізку. Водночас, системний аналіз є саме тим інструментом, який допомагає суб'єктам запобігання корупції на науковому обґрунтованому рівні запропонувати надійні шляхи вирішення даної проблеми, тобто він є об'єктивною необхідністю.

Завдання системного аналізу корупції полягає в тому щоб запропонувати суспільству вибір різних варіантів вирішення проблем запобігання корупції в країні. Серед них ми виділяємо підвищення імунітету населення країни щодо корупції на всіх рінях: законодавчої, виконавчої та судової влади, що ґрунтуються на наступних підходах:

– встановлення ієрархічної взаємодії систем впливу двох видів інституціональної матриці, які історично склалися завдяки міжнародним та вітчизняним стандартам запобігання корупції;

– розгляд всіх взаємозв'язаних та взаємообумовлених детермінантів корупції, які утворюють в сукупності єдину систему заходів її запобігання, в якій зміна одного заходу впливає на всі інші;

– виявлення характеру детермінантів корупції, які можуть бути або енергетичними, коли рух одного прояву корупції викликає рух іншого, в тому ж напрямку, наприклад заходи, які направлені на запобігання корупції, одночасно вимагають

підвищення ефективності діяльності суб'єктів запобігання корупції;

– визначення критеріїв оцінки ефективності запобігання корупції як ступеня захисту прав і свобод людини, громадянина в Україні.

За дослідженням вітчизняних вчених корупція сьогодні охопила майже всі сфери суспільного життя в нашій державі: управління, економіку, громадську свідомість, правову сферу, посилала соціальну напругу, протистояння конституційному та соціальному ладу України, стала проблемою для національної безпеки країни.

Відтак, інституціональна матриця системного аналізу корупції передбачає системне осмислення корупції у таких сферах суспільних відносин як: бюджетна, правоохоронна, банківська та економічна сфера, що викликає певне обурення у громадськості та наукової спільноти.

Слід зазначити, що протягом останніх років для запобігання корупції в Україні було прийнято низку інноваційних позитивних рішень на загальнодержавному рівні. Зокрема, прийнято низку законодавчих актів, створено спеціалізовані органи з питань боротьби з корупцією, схвалено антикорупційну стратегію, запроваджено систематичне здійснення на найвищому рівні за участю керівників правоохоронних та інших державних органів організаційних заходів, спрямованих на вирішення питань боротьби з корупцією, тощо.

Природно, що наука теж не стоїть осторонь окреслених проблем. Дослідження феномену корупції в Україні почали проводитися з середини XX сторіччя. У період після набуття Україною незалежності було захищено низку докторських і кандидатських дисертацій, підготовлено більше п'ятисот наукових статей, здійснено триста виступів на конференціях, круглих столах, симпозіумах з питань запобігання корупції.

Проведений нами комплексний аналіз статей з проблематики корупції показує, що вони мають велику інформаційну користь, адже дають змогу зрозуміти сучасні підходи й тенденції в практичній діяльності суб'єктів запобігання корупції. Крім того, аналіз цих статей свідчить про різні інституціональні підходи до розуміння корупції, розроблення інноваційних превентивних заходів та впровадження їх в діяльність суб'єктів запобігання корупції.

На жаль, намагання запобігти корупцію тільки законодавчими заходами зводяться до ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущені зловживання у вказаній сфері. Населення країни чує про гучні затримання корупціонерів, які нажили свої статки незаконним шляхом, проте в подальшому процес розслідування кримінальних проводжень по цим справам проходить роками. Більш того, корупціонер продовжує працювати на своїй посаді, і, певним чином, може впливати на хід досудового розслідування.

Корупція як перманентний чинник дозволяє собі руйнувати конституційний лад в Україні, реально загрожує національній безпеці, підриває авторитет державного апарату, дискредитує його діяльність, перешкоджає розбудові демократичної, соціальної, правової держави, а також утвердженню та реалізації принципу верховенства права.

Що з нами не так? Україна має найліпші чорноземи у світі, до того ж у нас їх майже 10% світових та 30% європейських. А ще наша земля, як пише вітчизняний вчений Л. Р. Грицаєнко містить у собі майже всю таблицю Менделєєва, а в її надрах знаходиться 20% світових копалин і дорогоцінних металів, бурштину, газу, нафти, літію, вугілля тощо. Окрім того маємо один із високих рівнів освіти і потужний науковий потенціал [1, с. 10].

Виходить у нас все є або майже все, а живемо набагато гірше чим держави у яких взагалі, відсутні свої енергоносії, а земля не є житницею, попри-це продовольчий ринок у них переповнений (яскравий приклад Японія або Ізраїль).

На жаль, підвалини які закладені у статті 13 Конституції України – про належність усіх національних багатств українців згадуються тільки підчас чергових виборів у виді обіцянок повернути все народу, а після виборів знову на п'ять років все залишається як було.

Хоча історично ми змогли подолати Чорнобильську трагедію, вистояти право на свободу на Майдані і сьогодні захищаємо нашу Батьківщину від ворога,

щоденно Збройні сили України звільняють окуповані рашистами міста і села.. А тому жити в суспільстві, де процвітає корупція, та відчувати себе в безпеці, жити нормально, по-людськи неможливо.

Не менш очевидно, що системна корупція поширилася на всі верстви населення, проникнувши в усі без винятку владні структури та приватний сектор. Попри це ніхто із колишніх високопосадовців, які організовували розкрадання державних коштів задля власного збагачення та переведення їх за кордон, досі не поніс заслуженої відповідальності.

Привертає увагу й те, що населення країни патологічно терпляче ставиться до неправомірної вигоди, при цьому матеріальна винагорода за послуги тому чи іншому чиновнику сприймається зазвичай як цілком нормальне явище. Тому закономірно, що матеріальне становище посадових осіб із приходом до владних структур помітно покращується, проте це зовсім не пов'язано з оплатою їхньої праці.

Водночас тотальна корупційна ситуація залишається стійкою перепоною для ефективної реалізації запроваджених у нашій державі реформ і в умовах складної для України геополітичної ситуації взагалі створює загрозу національній безпеці та подальшій цілісності території. Ось чому в разі невжиття відповідних заходів з боку держави поширення корупції може поглибити такі наслідки, як:

– остаточна втрата авторитету державними та владними структурами;

– затримка модернізації та розвитку національної економіки;

– порушення принципу конкуренції;

– дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин;

– погіршення інвестиційної привабливості держави тощо.

На жаль, намагання боротися з корупцією обмежуються епізодичними або тимчасовими спробами та зводяться до ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущені зловживання у вказаній сфері. Натомість послідовні дії, спрямовані на усунення причин і умов корупції, реальних результатів щодо викриття резонансних корупційних схем не приносять.

Населення країни чує про гучні затримання корупціонерів, які нажили свої статки незаконним шляхом, проте в подальшому процес розслідування кримінальних проваджень у цих справах триває роками. Понад те, корупціонер продовжує працювати на своїй посаді і певним чином може впливати на хід досудового розслідування.

Проведений науковою школою «Інтелект» аналіз емпіричних даних досліджень у сфері корупції показав, що корупція серед усіх внутрішньодержавних загроз вийшла на перше місце разом з російсько-українською війною та високою вартістю життя в державі. Серед опитаних 49% населення вважає, що ситуація із корупцією не змінюється, а 22% переконані, що ситуація стала навіть ще гіршою [2, с. 148].

Тому вимоги суспільства з цих питань протягом останніх років зводяться до нагального викорінення корупції в органах публічної влади, існування якої унеможливлює дотримання прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Очевидно, що глибинні соціальні зміни в суспільстві, поява та чинність нового антикорупційного законодавства зумовили початок проведення антикорупційної реформи держави, певну реорганізацію поліцейської, прокурорської та судової системи України.

Вітчизняні кримінологи єдині в тому, що в Україні вже створено належне законодавче забезпечення механізму запобігання такого небезпечного для суспільства соціального-правового явища, як корупція. Будучи різновидом злочинності, корупція стрімкими темпами зрощується з організованою злочинністю і розглядається вітчизняними вченими як іржа, яка роз'їдає все суспільство.

Отож, корупція це вірус, який реально загрожує демократії, реалізації принципу верховенства права, національній безпеці та демократичному розвитку держави. Саме корупція негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Спокуса збагатитися, задовольнити власні потреби у людини може виникати

тоді, коли з'являється можливість розпоряджатися певними ресурсами, приймати рішення не в інтересах суспільства і громади, а у власних інтересах або інтересах близьких осіб. Підтвердженням цього є вислів відомого французького діяча епохи Просвітництва Шарля Монтеск'є: «відомо з досвіду століть, що всяка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею».

Оскільки корупція охоплює кілька тисячоліть в історії цивілізації, оскільки це явище супроводжується людством протягом всієї історії свого становлення і розвитку, сьогодні під час російсько – української війни, у нас є нагода перемогти ворога і на тлі перемоги, побудувати таку демократичну, соціальну, правову державу, яка буде існувати в межах принципу верховенства права в усіх сферах суспільного життя.

С. 148

Висновок. Не зупинивши поширення корупції в Україні це може поглибити такі наслідки, як: остаточна втрата авторитету державними та владними структурами, затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції, дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин, погіршення інвестиційної привабливості держави тощо.

Список використаних джерел:

1. Грицаєнко Л.Р. Акопаліпсис державності як наслідок корупції в Україні. К. 2019 – 546 с. С. 10
2. Богатирьов І.Г. Кримінологія: академічний підручник. [Богатирьов І.Г., Колб О.Г., Топчій В.В. та ін] за заг. ред. д-ра юрид наук. проф., заслуженого діяча науки і техніки України Богатирьов І.Г. Чернівці: Технодрук, 2020, 336с.

Bohatyrov I., Borovyk A. INSTITUTIONAL MATRIX OF THE SYSTEM ANALYSIS OF CORRUPTION PREVENTION IN UKRAINE

The article discloses a fragmentary study of the institutional matrix of the system analysis of corruption prevention in Ukraine. Its relevance has been proven, which determines the conduct of scientific research and the publication of its results for the general public.

In recent years, a number of innovative positive decisions have been adopted at the national level to prevent corruption in Ukraine. In particular, a number of legislative acts were adopted, specialized anti-corruption bodies were created, and an anti-corruption strategy was approved. Also systematic implementation was introduced at the highest level with the participation of the heads of law enforcement and other state bodies of organizational measures aimed at solving anti-corruption issues, etc.

According to the research of domestic scientists, corruption has covered almost all spheres of public life in our country: management, economy, public consciousness, the legal sphere, has caused social tension, opposition to the constitutional and social order of Ukraine. Corruption has become a problem for the country's national security.

Research on corruption in Ukraine began in the middle of the 20th century. When Ukraine gained independence, a number of doctor's and candidate's dissertations were defended, more than five hundred scientific articles were prepared, and three hundred speeches were made at conferences, round tables, and symposia on the prevention of corruption.

Our comprehensive analysis of articles on the issue of corruption shows that they are of great informational value, because they make it possible to understand modern approaches and trends in the practical activities of corruption prevention entities.

The empirical basis of the research is confirmed by surveying respondents in various spheres of social life. Ways to solve the problem of preventing corruption in Ukraine are proposed.

Key words: *research, corruption, problem, institutional matrix, system analysis, prevention.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.8

О. В. Бойко
https://orcid.org/0000-0001-7255-9354
аспірантка кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МИТНА ЕКСПЕРТИЗА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

В статті досліджено проблемні питання щодо здійснення митних експертиз товарів в умовах глобалізації в торгівлі та гармонізації митного законодавства України з законодавством Європейського Союзу. На доктринальному рівні проаналізовано наявні підходи вчених щодо визначення сутності поняття «митна експертиза». Проаналізовано процес проведення митних експертиз: вчинення митними експертами сукупності дій, визначених, в першу чергу, нормами чинного митного законодавства України та підзаконних нормативно-правових актів з питань здійснення митної справи. Визначено кінцеву мету проведення митних експертиз та їхній зв'язок з реалізацією державної митної політики щодо боротьби з митними правопорушеннями та контрабандою, сприяння в забезпеченні митної, національної, економічної та фінансової безпеки в державі. Надано авторське визначення поняття «митна експертиза» та авторський перелік ознак цього поняття. Надано авторську класифікацію митних експертиз за об'єктом їхнього дослідження . Проаналізовано окремі приклади з наявного позитивного досвіду ЄС у сфері здійснення митних експертиз. Надано авторське визначення поняттю «верифікація товарів» та поняттю «енергоносії». Надано аргументи щодо необхідності проведення митних експертиз як з метою ідентифікації товарів та їхніх складових, так і з метою верифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України. Запропоновано шляхи модернізації законодавства в сфері здійснення митних експертиз, через розробку Проекту Закону України «Про митну експертизу» як спеціалізованого законодавчого акту. Визначено які поняття слід закріпити в Проекті цього Закону, правовий статус органу в сфері проведення досліджень у митних цілях, основні напрямки діяльності такого органу. Проаналізовано взаємозв'язок між митною та судовою (судово-товарознавчою) експертизами, зважаючи на кінцеву мету їхнього проведення. Визначено особливості механізму проведення митних експертиз товарів, що мають дефекти виробництва.

Ключові слова: *митна експертиза, ідентифікація товарів, верифікація товарів, інформація про товар, митна вартість.*

В Україні проведення митних експертиз товарів є складовою процедури митного контролю. Проведення митних експертиз товарів, що переміщуються через митний кордон України спрямоване, насамперед, на забезпечення національної та митної безпеки держави, недопущення потрапляння на внутрішній ринок України неякісних товарів, забезпечення фінансової безпеки України. Попри все вищенаведене, це питання залишається практично недослідженим вітчизняними науковцями. Враховуючи євроінтеграційний курс розвитку держави, постає потреба у визначенні природи і сутності митної експертизи, модернізації процедури проведення митних експертиз щодо окремих товарів, що переміщуються через митний кордон України.

В адміністративно-правовій науці експертизи як явище досліджувалися у працях вітчизняних вчених, так, організаційно-правовий аспект експертизи в митній справі досліджувала Г. Л. Карпенко, сутність митної експертизи як засобу митного контролю – І. В. Співак. Водночас, більшість досліджень щодо митних експертиз здійснюються українськими

© Бойко О. В., 2022

вченими, зазвичай, в галузі економіки, зокрема, Г. А. Тіхосовою, О. М. Вербицьким, Є. О. Калінським (щодо експертизи товарів в процесі здійснення митного контролю), А. А. Мазаракі, Н .В. Мережко, Н .В. Калугою (щодо експертизи товарів в митних цілях) та багатьма іншими вченими. Попри наявність наукових праць за темою цього дослідження, донині не з'ясовано сутність митної експертизи як складової процесу здійснення митної справи в Україні, не визначено її природу, не запропоновано шляхів модернізації законодавчих актів з питань проведення митних експертиз.

На сучасному етапі розвитку науки адміністративного права українськими вченими не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності митних експертиз. На доктринальному рівні під митною експертизою розуміють дію державних службовців (митних експертів), згідно з нормами чинного законодавства, що ґрунтується на виконанні ними службових обов'язків [1, с. 143]. Вважаємо, що такий підхід до розуміння сутності митної експертизи є вузьким, бо проведення митних експертиз передбачає вчинення митними експертами не однієї дії, а сукупності дій, визначених, в першу чергу, нормами чинного митного законодавства України та підзаконних нормативно- правових актів з питань здійснення митної справи (наприклад, виявлення заборонених речовин у складі певного товару, здійснення аналізу фізичних та хімічних характеристик товарів, тощо).

Відповідно до іншої точки зору, митна експертиза – це особливий вид науково-практичного дослідження, проведеного експертами з метою одержання достовірного, кваліфікованого, об'єктивного і незалежного висновку щодо достовірності наданої інформації та відповідності документів об'єктам митного контролю [2, с. 86]. Саме такий підхід до розуміння сутності митної експертизи застосовується в межах ЄС як Митного Союзу. Варто зазначити, що митна експертиза товару має бути комплексною, особливо щодо товарів , поміщених у митний режим імпорту, транзиту та переробки на митній території, бо результати проведення цих експертиз мають практичне значення, впливаючи, зокрема, на процес реалізації митними органами України фіскальної функції (наприклад, через перевірку посадовими особами митних органів заявленої митної вартості товару, за результатами проведення митної експертизи), одночасно забезпечуючи процес захисту митних інтересів України(використовуючи митну експертизу, можливо протидіяти контрабанді). Разом з тим, І. В . Співак вважає митну експертизу засобом здійснення митного контролю [3]. Зауважимо, що такий підхід до розуміння сутності митної експертизи використовується законодавцями пострадянських країн, зокрема, казахським законодавцем, проте він є вузьким, оскільки не враховує чинники глобалізації в торгівлі та протидії злочинності в сфері здійснення експортно-імпортних операцій з товарами, принцип вільного руху товарів, що характерний для європейської моделі здійснення торгівлі [4, 5].

Враховуючи факт наявності суперечливих точок зору щодо визначення сутності поняття «митна експертиза», вважаємо за необхідне надати авторське визначення цьому поняттю. Це – комплексне науково-практичне дослідження, що має місце в процесі здійснення митного контролю товарів щодо складу, властивостей, характеристик певного товару або його складових з одержанням посадовими особами митних органів достатньої інформації про такий товар, з кінцевою метою забезпечення митної, національної, економічної та фінансової безпеки в державі та захисту державних митних інтересів України, захисту внутрішнього ринку від потрапляння неякісних товарів на нього.

Вважаємо, що митні експертизи мають правову природу, а метою їхнього проведення, зважаючи на українську й світову практику в сфері торгівлі, є ідентифікація товарів, що переміщуються через митний кордон держави, визначення країни походження таких товарів, коду товарів за УКТЗЕД або європейською системою кодування товарів, визначення (уточнення) їхньої митної вартості. Г. Л. Карпенко у своєму дисертаційному дослідженні визначила, що підстави процедури при-

значення та організації використання спеціальних знань у прийнятті управлінських рішень залишилися поза увагою науковців та законодавця [6, с. 3]. Поділяємо таку позицію та вважаємо, що в окремих випадках управлінські рішення в процесі здійснення митної справи в Україні мають прийматися посадовими особами митних органів виключно за результатами проведення митних експертиз, в тому числі, митних експертиз паливно-мастильних матеріалів (бензин, дизельне пальне, тощо). Така практика характерна для країн-членів ЄС (зокрема, Франції, ФРН). Натепер, Україною запозичено такий досвід та впроваджено його на Енергетичній митниці Держмитслужби.

Вважаємо, що для митних експертиз характерні такі ознаки:

– це – комплексне науково-практичне дослідження складу, властивостей, характеристик певного товару або його складових, що має місце в процесі здійснення митного контролю товарів;

– за результатами проведення митних експертиз одержують достатню інформацію про такий товар з метою його ідентифікації та верифікації;

– кінцевою метою проведення митних експертиз в вузькому розумінні є захист внутрішнього ринку від потрапляння неякісних товарів на нього, а в широкому розумінні – забезпечення митної, національної, економічної та фінансової безпеки в державі та захист державних митних інтересів України.

Зазначимо, що в тексті чинного Митного Кодексу України (далі – МК України) не закріплено термін «митна експертиза», натомість використовується термін «експертиза». Так, відповідно до ч. 1, ст. 23-1 МК України, визначено, що у випадках класифікації, визначення країни походження товарів, якщо для прийняття рішення щодо зобов'язуючої інформації необхідне проведення дослідження (аналізу, експертизи) проб (зразків) таких товарів, митний орган має право призначити таке дослідження (аналіз, експертизу), за умови отримання попередньої згоди підприємства [7]. Вважаємо, що такий підхід законодавця до визначення дослідження в митній сфері є недосконалим, оскільки не враховано специфіки самої митної експертизи як явища в митній справі. Так, на практиці може виникнути необхідність в проведенні експертизи або аналізу як самого товару, так і його складових, наприклад, щодо товарів, поміщених у митний режим переробки на митній території, (зокрема, складові дієтичних добавок). Зауважимо, що проблемою на сучасному етапі розвитку митних експертиз в Україні є відсутність достатньої законодавчої бази з питань здійснення митних експертиз товарів. Вважаємо, що створення нової та оновлення наявної нормативної бази щодо митних експертиз сприятиме побудові ефективного механізму протидії правопорушенням в митній сфері з одночасною реалізацією принципу прозорості в торгівлі (такий підхід діє в межах ЄС як Митного Союзу).

Необхідно зазначити, що кожна митна експертиза проводиться, враховуючи певну сукупність показників щодо товару. Так, під час проведення митної експертизи комп'ютерних столів, котрі переміщуються у митному режимі «імпорт» цими показниками є, серед іншого, коефіцієнт стійкості до стирання покриття, стійкість захисно-декоративних покриттів до плямоутворення, стійкість до перекидання [8]. На відміну від українського підходу до проведення митних експертиз, оновлений європейський підхід передбачає наявність переліку обставин для верифікації товарів, зокрема, тих, що переміщуються у митному режимі транзиту. Зауважимо, що зміст поняття «ідентифікація товару» є ширшим за зміст поняття «верифікація товару», яке використовується в межах ЄС з метою визначення митної вартості товарів [9, с. 471]. Для української митної практики поняття «верифікація товару» не характерне. В умовах євроінтеграції в Україні слід запровадити в митній практиці використання понять «верифікація товарів», «митний борг», законодавчо визначити критерії верифікації, закріпити перелік підстав для здійснення митними органами України верифікації товарів (наприклад, виникнення ризику заниження митної вартості товару). Вважаємо, що запровадження законодавцем механізму верифікації товарів у різних митних

режимах сприятиме оптимізації процесу з'ясування митної вартості товарів митними органами та зменшить кількість позовів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо митної вартості товарів, відповідно до вимог, визначених статтею. 54 МК України [7]. Вважаємо за необхідне надати авторське визначення поняттю «верифікація товарів». Це – сукупність дій посадових осіб митних органів, що спрямовані на з'ясування відомостей про митну вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, з обов'язковою перевіркою при цьому супровідних документів на такі товари та відомостей про контрагентів зовнішньоекономічних угод, за якими здійснено ті, чи інші експортно-імпортні операції. Перевірка контрагентів має здійснюватися посадовими особами митних органів з використанням електронних баз даних та у процесі взаємодії посадових осіб митних органів з посадовими особами податкових органів, посадовими особами антимонопольних органів країн, резидентами яких є Сторони відповідних контрактів. Митна експертиза може застосовуватися посадовими особами митних органів як на етапі ідентифікації товару (з'ясування складу товару, виявлення заборонених складників у його складі, з'ясування країни його походження, тощо), так і на етапі його верифікації (митна експертиза може проводитися щодо товарів, митну вартість яких необхідно визначити).

Враховуючи особливості здійснення митних експертиз, надаємо авторську класифікацію митних експертиз за їхніми об'єктами:

1. Митна експертиза паливно-мастильних матеріалів;
2. Митна експертиза газу природнього;
3. Митна експертиза електричної енергії;
4. Митна експертиза енергії, одержаної з альтернативних джерел;
5. Митна експертиза дорогоцінного каміння, виробів з нього;
6. Митна експертиза картин, скульптур, гравюр (митно-мистецтвознавча експертиза);
7. Митна експертиза предметів старовини (наприклад, ікон, старовинних книг, тощо);
8. Митна експертиза товарів, що переміщуються через митний кордон в митному режимі переробки на митній території;
9. Митна експертиза інших товарів;

Під час здійснення митних експертиз щодо енергоносіїв існує необхідність надання законодавцем визначення поняттю «енергоносії». В межах цього дослідження здійснено спробу надати авторське визначення поняттю «енергоносії». *Енергоносії – це група товарів, що переміщуються через митний кордон під повним контролем з боку держави, чи уповноважених нею на таке органів, після їхнього видобутку, повної, чи часткової переробки, вироблення (електроенергія), в тому числі, з використанням альтернативних джерел енергії, на відповідних спеціалізованих підприємствах, з кінцевою метою задоволення потреб споживачів в необхідних їм енергоресурсах*. Пропонується внести зміни до статті 4 чинного МК України та закріпити на законодавчому рівні вищезазначене визначення. Зазначимо, що проведення митної експертизи електричної енергії, з метою уточнення її митної вартості, має здійснюватися посадовими особами митних органів з урахуванням положень Закону України «Про ринок електричної енергії» та положень чинних актів антимонопольного законодавства, зважаючи на специфіку функціонування ринку електроенергії в державі. Проведення митних експертиз щодо енергоносіїв не можливо без модернізації наявного трубопровідного транспорту та встановлення засобів обліку енергоносіїв як необхідної складової митної інфраструктури в Україні. Ці заходи дозволять своєчасно проводити митні експертизи, з метою верифікації енергоносіїв, котрі переміщуються через митний кордон держави, зважаючи на позитивний досвід окремих держав-членів ЄС, зокрема, Королівства Нідерланди, де в митній практиці використовують спеціальний Верифікаційний Протокол [10].

Проблемним питанням залишається визначення правового статусу спеціалізованого органу з питань експертизи та досліджень. Зауважимо, що за ідеальної моделі функціонування митної системи України, вищевказаний орган має стати

складовою Департаменту організації митного контролю та оформлення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику. Результати проведення митних експертиз безпосередньо впливають на процедури здійснення митного оформлення і митного контролю щодо певних товарів, в тому числі, можуть збільшувати їхню тривалість, оскільки посадовою особою митного органу може бути відмовлено в митному оформленні певного товару, анульовано подану в автоматичному режимі митну декларацію на товар.

Вважаємо, що в Україні слід створити цілісну систему законодавчого забезпечення процесу проведення експертних досліджень товарів під час їхнього переміщення через митний кордон держави. В цьому контексті пропонуємо розробити Проект спеціалізованого Закону України «Про митну експертизу» (далі – Проект Закону), особливо зважаючи на чинники глобалізації торгівлі в світі та гармонізації митного законодавства України з законодавством ЄС як Митного Союзу. Розробка Проекту Закону є актуальною в умовах розвитку двосторонніх відносин у сфері торгівлі між Україною та окремими державами світу, зокрема, Великобританією, Молдовою, Словаччиною, США. Розробка Проекту такого Закону та подальше його прийняття в цілому сприятимуть одержанню посадовими особами митних органів найбільш повної та достовірної інформації про товари, які переміщуються через митний кордон України в усіх митних режимах та їхні обсяги (щодо енергоносіїв), що також вкрай важливо в умовах дії правового режиму воєнного стану в державі. Це, в свою чергу , впливатиме на забезпечення стану митної, фінансової та національної безпеки в Україні, мінімізацію можливих митних ризиків. Вважаємо, що в Проекті Закону слід закріпити визначення низки понять: «митна експертиза», «об'єкт митної експертизи», «мета проведення митної експертизи», «ідентифікація товару», «верифікація товару», «орган у сфері досліджень товарів для митних цілей», «митний експерт», визначити правовий статус органу в сфері проведення досліджень у митних цілях, основні напрямки діяльності такого органу, перелік вимог до осіб, які виявили бажання стати митними експертами, механізми взаємодії митних експертів з посадовими особами митних органів в Україні. Констатуємо, що прийняття такого нормативного акту сприятиме модернізації процесу здійснення митної справи в Україні з орієнтацією на захист прав кінцевих споживачів товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Водночас, на доктринальному рівні слід розмежувати між собою митну та судову (судово-товарознавчу) експертизи, оскільки вони мають різну правову природу та різну кінцеву мету. В цьому контексті констатуємо, що положення Закону України «Про судову експертизу» мають застосовуватися, в разі виникнення митних спорів та неможливості або неефективності застосування сторонами таких спорів механізму їхнього досудового врегулювання. Зауважимо, що кінцева мета проведення митної експертизи – забезпечення митної, національної, економічної та фінансової безпеки держави, захист її митних інтересів, а метою проведення судової експертизи є найбільш повне з'ясування обставин справи, з подальшим прийняттям рішення судом у конкретній адміністративній справі. Зазначимо, що проведення митних експертиз товарів також сприяє зменшенню навантаження на суди та зменшує часові і фінансові витрати власників товарів на судові процеси. Судова експертиза в митних спорах в державах-членах ЄС, застосовується рідше, ніж митна, оскільки перевага надається застосуванню механізму досудового врегулювання спорів у сфері здійснення торгівлі, проте в разі сприяння захисту прав інтелектуальної власності завжди проводиться митна експертиза товарів. Цей досвід запозичено Україною та ефективно впроваджено, зокрема, на Київській митниці Держмитслужби України [11]. Водночас, лише за результатами проведення судово-товарознавчої експертизи можливо з'ясувати, які дефекти має конкретний товар? Чи є ці дефекти істотними? Зауважимо, що в Україні досі не вироблено альтернативного механізму з'ясування інформації про наявність

дефектів певного товару, зокрема, з можливим використанням у цьому процесі системи управління ризиками (системи АСАУР). Констатуємо, що питання щодо вироблення такого механізму має стати предметом подальших наукових досліджень за цією тематикою.

Висновки. Питання визначення сутності та особливостей митних експертиз залишається практично недослідженим вітчизняними науковцями. В дослідженні надано авторське визначення поняття «митна експертиза». Це комплексне науково-практичне дослідження, що має місце в процесі здійснення митного контролю товарів щодо складу, властивостей, характеристик певного товару або його складових з одержанням посадовими особами митних органів достатньої інформації про такий товар, з кінцевою метою забезпечення митної, національної, економічної та фінансової безпеки в державі та захисту державних митних інтересів України, захисту внутрішнього ринку від потрапляння неякісних товарів на нього. Надано авторський перелік ознак митної експертизи:

– це комплексне науково-практичне дослідження складу, властивостей, характеристик певного товару або його складових, що має місце в процесі здійснення митного контролю товарів;

– за результатами проведення митних експертиз одержують достатню інформацію про такий товар з метою його ідентифікації та верифікації;

– кінцевою метою проведення митних експертиз в вузькому розумінні є захист внутрішнього ринку від потрапляння неякісних товарів на нього, а в широкому розумінні – забезпечення митної, національної, економічної та фінансової безпеки в державі та захист державних митних інтересів України.

Надано авторську класифікацію митних експертиз за їхніми об’єктами, а саме,:

1. Митна експертиза паливно-мастильних матеріалів;
2. Митна експертиза газу природнього;
3. Митна експертиза електричної енергії;
4. Митна експертиза енергії, одержаної з альтернативних джерел;
5. Митна експертиза дорогоцінного каміння, виробів з нього;
6. Митна експертиза картин, скульптур, гравюр (митно-мистецтвознавча експертиза);
7. Митна експертиза предметів старовини (наприклад, ікон, старовинних книг, тощо);
8. Митна експертиза товарів, що переміщуються через митний кордон в митному режимі переробки на митній території;
9. Митна експертиза інших товарів;

Надано авторське визначення поняттю «верифікація товару» – сукупність дій посадових осіб митних органів, що спрямовані на з’ясування відомостей про митну вартість товарів, що переміщуються через митний кордон України, з обов’язковою перевіркою при цьому супровідних документів на такі товари та відомостей про контрагентів зовнішньоекономічних угод, за якими здійснено ті, чи інші експортно-імпортні операції. Вважаємо, що енергоносії – це група товарів, які переміщуються через митний кордон під повним контролем з боку держави, чи уповноважених нею на таке органів, після їхнього видобутку, повної або часткової переробки, вироблення (електроенергія), в тому числі, з використанням альтернативних джерел енергії, на відповідних спеціалізованих підприємствах, з кінцевою метою задоволення потреб споживачів в необхідних їм енергоресурсах.

За ідеальної моделі функціонування митної системи України спеціалізований орган з питань експертизи та досліджень товарів, має стати складовою Департаменту організації митного контролю та оформлення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику.

Запропоновано розробити Проект Закону України «Про митну експертизу» з подальшим його ухваленням, з метою досягнення належного рівня законодавчого забезпечення процесу проведення митних експертиз в Україні. в Проекті такого Закону слід закріпити визначення низки понять: «митна експертиза», «об’єкт митної експертизи», «мета проведення митної експертизи», «ідентифікація товару», «верифікація товару», «орган у сфері досліджень товарів для митних цілей», «митний експерт», визначити

правовий статус органу в сфері проведення досліджень у митних цілях, основні напрямки діяльності такого органу, перелік вимог до осіб, які виявили бажання стати митними експертами, механізми взаємодії митних експертів з посадовими особами митних органів в Україні.

Список використаної літератури:

1. Мельник О. Г., Хмаренко В. С. Митна експертиза: сутність, призначення та види/ О. Г. Мельник, В. С. Хмаренко. Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.6. – С. 143.
2. Митний контроль та експертиза товарів : навч.посіб.\ Г. А. Тіхосова, О. М. Вербицький, Є .О . Калінський. Херсон, Олді-Плюс, 2019. – С. 86.
3. Співак І. В. Митна експертиза як один з основних засобів митного контролю\ І. В. Співак Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції "Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави" – К. : НТУУ « КПІ», 2016.
4. Бойко О., Тильчик В. Європейська модель здійснення нетарифного регулювання: орієнтир для України в умовах реформування митної системи.\ О. Бойко, В. Тильчик – KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2022. № 3(47) – С. 156–159.
5. Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2017 года № 123-VI «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.11.2022 г.) URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39082703&sub_id=4610800&pos=8544;-19#pos=8544;-19
6. Карпенко Г. Л. Експертиза в митній справі: організаційно-правовий аспект. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. \ Г. Л. Карпенко. – О.: Національний університет «Одеська юридична академія», 2007. – С. 3
7. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI (зі змінами та доповненнями) Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.
8. Про затвердження Порядку взяття проб і зразків товарів, проведення досліджень (аналізу, експертизи) з метою їх митного оформлення, а також розпорядження зразками : постанова КМУ від 12.12.2002 р. № 1862. – К. : Офіційний вісник України, 2002. – 5 с.
9. TRANSIT MANUAL. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL TAXATION AND CUSTOMS UNION.- Brussels, 19-04-2021. – P. 471
10. Verification Protocol for Sustainable Solid Biomass for Energy Applications Commissioned by the Ministry of Economic Affairs and Climate policy January 2020. – 68 p.
11. Митні заходи захисту прав ІВ: законодавство, правозастосування, рекомендації. Юридична газета №16 (746) URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/mitne-pravo/mitni-zahodi-zahistu-prav-iv-zakonodavstvo-pravozastosuvannya-rekomendaciyi.html

Boiko O. CUSTOMS EXAMINATION IN UKRAINE: PROBLEMATIC ASPECTS

The article examines problematic issues regarding the implementation of customs examinations of goods in the conditions of globalization in trade and the harmonization of customs legislation of Ukraine with the legislation of the European Union. At the doctrinal level, the available approaches of scientists regarding the definition of the essence of the concept of «customs expertise» were analyzed. The process of conducting customs examinations is analyzed: customs experts perform a set of actions determined, first of all, by the norms of the current customs legislation of Ukraine and subordinate regulatory legal acts on the implementation of customs affairs. The final goal of conducting customs examinations and their connection with the implementation of the state customs policy on combating customs offenses and smuggling, assisting in ensuring customs, national, economic and financial security in the state is determined. The author's definition of the concept of «customs expertise» and the author's list of features of this concept are provided. The author's classification of customs examinations according to the object of their research is provided. Individual examples from the existing positive experience of the EU in the field of customs expertise were analyzed. The author's definition of the concept of «verification of goods» and the concept of «energy resourses» are given. Arguments are presented regarding the need to carry out customs examinations both for the purpose of

identification of goods and their components, and for the purpose of verification of goods moving across the customs border of Ukraine. Ways to modernize legislation in the field of customs expertise are proposed through the development of the Draft Law of Ukraine «On Customs Expertise» as a specialized legislative act. It has been determined which concepts should be fixed in the Draft of this Law, the legal status of the body in the field of conducting research for customs purposes, the main areas of activity of such a body. The interrelationship between customs and judicial (forensic) examinations is analyzed, taking into account the ultimate goal of their conduct. The specifics of the mechanism for carrying out customs examinations of goods with production defects have been determined.

Key words: *customs examination, identification of goods, verification of goods, information about the goods, customs value.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.9

Ю. В. Бурченко
аспірантка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного господарства та природокористування

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ КАРАНТИНУ

Дослідження присвячене питанню адміністративної відповідальності за порушення правил карантину у таких державах Німеччина, Франція, Італія, США, Англія та Польща. У статті наводиться порівняння континентальної та англосаксонської правових систем щодо адміністративної відповідальності за порушення правил карантину. Відмічено, що у всіх досліджуваних країнах встановлена адміністративна відповідальність за порушення правил карантину. Висвітлено, що у більшості випадків санкцією за порушення карантинних вимог виступає штраф (Німеччина, Італія, Франція, Польща, Великобританія, США). Разом з тим в Франції та США як вид санкції передбачений і арешт. Розміри штрафів найрізноманітніші. У порівнянні з середніми заробітними платами мінімальними є штрафи в 4% (Франція), 21,5% (Італія), а максимальними – 24% (США), 46% (Великобританія), 100% (Польща), 118% (Франція), 215% (Італія), 244% (Німеччина). Окрему увагу приділено питанню диференціації покарань залежно від того вчинила його фізична чи юридична особа, а також вчинене воно вперше чи повторно (Німеччина, Італія, Франція). Однак в країнах англосаксонської системи права така диференціація відсутня. Акцент зроблений на тому, що стежать за дотриманням вимог карантину або лише органи поліції (Німеччина, Великобританія) або органи поліції та інші адміністративні органи (Італія, Франція, США). Наголошено, що вивчення зарубіжного досвіду дозволяє виділити позитивні аспекти, які могли б бути корисними для України, а саме створення каталогів правопорушень залежно від епідеміологічної ситуації в регіонах, що допоможе громадянам – ознайомитися з конкретними обмеженнями і санкціями за їх порушення, а працівникам поліції належним чином кваліфікувати та зменшити кількість допущених помилок. Зазначено, що менша кількість органів порівняно з Україною, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення. У переважній більшості європейських країн цю функцію виконують органи поліції. Звернута увага на необхідність співвідношення штрафів в зарубіжних країнах та Україні з метою пошуку найбільш оптимальних розмірів, які будуть пропорційними до суспільної шкідливості адміністративних правопорушень.

Ключові слова: *штраф, склад правопорушення, адміністративні органи, середня заробітна плата, порівняльне право.*

Постановка проблеми. В світлі виникнення та загострення пандемії гострої респіраторної інфекції COVID-19 світ зіткнувся з новими викликами та завданнями щодо збереження життя, охорони здоров'я і не тільки. Географічно коронавірус COVID-19 поширився практично на всі країни світу. Такий стан поширення коронавірусної інфекції вимагав від усіх держав вжиття активних дієвих заходів по запобіганню виникнення нових випадків, серед яких майже першим кроком стало запровадження карантину, що підкріплювався інститутом адміністративної та/або кримінальної відповідальності за його порушення.

З огляду на критику та існуючі недоліки конструкції інституту адміністративної відповідальності за порушення умов карантину в Україні, корисним буде дослідити зарубіжний досвід. Як влучно зазначають автори підручника «Порівняльне правознавство», «значення порівняльно-правових досліджень зумовлюється тим, що

© Бурченко Ю. В., 2022

вони дозволяють вийти за національні кордони своєї правової системи, поглянути під особливим кутом зору на низку традиційних проблем юридичної науки та практики, розширити обрії юридичних пошуків, здійснити обмін правовою інформацією, науковими ідеями, враховувати як позитивний, так і негативний іноземний юридичний досвід» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження зарубіжного досвіду провадження у справах про адміністративні правопорушення займалися Фазикош О. В. Павлович-Сенета Я. П., Шульга Є.В., Парненко В. С., Шевчук О. М. Значний внесок зробив Кузамбаєв С. О. у дослідженні кримінальної відповідальність за зараження коронавірусом Sars-Cov-2 (Covid-19) в Україні та деяких зарубіжних країнах.

Мета статті. З цією метою нами були проаналізовані законодавчі акти, які встановлюють карантинні заходи та закріплюють відповідальність за порушення вимог карантину у таких країнах як: Федеративна Республіка Німеччина (далі – Німеччина), Італія, Франція, Польща, Великобританія, Сполучені штати Америки (далі – США).

Виклад основного матеріалу. В той же час, необхідно підкреслити, що питання адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину в зарубіжних країнах неможливо розглядати в вузькому контексті, обійшовши стороною загальні риси інституту адміністративних деліктів. Для прикладу у деяких країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються різновидом злочинів [2, с. 178–182]. Це, зокрема, такі країни: Німеччина, Італія та інші.

Правові системи інших держав характеризуються відмежуванням адміністративного деліктного законодавства від карного, що виявляється у неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень карних законів [3, с. 206–217]. Сюди відносяться: Франція, Польща та інші.

Крім того як з точки зору адміністративного, так і кримінального права важливо встановити межу, де адміністративний проступок стає злочином, тому у дисертаційному дослідженні окрім адміністративної відповідальності, ми зачепили окремі аспекти кримінальної відповідальності в зарубіжних країнах.

Для здійснення порівняння ми використовували такі критерії: 1) нормативно-правові акти, які впроваджують карантин та регулюють адміністративну та/або кримінальну відповідальність за його порушення; 2) приклади діянь, що складають склад правопорушення або склад правопорушення, сформований в законі; 3) органи, що притягують до відповідальності та 4) санкції.

Також надзвичайно вдалою нам видалася ідея О. А. Кузамбаєва, який у своїй статті на тему «Кримінальна відповідальність за зараження коронавірусом Sars-Cov-2 (Covid-19) в Україні та деяких зарубіжних країнах в ракурсі економічного паритету» [4, с. 75–91], який здійснив порівняння штрафів за кримінальні злочини з середньомісячною заробітною платою в деяких країнах. Ми також використаємо це співвідношення для характеристики адміністративних штрафів, оскільки це надає більш точне уявлення про їх розміри і дозволяє порівняти на основі єдиного критерію.

Зважаючи на євроінтеграційний шлях, обраний Україною, в першу чергу цікавим предметом наукового дослідження в межах дисертаційної роботи є досвід саме європейських країн, зокрема Німеччини, Італії, Франції, Польщі.

У Федеративній Республіці Німеччина відсутній єдиний кодифікований акт, який містить склади адміністративних правопорушень. Натомість вони закріплені в галузевих нормативно-правових актах. Їх розпорошеність настільки велика, що йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку.

Крім того, як зазначає В. С. Парненнко, у Німеччині адміністративні проступки з точки зору систематизації відносяться до криміналістично-правового галузевого боку сфери. Однак право адміністративних проступків відрізняється від кримінального права змістовими аспектами.

Крім того, якщо певне діяння має ознаки як злочину, так і адміністративного проступку, то перевагу отримує німецький кримінальний закон [5, с. 76].

Правовою підставою для карантину в Німеччині є Закон «Про захист від інфекційних хвороб», який діє з 1 січня 2001 р. [6] і до якого через пандемію кілька разів були внесені зміни. Зокрема, набрав чинності «Третій закон про захист населення у разі епідемічної ситуації національного масштабу» від 18 листопада 2020 р. та «Четвертий закон про захист населення у випадку епідемічної ситуації національного масштабу» від 23 квітня 2021 року.

Для того, щоб адекватно та на законних підставах кваліфікувати спеціально запроваджені заборони для громадян та юридичних осіб, які повинні забезпечити дотримання вимог, федеральні штати створили каталог правопорушень та відповідних для них штрафів, які постійно адаптуються до чинних нормативних актів. Ці каталоги створюються для кожної федеральної землі окремо [7]. Для прикладу, станом на 26 липня 2021 року, серед адміністративних проступків, пов'язаних з порушенням вимог карантину, перераховані наступні: недотримання дистанції у громадських місцях (від 50 до 250 євро), відсутність медичної маски (від 50 до 250 євро); ненадання доказів щодо тестування або вакцинації після одужання та госпіталізації (від 500 до 10000 євро); ненадання інформації про санітарні заходи та їх виконання на офіційний запит (для приватних осіб 50–2500 євро, для юридичних осіб від 500 до 5000 євро); перевищення дозволеної кількості учасників у різних заходах (для приватних осіб 500 - 5000 євро, для юридичних осіб від 500 до 10000 євро); участь у масових заходах без тесту або свідоцтва про вакцинацію; вхід до ресторану, розважального закладу, готелю без тестування або довідки про вакцинацію (від 150 до 1000 євро) [8]. Розмір штрафу нараховується судом та залежать від рівня доходу особи, яка притягається до відповідальності [9].

Ми вважаємо, що запровадження каталогів адміністративних правопорушень є позитивним досвідом для інших країн, адже дозволяє легко кваліфікувати порушення. Крім того, громадянам чітко відомі всі заборони, що також сприяє законослухняній поведінці.

Стежить за дотриманням карантинних правил у Німеччині патруль відомства громадського порядку.

Кримінальна відповідальність встановлюється якщо інфікована коронавірусом особа через свідоме порушення карантину заражає іншу людину та спричиняє шкоду здоров'ю. Таке діяння карається штрафом чи позбавлення волі до п'яти років [10].

Так звана «німецька модель» правового регулювання адміністративної відповідальності притаманна також законодавству Італії, де на початку пандемії був прийнятий Закон № 13 від 5 березня 2020 року «Про невідкладні заходи щодо запобігання поширенню COVID-19». Закон визначає повноваження муніципалітетів в регулюванні епідеміологічної ситуації, пов'язаної з поширенням COVID-19. Порушення таких заходів карається за ст. 260 Королівського Указу № 1265 від 1934 року «Зведений текст законів про охорону здоров'я». Відповідно до названого закону невиконання розпоряджень по запобіганню поширенню інфекційних хвороб карається арештом від 3 до 18 місяців або штрафом від 500 до 5000 євро [11]. Середня заробітна плата в Італії – 2333 Євро [12], що по відношенню до штрафу 21,5% – 215%.

Кримінальна відповідальність встановлена статтею 650 Кримінального кодексу Італії за недотримання встановлених законодавством з питань правопорядку чи громадської безпеки правил громадського порядку чи гігієни. Окремою нормою у статті 438 Кримінального кодексу встановлено відповідальність за умисне поширення патогенних мікробів (патогенні мікроби – це віруси або інші мікроорганізми, наділені інфекційною здатністю, а отже, здатні поширюватися і поширюватися серед населення) [13]. Санкції накладаються префектом місця, де цей факт був встановлений.

Як бачимо, законодавство Італії на відміну від законодавства Німеччини в загальних рисах визначає склад правопорушення, яке конкретизується в спеціальних розпорядженнях щодо карантину.

Інша концепція адміністративної відповідальності – «французька» – характеризується розмежуванням адміністративно-деліктного законодавства від кримінального, що проявляється в неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень кримінальних законів [14, с. 135]. Так, у Франції діє Кодекс громадського здоров'я від 1953 року, до якого були внесені зміни, що дещо розширили повноваження Міністра охорони здоров'я та перфектів на місцевому рівні щодо запобігання поширенню інфекційних хвороб.

Порушення заходів, запроваджених указом Міністра охорони здоров'я, зокрема щодо заборони руху людей та транспортних засобів, обмеження масових заходів та багато інших, які вводяться відповідно до існуючої на конкретний момент епідеміологічної ситуації, карається штрафом від 135 євро. Якщо особа вчиняє більше трьох порушень протягом місяця, розмір штрафу становить 3750 євро. Санкції застосовуються працівниками муніципальної поліції, міжтериторіальними чиновниками, агентами міста Париж та контролерами загальних доріг [15]. По відношенню до середньої заробітної у Франції (3137 Євро [16]) частка мінімального та максимального штрафу становить складає 4% – 118%.

В Кримінальному кодексі Франції відсутня спеціальна стаття, яка б передбачала відповідальність за порушення карантинних норм. Натомість особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності за ст. 221-6 КК Франції у разі необережного травмування людини чи необережного вбивства (до трьох років ув'язнення та 45 000 євро штрафу). У разі вчинення умисного травмування до 5 років позбавлення волі та 75 000 євро штрафу. При цьому, за цією статтею до кримінальної відповідальності притягуються не лише фізичні особи, а й роботодавці, які порушили вимоги щодо безпеки [17].

Правовими підставами відповідальності за порушення вимог карантину у Польщі є Закон «Про запобігання та боротьбу з інфекціями та інфекційними хворобами» від 5 грудня 2008 року, Кодекс про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс. Загалом у Польщі встановлено адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення вимог карантину.

Адміністративна відповідальність настає за ст. 54 Кодексу про адміністративні правопорушення «Неприйнятна поведінка в громадському місці». В аналізованій статті передбачено відповідальність за порушення встановлених законом правил поведінки в громадському місці та встановлено штраф до 500 злотих (9 % від середньої заробітної плати). Під дію цієї статті підлягають, наприклад, дії особи, яка порушує встановлені правила щодо користування громадським транспортом і намагається увійти в переповнений трамвай або наприклад порушують дистанцію в 1,5 метр [18].

Стаття 116 Кодексу про адміністративні правопорушення Польщі передбачає відповідальність за нараження інших на небезпеку, яке може виражатися в таких діях: порушення правил ізоляції, невиконання наказів та заборон щодо запобігання поширенню інфекційних хвороб, невиконання призначень лікаря, залишення місця карантину. Штраф за цією статтею встановлено в розмірі від 20 до 5000 злотих (0,4% – 99,9% від середньої заробітної плати, яка складає 5505 Євро [19]).

Крім того, в Кримінальному кодексі передбачається відповідальність за порушення правил ізоляції особою, яка завідомо знала про свою хворобу (ст. 161 КК Польщі). Відповідальність у цьому випадку становить позбавлення волі від 3-ох місяців до 5 років, а у випадку масового зараження до 10-ти років. Стаття 165 Кримінального кодексу Польщі встановлює відповідальність за поширення епідемії, за що загрожує від 6 місяців до 8 років позбавлення волі, у випадку, якщо такі дії неумисні – до 3 років позбалення волі, якщо це призвело до смерті або серйозних ушкоджень здоров'ю багатьох людей – карається позбавленням волі від 2 до 12 років [20]. За дотриманням карантину у Польщі слідкують санітарні інспектори та поліція.

Отже, основними характеристиками адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину є:

– її чітке нормативне закріплення або на рівні законів або кодексів про адміністративні правопорушення;

– банкетний характер диспозиції та її деталізація у інших законодавчих або підзаконних нормативно-правових документах;

– тонка межа між адміністративною та кримінальною відповідальністю, яка проявляється в наслідках від порушення карантинних вимог і настає за умови створення загрози поширення небезпечної інфекції, завдання шкоди здоров'ю чи смерті;

– повноваженнями щодо складання протоколів наділяються органи поліції, місцевого самоврядування та деякі інші адміністративні органи;

– найпоширенішим видом санкцій є штраф, який зазвичай диференціюється залежно від суб'єкта правопорушення та повторності його вчинення.

Окрему групу складають країни англосаксонської системи права.

Карантин пов'язаний із запобіганням COVID-19 був запроваджений в Великобританії. На початку березня 2020 року Парламент Великобританії затвердив Положення про охорону здоров'я (коронавірус) 2020, яке було введене відповідно до розділу 45R Закону про охорону здоров'я (Контроль хвороб) 1984 року. Відповідно до цих положень, поліція отримала повноваження затримувати тих, хто підозрюється у COVID-19. Наприкінці березня ці положення було замінено Правилами охорони здоров'я (Коронавірус, Обмеження) 2020 року [21].

Названим законом передбачається різні види кримінальних правопорушень, що посягають на суспільні відносини щодо забезпечення публічного здоров'я населення в частині убезпечення від коронавірусу COVID-19, а саме:

– не дотримання без розумного приводу будь-яких вказівок, розумних інструкцій, вимог чи обмежень, наданих або накладених на особу відповідно до закону;

– не виконання без розумного приводу обов'язку, особами, які несуть відповідальність за дитину;

– переховування або спроби злочинною особою втекти;

– свідоме надання неправдивої або оманливої інформації у відповідь на вимогу надати інформацію відповідно до закону;

– перешкоджання особі, яка здійснює чи намагається здійснювати владні повноваження, відповідно до закону.

Усі такі правопорушення караються штрафом 1000 фунтів [22, с. 326]. Притягнення до відповідальності в Великобританії покладено на органи поліції.

За вчинення перелічених кримінальних правопорушень передбачається покарання у виді штрафу, який не перевищує три рівня за стандартною шкалою (відповідно до закону Criminal Justice Act 1991 це штраф, що не перевищує 1000 £ фунтів стерлінгів). З урахуванням статистичних даних середньомісячна заробітна плата в Великобританії в 2019 р. становила 2176 £ фунтів стерлінгів [23], отже максимальний розмір штрафу становить 46 % від середньомісячної заробітної плати в країні [4, с. 75–91].

У США передбачена відповідальність для осіб, що порушують законодавство про карантин. Так, наприклад, відповідно до параграфа 271 Кодексу США, відповідальність для особи може бути у вигляді штрафу не більше ніж 1000 доларів США або позбавлення волі на строк не більше ніж один рік, при цьому ці дві санкції можуть бути застосовані одночасно [24].

Зважаючи на федеративний устрій США правила щодо карантину встановлюються як на державному, так і на місцевому рівні та можуть відрізнятися у різних штатах. Для прикладу, у штаті Іллінойс діє виконавчий наказ губернатора у відповідь на поширення COVID-19. Наказ встановлює обов'язки щодо соціального дистанціювання, носіння масок, обов'язку ізоляції у випадку наявності симптомів гострої респіраторної інфекції та багато іншого [25]. Порушення цього наказу має наслідком притягнення до відповідальності за параграфом 271 Кодексу США. Органами, уповноваженими на такі діє є Департамент поліції та Департамент громадського здоров'я відповідного штату. У відповідності до припису Центру з контролю та профілактики захворювань (U.S. CDC) особи, що перебувають на території США, повинні дотримуватись наступних

правил карантину щодо протидії поширенню захворювання COVID-19:

– перебуваючи під карантином, повинні дотримуватися запобіжних заходів за вказівками медичного персоналу, щоб запобігти можливому поширенню карантинної інфекційної хвороби на інших;

– повинні співпрацювати із зусиллями федеральних, штатних чи місцевих органів охорони здоров'я (сюди входить надання інформації про людей, з якими мали контакт, місцях, до яких були відвідування чи подорожі, та історії хвороби);

– забороняється будь-яким чином подорожувати будь-яким видом транспорту без письмового дозволу на поїздку [26].

З урахуванням статистичних даних середньомісячна заробітна плата в США в 2019 р. становила – 4137 $ доларів США, отже максимальний розмір штрафу становить 24% від середньомісячної заробітної плати в країні [4, с. 75–91].

Таким чином, в англосаксонській правовій системі притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину має багато спільних ознак з континентальною системою права (нормативне закріплення, органи, які притягують до відповідальності, склад правопорушень). Виняток становить відсутність диференціації штрафів в залежності від того, яка конкретна вимога порушена, ким вона порушена та зроблено це вперше чи повторно.

Висновки і пропозиції. Аналіз зарубіжного досвіду щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину дозволяє зробити наступні узагальнюючі висновки:

По-перше, нормативне закріплення карантину зазвичай відбувається на рівні законів уже існуючих (Німеччина, Франція) або спеціально-прийнятих (Італія, Великобританія), тоді як конкретні правила деталізуються в указах адміністративних органів, які виконують функції у сфері охорони здоров'я (Німеччина, Франція, США).

По-друге, практично у всіх країнах встановлена як адміністративна, так і кримінальна відповідальність за порушення вимог карантину (Федеративна Республіка Німеччина, Італія, Франція, Польща). Адміністративна відповідальність встановлена переважно галузевими законами (Німеччина) або Кодексами адміністративних правопорушень (Польща,). Кримінальна відповідальність завжди передбачена кримінальним законодавством.

По-третє, у переважній більшості норми адміністративного законодавства носять бланкетний характер та встановлюють відповідальність за порушення карантинних вимог (Німеччина) або невиконання наказів та розпоряджень щодо запобігання поширенню інфекційних хвороб (Італія, Франція, Великобританія).

По-четверте, кримінальна відповідальність у таких країнах як Німеччина, Польща настає за порушення правил карантину, яке призвело до завдання шкоди здоров'ю інших або смерті і має відповідно матеріальний склад злочину, тоді як у Італії склад злочину передбачає загалом умисне (Італія) поширення інфекційних захворювань. При цьому суб'єктом часто виступає особа, яка інфікована вірусом і знає про це (Німеччина, Польща). Законодавство Франції не містять спеціального складу злочину, а дії щодо розповсюдження вірусу кваліфікуються як злочин у випадку травмування або вбивства.

По-п'яте, стежать за дотриманням вимог карантину або лише органи поліції (Німеччина, Великобританія) або органи поліції та інші адміністративні органи (Італія, Франція, США).

По-шосте, у більшості випадків санкцією за порушення карантинних вимог виступає штраф (Німеччина, Італія, Франція, Польща, Великобританія, США). Разом з тим в Франції та США як вид санкції передбачений і арешт. Розміри штрафів найрізноманітніші. У порівнянні з середніми заробітними платами мінімальними є штрафи в 4% (Франція), 21,5% (Італія), а максимальними – 24% (США), 46% (Великобританія), 100 % (Польща), 118% (Франція), 215% (Італія), 244% (Німеччина).

По-сьоме, у більшості країн покарання диференціюється залежно від того вчинила його фізична чи юридична особа, а також вчинене воно вперше чи повторно (Німеччина, Італія, Франція). У випадку відсутності такої диференціації в законі, суд призначає покарання з урахуванням вище наведених обставин. Однак в краї-

нах англосаксонської системи права така диференціація відсутня.

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє також виділити такі позитивні аспекти, які могли б бути корисними для України за умови проведення подальших досліджень:

по-перше, це створення каталогів правопорушень залежно від епідеміологічної ситуації в регіонах, що допоможе громадянам – ознайомитися з конкретними обмеженнями і санкціями за їх порушення, а працівникам поліції належним чином кваліфікувати та зменшити кількість допущених помилок;

по-друге, привертає увагу менша кількість органів порівняно з Україною, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення. У переважній більшості європейських країн цю функцію виконують органи поліції;

по-третє, необхідно співвіднести штрафи в зарубіжних країнах та Україні з метою пошуку найбільш оптимальних розмірів, які будуть пропорційними до суспільної шкідливості адміністративних правопорушень.

Список використаної літератури:

1. Ткаченко В. Д., Погребняк С. П., Лук'янов Д. В. Порівняльне правознавство: підручник. Харків : Право, 2003. 274 с.
2. Фазикош О. В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Вип. 3-2. Том 2. 2015. С. 178–182. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_2/42.pdf
3. Павлович-Сенета Я. П. Основні напрямки вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Львівський державний університет внутрішніх справ: науковий вісник.* № 1. 2016. С. 206–217. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/01_2016/16psyadzk.pdf
4. Кузамбаєв С. О. Кримінальна відповідальність за зараження коронавірусом Sars-Cov-2 (Covid-19) в Україні та деяких зарубіжних країнах в ракурсі економічного паритету. *Вісник асоціації кримінального права України*. 2020. № 1 (13). С. 75–91.
5. Парненко В. С. Сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності за кордоном. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Серія ПРАВО. Випуск 29. Частина 2. Том 2. С. 75–79.
6. Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen. Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesamts für Justiz. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/index.html
7. Kathleen Kunst Maßnahmen und Sanktionen zur Corona-Abwehr nach dem aktuellen Infektionsschutzgesetz. Haufe/ 08.06.2021. URL: https://www.haufe.de/recht/arbeits-sozialrecht/corvid-19-coronavirus-handlungspflichten-des-arbeitgebers_218_510640.html
8. Bußgeldkatalog für Ordnungswidrigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz im Zusammenhang mit der Zehnten CoronaVO vom 14. August 2021. URL: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheitsschutz/CoronaVO_Bussgeldkatalog.pdf
9. Коронавірус: яке покарання загрожує за порушення правил карантину. URL: https://www.dw.com/uk/yake-pokarannia-zahrozhuie-za-porushennia-pravyl-karantynu/a-52979137
10. Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html
11. REGIO DECRETO 27 luglio 1934, n. 1265. Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie. (034U1265). URL: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1934-07-27;1265!vig=
12. Мінфін. Середня зарплата в Італії. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/world/italy/ (дата звернення: 25.10.2022).
13. Codice Penale 2020: aggiornato con le ultime modifiche legislative introdotte, da ultimo, dalla L. 14 agosto 2020, n. 113 e dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (Decreto Semplificazioni);» (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398). URL: https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-vi/capo-iii/art452.html
14. Шульга Є. В. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин:

зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 5. С. 133–137.
15. Code de la santé publique. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072665/LEGISCTA000041747458/?anchor=LEGIARTI000043911599#LEGIARTI000043911599
16. Мінфін. Середня зарплата в Франції. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/world/france/ (дата звернення: 25.10.2022).
17. Кримінальний кодекс Франції. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165277/?anchor=LEGIARTI000024042647#LEGIARTI000024042647 (дата звернення: 15.05.2022).
18. Які штрафи за порушення правил COVID-19? (До 01.04.2020). URL: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/263167/malecki_ani_30000_ani_5000_ani_500_zl_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
19. Мінфін. Середня зарплата в Англії. URL: https://index.minfin.com.ua/labour/salary/world/england/ (дата звернення: 15.05.2022).
20. Kodeks karny: Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf
21. The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (No. 4) Regulations 2020. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1200/regulation/19/made
22. Шевчук О. М. Заходи адміністративного запобігання поширенню пандемії COVID-19 та права людини: досвід Великобританії. *Science and practice of today*. 2020. С. 325–328.
23. Мінфін. Середня зарплата в Англії. URL: https://index.minfin.com.ua/labour/salary/world/england/ (дата звернення: 15.05.2022).
24. 42 U.S. Code § 271. Penalties for violation of quarantine laws. URL: https://www.law.cornell.edu/ uscode/text/42/271
25. Executive Orders Related to COVID-19. URL: https://coronavirus.illinois.gov/resources/executive-orders.html
26. U.S. CDC Order for Quarantine. URL: https://www.cdc.gov/quarantine/pdf/Public-Health Order_Generic_FINAL_02-13-2020-p.pdf (дата звернення: 15.05.2022)

Burchenko Yu. International experience regarding administrative liability for violation of quarantine rules

The study is devoted to the issue of administrative responsibility for violating quarantine rules in such countries as Germany, France, Italy, the USA, England and Poland. The article compares the continental and Anglo-Saxon legal systems regarding administrative responsibility for violating quarantine rules. It is noted that administrative responsibility for violating quarantine rules has been established in all the studied countries. It was highlighted that in most cases, a fine is the sanction for violating quarantine requirements (Germany, Italy, France, Poland, Great Britain, USA). At the same time, arrest is provided as a type of sanction in France and the USA. The sizes of the fines are very diverse. Compared to average wages, the minimum fines are 4% (France), 21.5% (Italy), and the maximum are 24% (USA), 46% (Great Britain), 100% (Poland), 118% (France) , 215% (Italy), 244% (Germany). Particular attention is paid to the issue of differentiation of punishments depending on whether it was committed by an individual or a legal entity, as well as whether it was committed for the first time or repeatedly (Germany, Italy, France). However, there is no such differentiation in the countries of the Anglo-Saxon legal system. Emphasis is placed on the fact that compliance with quarantine requirements is monitored either only by police authorities (Germany, Great Britain) or by police authorities and other administrative authorities (Italy, France, USA). It was emphasized that the study of foreign experience makes it possible to highlight positive aspects that could be useful for Ukraine, namely, the creation of catalogs of offenses depending on the epidemiological situation in the regions, which will help citizens to familiarize themselves with specific restrictions and sanctions for their violation, and police officers to properly qualify and reduce the number of mistakes made. It is noted that there is a smaller number of bodies authorized to draw up protocols on administrative offenses compared to Ukraine. In the vast majority of European countries, this function is performed by the police. Attention is drawn to the need to compare fines in foreign countries and Ukraine in order to find the most optimal sizes, which will be proportional to the social harmfulness of administrative offenses.

Key words: *fine, composition of the offense, administrative bodies, average salary, comparative law.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.10

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

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В даній статті досліджуються підстави притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства. Проаналізовано ознаки адміністративного правопорушення як підстави притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства, зокрема особливу увагу привернуто до суспільної шкідливості, що проявляється у ступені заподіяної шкоди та його характері. Дана ознака має оціночний характер на двох рінях: законодавчому – шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення чи інших нормативно-правових актів; та на правозастосовному рівні – шляхом оцінки шкідливості діяння уповноваженими органами, які притягають винних до адміністративної відповідальності. Наголошено також у статті і на недосконалість адміністративної відповідальності юридичних осіб, зокрема КУпАП не визнає суб'єктом адміністративного правопорушення в цілому юридичну особу. Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні поки що не достатньо розроблене, а відтак є не кодифікованим, розрізненим.

У даній статті ми обговорили проблемні аспекти застосування адміністративної відповідальності у виді штрафів. Також було висвітлено положення про необхідність підвищення розмірів адміністративних штрафів у галузі лісового законодавства, що є нагальною потребою, оскільки існуючі штрафи не сприяють додержанню вимог лісового законодавства через їх мізерність. Запропоновано для визначення розміру адміністративного штрафу за порушення лісового законодавства керуватись матеріальним підґрунтям: штрафні санкції за адміністративні правопорушення у галузі лісового законодавства, які мають матеріальний склад, повинні визначатися з огляду на розмір заподіяної матеріальної шкоди; правопорушення з формальним складом – керуватись розміром середньої заробітної плати.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, лісове законодавство, адміністративне стягнення, лісопорушення.*

Постановка проблеми. Сучасна лісогосподарська галузь України не спроможна задовольнити екологічні та економічні запити суспільства. Українські ліси дедалі більше потерпають від надмірного та часто незаконного вирубування, у зв'язку з чим зазнають неминучої деградації. З огляду на це, людство мусить домогтися стійкої рівноваги між інтересами економічного зростання та своїми соціальними потребами з одного боку і якнайповнішим збереженням природного довкілля з іншого. Сприяти підвищенню рівня охорони та раціонального використання лісів має насамперед загальнодержавна політика у галузі лісового господарства. При цьому неабияку увагу необхідно приділяти боротьбі з правопорушеннями у сфері лісового господарства та їх попередженню, яка включає також і притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства присвятили свій науковий

© Габлей Н. Г., 2022

доробок такі вчені як: Т.О. Коломоєць, Н.В. Марфіна, А.В. Матіос, С.В. Матчук, Х.В. Юшкевич та інші.

Метою статті є з'ясування підстав притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства та обґрунтування пропозицій до законодавства щодо удосконалення складу адміністративних правопорушень, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення лісового законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 105 Лісового кодексу України порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність відповідно до закону [1].

При характеристиці адміністративної відповідальності за лісопорушення вказується, що: а) вона є різновидом юридичної відповідальності; б) застосовується компетентними органами; в) підставою її застосування є вчинення проступку у сфері використання, управління та охорони лісів; г) її порядок та підстави встановлені не лише адміністративним, а й екологічним та лісовим законодавством [2, с. 10]; ґ) вона є формою негативної реакції держави, прояв якої – застосування з додержанням встановленої процедури адміністративних стягнень [3, с. 16].

Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства як підінститут адміністративної відповідальності – це система юридичних норм, які встановлюють перелік лісових адміністративних правопорушень, забезпечують виявлення цих правопорушень, встановлення правопорушника, доказування його винності, застосування до нього встановлених законом примусових мір впливу та їх реалізацію [4, с. 62].

Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, поняття якого закріплено статтею 9 КУпАП [5]. У ній визначаються його змістові ознаки, розкриваються матеріальний зміст адміністративного правопорушення, його юридична природа та соціальна сутність.

Адміністративне правопорушення характеризується рядом ознак, з яких можна вирізнити основні, притаманні будь-якому правопорушенню. Це передусім: наявність вчинку, тобто дії чи бездіяльності; суспільна шкідливість діяння; протиправність; винність; адміністративна караність.

Щодо характеристики першої ознаки адміністративного правопорушення в лісовій сфері, то це є діяння, які вчиняються саме у формі дії, а саме: порушення вимог пожежної безпеки в лісах; знищення корисної для лісу фауни; знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах; засмічення лісів відходами; знищення або пошкодження підросту в лісах тощо.

Другою ознакою адміністративного правопорушення у лісовій сфері є суспільна шкідливість, тобто вони заподіюють шкоду об'єкту посягання або створюють реальну загрозу заподіяння шкоди. Суспільна шкідливість проявляється у ступені заподіяної шкоди та його характері. Дана ознака має оціночний характер на двох рінях: законодавчому – шляхом внесення змін і доповнень до КУпАП чи інших нормативно-правових актів; та на правозастосовному рівні – шляхом оцінки шкідливості діяння уповноваженими органами, які притягають винних до адміністративної відповідальності. Також варто зауважити, що завдяки цій ознаці, а саме розміру заподіяної шкоди ми можемо відмежовувати адміністративні правопорушення лісового законодавства від аналогічних кримінальних правопорушень лісового законодавства.

Така ознака як протиправність адміністративного правопорушення є формальною, оскільки діяння порушує встановлені правові приписи. Протиправність адміністративних правопорушень означає, що дію чи бездіяльність, які посягають на суспільні і публічні інтереси, прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення [6, с. 162]. Діяння є протиправним, якщо воно перед-

бачено в ст.105 Лісового кодексу України [2] та ст. 64-77 КУпАП [5].

Адміністративне правопорушення є винним діянням. Для кваліфікації форм вини в діянні фізичної особи насамперед визначають психоемоційне ставлення до факту вчиненого проступку й виокремлюють ознаки умисного діяння або вчинення проступку з необережності.

Караність є наступною ознакою адміністративного правопорушення. У літературних джерелах з адміністративно-деліктної проблематики зазначається, що обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є караність. У КУпАП термін «караність» відсутній, а за необхідності використовується термін «стягнення».

Для того, щоб притягнути особу до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства також необхідно, щоб адміністративне правопорушення містило склад адміністративного правопорушення. Склад адміністративного правопорушення складають сукупність об'єктивних та суб'єктивних ознак. Об'єктом адміністративних правопорушень у сфері лісового господарства є різні сфери суспільних відносин, які стосуються: реалізації права державної власності при лісокористуванні (ст. 49 КУпАП), порядку використання земель лісового фонду (ст. 63), використання лісосічного фонду (ст. 64), встановленого порядку відновлення лісів (ст. 66) тощо [7, с. 143, с. 178–179, с. 181–184, с. 189–195, с. 305].

Об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення являє собою сукупність зовнішніх ознак і обставин, що характеризують поведінку правопорушника як суспільно шкідливу, протиправну. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у лісовій сфері є діяння (дія чи бездіяльність). Такі ознаки об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення як наслідки, причинно-наслідковий зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя вчинення є додатковими (факультативними) і впливають на міру притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства. В деяких складах адміністративних правопорушень у лісовій сфері обчислення розміру шкоди є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення: незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників до ступеня припинення росту; 2) пошкодження дерев і чагарників до ступеня неприпинення росту; 3) знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; 4) знищення або пошкодження сіянців, саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях тощо [8].

Суб'єктами адміністративного правопорушення у галузі лісового законодавства є фізичні особи та юридичні особи, посадові особи як спеціальні суб'єкти. Щодо фізичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення у лісовій сфері, то вона може бути суб'єктом правопорушення, якщо має осудність і, яка на момент учинення адміністративного правопорушення досягла 16 років. А.Т. Козелюк вказує, що під осудністю слід розуміти здатність особи усвідомлювати свої дії та керувати ними, а значить і нести за них відповідальність [9, с. 19].

Виходячи зі змісту ст. 14 КУпАП, під спеціальною ознакою, що характеризує особу як посадову, необхідно розуміти наділення її управлінськими та розпорядницькими повноваженнями з організації праці та поведінки інших осіб. Наприклад, спеціальний суб'єкт відповідальності передбачений також ст. 72 КУпАП, яка встановлює адміністративні стягнення за пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками. Органи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, розглядаючи адміністративні справи щодо зазначених дій, повинні враховувати що відповідальність у даному випадку настає тільки якщо пошкодження лісу спричинило його усихання чи захворювання. Ст. ст. 64–67, 69–77 КУпАП передбачають суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення як фізичну, так і посадову особу [10, с. 34].

Щодо юридичної особи, то КУпАП не визнає суб'єктом адміністративного

правопорушення в цілому юридичну особу. Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні поки що не достатньо розроблене, а відтак є не кодифікованим, розрізненим. Загальні положення і принципи щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у нормативних актах практично відсутні. У деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з громадянами-підприємцями. Юридична особа стає правоздатною і може створювати для себе права та обов'язки з моменту її державної реєстрації і втрачає права та обов'язки юридичної особи з моменту виключення її з ЄДРПОУ. Вона може виступати як загальним (будь-яка юридична особа, що вчинила правопорушення), так і спеціальним суб'єктом (юридична особа, що діє у галузі лісового господарства тощо) правопорушення.

Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб треба чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

Щодо стягнень, які накладаються на юридичних осіб, то вони дійсно дуже різноманітні, але не за своєю природою, а за формулюванням у нормативних актах. Така різноманітність скоріше заважає, ніж допомагає ефективному функціонуванню системи адміністративної відповідальності юридичних осіб. Значну частину стягнень складають штрафи, поряд з якими застосовують також інші міри впливу: припинення чи призупинення певного виду діяльності, вилучення майна. А такі дійсно специфічні види впливу, як примусовий поділ суб'єктів господарської діяльності, монополістів тощо, зустрічаються рідко [11, с. 127].

Суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення у лісовій сфері – це внутрішня сторона складу адміністративного правопорушення, що проявляється у ставленні суб'єкта до діяння та наслідків, що настали. Основною ознакою суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення є вина. Мотив, мета виступають як додаткові (факультативні) ознаки суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення.

Вина є невід'ємною та обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного правопорушення [12, с. 56]. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

Встановлення вини є головним завданням при аналізі суб'єктивної сторони правопорушення, оскільки у ст. 9 КУпАП вина визначена як ключова ознака. Вину юридичної особи, наприклад, лісові господарства, у скоєнні адміністративного проступку слід розуміти як невиконання юридичною особою зусиль, які допускаються і вимагаються законодавством, для виконання покладених на неї обов'язків, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, а також як невикористання наданих прав і можливостей для усунення причин адміністративного правопорушення.

Щодо мотиву та мети, то вони можуть бути обов'язковими ознаками суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення тоді, коли зазначені в диспозиції статті, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення лісового законодавства або безпосередньо випливають із змісту статті. В такому випадку їх встановлення є обов'язковим. Наприклад, мета є обов'язковою ознакою здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст.67 КУпАП) [5]. Мотивами можуть бути, наприклад, прагнення одержати матеріальні блага, що свідчить про його корисну спрямованість (наприклад, незаконна рубка дерев, перевезення, зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників).

У разі наявності всіх елементів складу адміністративного правопорушення до суб'єкта буде застосовано види адміністративних стягнень. Якщо проаналізувати статті КУпАП, що передбачають адміністративні правопорушення у лісовій сфері, то бачимо, що всі вони передбачають один вид стягнення, а саме штраф, який нараховується через неоподатко-

вані мінімуми доходів громадян. У науковій літературі досить часто зустрічаються пропозиції щодо необхідності збільшення розмірів адміністративних штрафів шляхом підвищення числа неоподаткованих мінімумів доходів громадян за те чи інше правопорушення [13, с. 7; 14, с. 87]. Деякі теоретики пропонують обрати за коефіцієнт обчислення розміру адміністративного штрафу розмір мінімальної заробітної плати. Безперечно, підвищення розмірів адміністративних штрафів у галузі лісового законодавства є нагальною потребою, оскільки існуючі штрафи не сприяють додержанню вимог лісового законодавства через їх мізерність. Складається ситуація, коли ліпше сплати штраф і далі продовжувати незаконну діяльність, оскільки прибуток від неї набагато перевищує розмір штрафу. Наприклад, незаконна порубка і пошкодження дерев або чагарників; перевезення, зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також молодняка природного походження і самосіву на площах, призначених під лісовідновлення (ст. 65 КУпАП) тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Оскільки один неоподатковуваний мінімумум доходів громадян складає 17 гривень, то відповідно даний штраф від 510 до 1020 гривень. Зрозуміло, що на даний час така сума є незначною для особи, а шкода нанесена лісовій сфері інколи непоправною та значною. Постає питання у якому розмірі необхідно встановлювати чисельний коефіцієнт - чи до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, чи до мінімальної заробітної плати. Звісно, законодавець установлює розмір адміністративного штрафу, спираючись на ступінь суспільної шкідливості правопорушення. Але, на нашу думку, досить умовно можна визначити рівень суспільної шкідливості у матеріальному вираженні. Тому пропонуємо для визначення розміру адміністративного штрафу за порушення лісового законодавства керуватись матеріальним підґрунтям. Так, штрафні санкції за адміністративні правопорушення у галузі лісового законодавства, які мають матеріальний склад, повинні визначатися з огляду на розмір заподіяної матеріальної шкоди. А якщо йдеться про правопорушення з формальним складом, то при визначенні розміру адміністративного штрафу доцільно було б керуватись розміром середньої заробітної плати, але не загальним її визначенням, а тим її розміром, який встановлено в межах конкретного регіону, де скоєно лісове правопорушення та розглядається відповідна адміністративна справа.

Висновки і пропозиції. Вважаємо, що варто привести законодавство України, що регулює лісові відносини у відповідність, зокрема узагальнити терміни та дати визначення тим, що відсутні. Також пропонуємо кодифікувати норми, що передбачають адміністративну відповідальність за адміністративне правопорушення у лісовій сфері та передбачити всі склади таких правопорушень у КУпАП. Оскільки до чинного КУпАП наразі неможливо включити правопорушення, суб'єктами яких є юридичні особи, оскільки загальні норми Кодексу не встановлюють юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності, то вважаємо за необхідне прийняття змін до КУпАП, змістом яких буде передбачення юридичних осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення в цілому.

Список використаної літератури:

1. Лісовий кодекс України: закон України від 21.01.1994 № 3852-XII (в ред. від 20.10.2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12 (дата звернення: 10.10.2022).
2. Мендик Л. В. Відповідальність за порушення лісового законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. 20 с.
3. Матчук С. В. Адміністративно-правова охорона лісових ресурсів : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.
4. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 214 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12. 1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/

laws/show/80731-10#n313 (дата звернення: 20.09.2022).
6. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
7. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий / А. С. Васильев и др. ; под общ. ред. А. С. Васильева, А. И. Миколенко. 6-е изд., доп. и переработ. Харьков : Одиссей, 2008. 1024 с.
8. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу: затв. від 23 липня 2008 р. N 665. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2008-%D0%BF#Text
9. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посіб. / Укл.: Городиський М.І., Гуменюк В.А., Джагупов Г.В., Козелюк А.Т., Лисач Ю.Г. та ін. / За заг. ред. А.Т. Козелюка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
10. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. Київ : Знання, 2007. 223 с.
11. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.
12. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Галунько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
13. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 14 с.
14. Юшкевич Х. В. Штраф як універсальна санкція за адміністративні правопорушення у сфері охорони та захисту лісового фонду. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 липня 2018 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. 112 с. С. 85–89.

Hablei N. Certain aspects of bringing to administrative responsibility for violation of forest legislation

This article examines the grounds for bringing to administrative responsibility for violation of forest legislation. The signs of an administrative offense are analyzed as grounds for bringing to administrative responsibility for violation of forest legislation, in particular, special attention is drawn to public harm, which is manifested in the degree of damage caused and its nature. This feature has an evaluative nature on two levels: legislative – by making changes and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offenses or other regulatory legal acts; and at the law enforcement level – by assessing the harmfulness of the act by authorized bodies that bring the guilty to administrative responsibility. The article also emphasizes the imperfection of the administrative responsibility of legal entities, in particular, the Code of Administrative Offenses does not recognize a legal entity as a subject of an administrative offense in general. The legislation on administrative liability of legal entities in Ukraine is not yet sufficiently developed, and therefore is uncodified and fragmented.

In this article, we discussed problematic aspects of the application of administrative liability in the form of fines. The provision on the need to increase the amount of administrative fines in the field of forest legislation was also highlighted, which is an urgent need, since the existing fines do not contribute to compliance with the requirements of the forest legislation due to their scarcity. It is proposed to determine the amount of an administrative fine for violation of forest legislation to be guided by the material basis: fines for administrative offenses in the field of forest legislation, which have a material component, should be determined taking into account the amount of material damage caused; offenses with a formal composition – be guided by the size of the average salary.

Key words: *administrative liability, administrative offence, forest legislation, administrative penalty, forest offence.*

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.11

Гусейнов Ільгар Вугар огли,
https://orcid.org/0000-0002-3629-2127
доктор філософії в галузі права, старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ НОРМ: ПИТАННЯ СТРУКТУРИ ТА СТАДІЙНОСТІ В УМОВАХ ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу концептуальних аспектів реалізації фінансово-правових норм в контексті виокремлення структури та стадійності в умовах державно-суспільних реформ.

Аргументовано констатовано, що механізм реалізації норм фінансового права варто розглядати як цілісну систему, яка забезпечує регулювання відносин, що виникають як у сфері фінансів, так і між учасниками правовідносин діяльність яких направлена на виконання та дотримання фінансово-правових норм у сфері публічної фінансово-управлінської діяльності та характеризується синтезом взаємодоповнюючих нормативних, процедурно-процесуальних та інструментальних елементів, що знаходять своє втілення на різних стадіях цілісного механізму. Весь цілісний управлінський цикл механізму повинен відповідати трьом основоположним стадіям: перша – формування потреб та законних інтересів учасників фінансово-правових відносин; друга – виникнення та реалізація суб'єктивних прав, законних інтересів та юридичних обов'язків учасників фінансово-правових відносин; третя – контрольно-наглядова діяльність направлена на встановлення фактичних обставин пов'язаних із реалізацією попередніх стадій з метою вжиття заходів впливу, або корегування управлінського циклу.

Показано, що виокремлення представлених стадій уявляється більш логічним і виправданим, що не зводить механізм реалізації норм фінансового права до всієї системи фінансово-правового регулювання, яке описує її більш вузьку, спеціалізовану ділянку. Даний підхід дозволяє зосередити зусилля на пізнанні внутрішніх закономірностей здійснення фінансової діяльності держави і прав учасників фінансових правовідносин в процесі обігу публічних коштів. Аналіз виділених стадій і елементів створює передумови для опису і оцінки правореалізаційних процесів у сфері фінансової діяльності держави на рівні підготовчої, основної і наступної стадій в механізмі реалізації фінансово-правових норм. При цьому має сенс вважати основними процесуальними формами реалізації норм фінансового права, як і раніше, їх дотримання, виконання, використання і застосування.

Ключові слова: *фінансово-правові норми, механізм реалізації фінансових норм, елементи механізму реалізації норм права, фінансово-правова політика, правореалізаційні механізми.*

Постановка проблеми. Аналіз фінансового законодавства дозволяє виявити значну кількість норм, які регламентують особливий порядок прийняття фінансових нормативно-правових актів, що закріплюють порядок наповнення, розподілу і використання публічних грошових фондів, різні форми реалізації прав і обов'язків публічних і приватних суб'єктів, а також, норм, які регулюють порядок притягнення до відповідальності у випадку порушення фінансового законодавства. А отже, цілком очевидно, що переважна їх більшість потребує переосмислення та удосконалення, адже саме за допомогою представлених аспектів постає можливість у підвищенні результативності та значення фінансово-правових норм, визначення

© Гусейнов Ільгар Вугар огли, 2022

оптимальних шляхів до ефективності механізму, а також його ролі та значення.

Злободенність і гострота даних проблем зробили досить актуальним науковий інтерес до проблеми існування відповідного механізму реалізації фінансово-правових норм, оскільки від формування державної волі, її закріплення в нормах фінансового права до їх правильного практичного втілення до життя іноді повинен пройти досить тривалий час. На жаль, на сучасному етапі розвитку відбувається безперервне і кардинальне реформування фінансового законодавства, що надає особливої актуальності науковим розробкам, присвяченим теоретичним основам реалізації фінансово-правової норми. Фактично за понад десять років після прийняття і дії Податкового кодексу України у нього було внесено велику кількість поправок, змін та доповнень. Фінансові закони в практичній діяльності порушуються досить буденно, з легкістю, а правозастосовники відносяться до цього явища як до неминучого зла. Помилки, які виникають при реалізації фінансово-правової норми в цілому послабляють ефективність дії фінансових законів, дискредитують фінансову діяльність держави.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, а саме К. В. Андрієвського, Д. В. Вінницького, Л. К. Воронова, С. В. Запольського, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, Ю. А. Ровінського, Г. В. Россіхіної, Л. А. Савченка, Н. А. Саттарової, Е. Д. Соколової, Н. І. Хімічевої, О. І. Худякова, С. Д. Ципкіна, А. О. Якушева та ін.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей концептуальних аспектів реалізації фінансово-правових норм в контексті виокремлення структури та стадійності в умовах державно-суспільних реформ вимагає подальших наукових пошуків.

Внаслідок чого, **метою** даної статті є дослідження та комплексний аналіз концептуальних аспектів реалізації фінансово-правових норм в контексті виокремлення структури та стадійності в умовах державно-суспільних реформ.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що будь-який механізм чи система складається із сукупності певних елементів, які взаємодоповнюються та взаємообумовлюються за допомогою чітко-визначених прийомів та засобів, які можуть характеризуватися як основоположним, так і факультативним значенням. Відтак, саме задля виокремлення внутрішніх механізмів процесу реалізації фінансово-правових норм, актуальним постає питання щодо їх стадійності. І хоча наукою фінансового права вже давно доведено, що визначення тих чи інших стадій будь-якого процесу чи явища – суто умовний процес, але все ж їх виділення дозволить отримати певні специфічні чинники та фактори.

Основоположним та обов'язковим елементом будь-якої стадії є такий елемент як суб'єкти, адже саме внаслідок реалізації їх юридичних прав та обов'язків запускається в дію весь процес правозастосування. Наприклад, згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» одним з його завдань є забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сфері праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури тощо. Кабінет міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення [1].

По-друге, стадія механізму правореалізації виділяється також тому, що вона спрямована на досягнення певних цілей і вирішення конкретних завдань, які стоять в даний момент часу перед органом фінансової діяльності в тій або іншій сфері. Наприклад, в Україні незабаром буде створено службу фінансових розслідувань, яка об'єднає всі компетентні органи протидії економічним злочинам в одне потужне відомство. Призначенням цієї служби слугує впровадження європейського варіанту фінансового контролю

для внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів після відкриття кримінального провадження. Даний орган повинен остаточно ліквідувати податкову міліцію та запровадити замість неї нову службу – Національне бюро фінансової безпеки. 22 березня 2017 року ухвалено Кабінетом Міністрів України проект закону «Про Службу фінансових розслідувань». Це буде єдиний ефективний правоохоронний орган, що займатиметься виявленням, припиненням, розкриттям та досудовим розслідуванням злочинів, які спрямовані проти інтересів держави у сфері фінансів та суміжних сферах [2].

Окрім того, кожній стадії характерний певний набір юридично-обумовлених та нормативно-визначених дій, які здійснюються у чітко закріплених на законодавчому рівні процесуальних формах, зокрема у вигляді індивідуальних фінансово-правових актів. Фінансово-правові акти, які є правовою основою фінансової діяльності, відповідно до своїх юридичних рис діляться на три групи, як-от: 1) нормативні фінансові акти (які встановлюють загальні правила поведінки для суб'єктів – фізичних і юридичних осіб, що здійснюють фінансову діяльність; звернені до широкого кола фізичних і юридичних осіб; розраховані на тривалий час дії); 2) індивідуальні фінансові акти – державно-владні приписи щодо питань фінансової діяльності, які розраховані тільки на певний, виключно індивідуальний випадок і звернені тільки до поіменно вказаних осіб; 3) фінансово-планові акти приймаються в процесі фінансової діяльності, які містять конкретні завдання у сфері фінансів на певний період [3, с. 21–22].

Таким чином, аналіз механізму реалізації норм фінансового права, як ми вже встановили, повинен здійснюватися за допомогою стадій і відповідних ним елементів, які виділяються за об'єктивними критеріями специфічних суб'єктів, цілей і завдань кожної стадії, а також юридичної однорідної діяльності, яка оформлюється в конкретних матеріально і процесуально-правових актах. В контексті предмету дослідження під стадією необхідно розуміти якісно-самостійний етап реалізації фінансово-правової норми, який проходить через весь управлінський цикл механізму правореалізації.

Питання щодо кількості стадій та їх класифікації, а також найменування належить в науці фінансового права до числа дискусійних, але якщо виокремлювати механізм фінансово-правового регулювання суспільних відносин серед інших, стадійність має характеризуватися трьома етапами, зокрема це: стадія формування потреб; стадія виникнення і здійснення суб'єктивних юридичних прав та обов'язків; стадія державно-фінансового контролю. Фінансово-правовий статус суб'єкта є досить складною правовою конструкцією, яка може бути представлена декількома самостійними блоками: цільовим (відображає цілі і завдання публічної фінансової діяльності), структурно-організаційним (визначає ієрархію органів, порядок створення, реорганізації і ліквідації суб'єкта, його структуру тощо), компетенційним (сукупністю прав і обов'язків), а також відповідальністю. Суб'єктом, на думку автора, визнається потенційний учасник конкретних фінансових відносин, який має правосуб'єктність, якому фінансово-правовими нормами приписано діяти (поступати) відповідним чином або утримуватися від конкретних дій, або здійснювати їх на користь уповноваженої особи, що відповідає цілям та завданням публічної фінансової діяльності. Завдяки цьому суб'єкти фінансового права можуть докладати певні зусилля для досягнення позитивного інтересу, використовуючи правомірні засоби і методи; вимагати від інших учасників здійснення відповідних дій; а також звертатися до держави за захистом порушених прав або за об'єктивним розглядом і вирішенням спірного правовідношення [4, с. 10]. Фактично стадія формування потреб і законних інтересів суб'єктів фінансового права містить в якості елементів відповідні потреби, інтереси та інші продукти пізнавальної діяльності, що підготовлює підґрунтя для відображення їх в юридичному виміру для виникнення, зміни і припинення фінансових правовідносин.

Щодо другої стадії, то Россіхіна Г.В. слушно зауважує, що процес втілення юридичних приписів в особистій поведінці

суб'єктів фінансового права (правомірна поведінка), практичній діяльності даних суб'єктів щодо здійснення суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, а також дотримання заборон є фактично реалізацією фінансово-правових норм…Реалізація норм фінансового права є результатом правового регулювання фінансових правовідносин, який втілений, перш за все, в досягненні мети держави щодо насичення, розподілу і використання публічних фінансів [5, с. 133–134]. Стадія контролю за реалізацією норм фінансового права характеризується тим, що в її рамках використовуються правосуддя, а також різні форми, засоби захисту порушених в ході реалізації прав, свобод людини і громадянина.

Саме виокремлення таких стадій вбачається найбільш обґрунтованим підходом, що дозволяє відійти від концепції ототожнення механізму правореалізації фінансово-правових норм і правового регулювання фінансових відносин та свідчить про наявність специфічних процесів державно-фінансової діяльності. При цьому має сенс вважати, що основними процесуальними формами реалізації норм фінансового права, як і раніше, залишається їх дотримання, виконання, використання і застосування.

Наприклад, Россіхіна Г.В. звертає увагу, що залежно від того, чи містить правова норма, яка реалізується, дозвіл, заборону або зобов'язання, виділяють такі форми реалізації права: дотримання, виконання і використання. У теорії права, якщо мова йде про зобов'язувальні правові норми, то на перший план виступає їх дотримання і виконання. Саме тому реалізація норм фінансового права може відбуватися в чотирьох формах, а саме: дотримання, виконання, застосування та використання [6, с. 2091].

По-перше, стадія формування потреб, що включає й формування прав та законних інтересів суб'єктів фінансово-правових відносин є основоположним етапом у механізму правореалізації, хоча не всі науковців притримуються такої позиції. Варто наголосити, що наявна відповідна потреба у прийнятті рішень у сфері державних фінансів з урахуванням приватних та публічних інтересів. Добре відомо, що приватна галузь безпосередньо не підлягає фінансово-правовому регулюванні. Проте за допомогою різних шляхів впливу в державно-правовому механізмі приватний капітал суттєво чинить дію на передбачення фінансового курсу. При визначенні та осмисленні державно-фінансової політики держави особливого значення набувають інтереси не лише держави, але й окремих приватних осіб, наприклад, захист прав та законних інтересів у сфері підприємницької діяльності, бо не дивлячись на волевиявлення підприємців, держава втручається у їх діяльність шляхом визначення бази оподаткування, ставок, механізмів пільгового оподаткування тощо. З визначеного випливає, що має існувати певний баланс у правовідношенні між приватними та державними інтересами, а отже, поруч із імперативно-правовими аспектами регулювання фінансових відносин доцільно застосовувати належний інструментарій приватно-правового характеру [7, с. 225]. Так, наприклад, держава, застосовуючи засіб владних приписів, встановлює умови проведення державних внутрішніх запозичень, лотерей тощо. Разом з тим цей засіб діє у поєднанні зі засобом дозвільного регулювання відносин, які виникають, наприклад, в області організації і проведення лотерей. Згідно Закону України «Про державні лотереї в Україні» фактично держава дозволяє кожному громадянину бути учасником лотереї і оформити договірні відносини з організатором лотереї шляхом придбання лотерейного білету. Організація державних лотерей центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, здійснюється шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування [8].

Одним з ключових понять на першій стадії механізму фінансової правореалізації виступає потреба. Дане поняття має науково-філософський статус. Потреби по-різному формуються і виражаються залежно від умов суспільної практики. Вони виявляються у вигляді емоційних окрашених бажань, потягів, прагнень, а

їх задоволення виглядає в якості оціночних емоцій. В якості потреби прийнято розуміти нужду в будь-чому, без задоволення якої неможливо обійтися [9, с. 2]. Усвідомлена потреба формує інтерес, що актуалізує ту або іншу цінність [10, с. 75].

В той же час, важливо зауважити, що концептуальний аналіз потреб як чинників та елементів механізму правореалізації фінансово-правових норм на загальнонауковому рівні фактично не проводився, а наявні поодинокі концепції вчених є малообґрунтованими та суперечливими між собою. Так, на думку А.А. Швеця, законний інтерес суб'єктів податкових правовідносин є стремлінням вказаних суб'єктів, спрямоване на задоволення їх потреб в отриманні відповідного блага у сфері податкових правовідносин з можливістю у необхідних випадках користуватися заходами державного захисту, що реалізується у вигляді юридичного дозволу, вираженого у об'єктивному праві або витікаючого із його загального смислу [11, с. 138].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що механізм реалізації норм фінансового права варто розглядати як цілісну систему, яка забезпечує регулювання відносин, що виникають як у сфері фінансів, так і між учасниками правовідносин діяльність яких направлена на виконання та дотримання фінансово-правових норм у сфері публічної фінансово-управлінської діяльності та характеризується синтезом взаємодоповнюючих нормативних, процедурно-процесуальних та інструментальних елементів, що знаходять своє втілення на різних стадіях цілісного механізму. Весь цілісний управлінський цикл механізму повинен відповідати трьом основоположним стадіям: перша – формування потреб та законних інтересів учасників фінансово-правових відносин; друга – виникнення та реалізація суб'єктивних прав, законних інтересів та юридичних обов'язків учасників фінансово-правових відносин; третя – контрольно-наглядова діяльність направлена на встановлення фактичних обставин пов'язаних із реалізацією попередніх стадій з метою вжиття заходів впливу, або корегування управлінського циклу. Виділення таких стадій уявляється більш логічним і виправданим, що не зводить механізм реалізації норм фінансового права до всієї системи фінансово-правового регулювання, яке описує її більш вузьку, спеціалізовану ділянку. Даний підхід дозволяє зосередити зусилля на пізнанні внутрішніх закономірностей здійснення фінансової діяльності держави і прав учасників фінансових правовідносин в процесі обігу публічних коштів. Аналіз виділених нами вище стадій і елементів створює передумови для опису і оцінки правореалізаційних процесів у сфері фінансової діяльності держави на рівні підготовчої, основної і наступної стадій в механізмі реалізації фінансово-правових норм**.** При цьому має сенс вважати основними процесуальними формами реалізації норм фінансового права, як і раніше, їх дотримання, виконання, використання і застосування.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст.222.
2. Про Службу фінансових розслідувань: проект Закону України від 22.03.2017 р. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2017/03/22/622940/ (дата звернення 29.10.2022)
3. Запольский С.В. Финансовое право: учебник. Киев: Контракт, Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
4. Древаль Л.Н. Субъекты финансового права: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Харьков, 1999. 44 с.
5. Россіхіна Г.В. Застосування фінансово-правових норм: монографія. Харків: Цифрова друкарня №1, 2013. 400 с.
6. Rossikhina, H. V., Rossikhin, V. V., Barabash, T. O., Shcherba, V. M., & Sydorenko, O. O. (2019). Theoretical and Legal and Economic Characteristics of Novellization of Taxation in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 10 (7 (45)), 2091–2096.
7. Надобко С.В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності: сучасні концепції та підходи. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 223–228.
8. Про державні лотереї в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 31. Ст. 369.
9. Музика-Стефанчук О.А., Ямненко Т.М. Проблеми зловживання правом у

податкових відносинах: вітчизняний та європейський досвід. *Сучасні виклики українського права у контексті європейської інтеграції.* Бюллетень №2 (2). Травень 2016. С. 21–23.

10. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. Киев : Политиздат, 1986. 221 с.
11. Андриевский К.В. О понятии финансово-правового режима и характеристике его отдельных видов. *Государство и право*. 2008. № 11. С. 41–51.

Huseinov Ilhar Vuhar ohly. Conceptual aspects of the implementation of financial and legal norms: issues of structure and phasing in the conditions of state and social reforms

The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the conceptual aspects of the implementation of financial and legal norms in the context of distinguishing the structure and phasing in the conditions of state and social reforms.

Arguably, it was stated that the mechanism of implementation of the norms of financial law should be considered as a holistic system that ensures the regulation of relations arising both in the field of finance and between participants in legal relations whose activities are aimed at the implementation and observance of financial and legal norms in the sphere of public financial and management activities and is characterized by a synthesis of complementary regulatory, procedural and instrumental elements that find their embodiment at different stages of the integral mechanism. The entire management cycle of the mechanism must correspond to three fundamental stages: the first – formation of the needs and legitimate interests of participants in financial and legal relations; the second – emergence and implementation of subjective rights, legal interests and legal obligations of participants in financial and legal relations; the third – control and supervision activity is aimed at establishing the actual circumstances related to the implementation of the previous stages in order to take influence measures or correct the management cycle.

It is shown that the separation of the presented stages seems more logical and justified, which does not reduce the mechanism of implementation of financial law norms to the entire system of financial and legal regulation, which describes its narrower, specialized section. This approach allows you to focus your efforts on learning about the internal patterns of financial activity of the state and the rights of participants in financial legal relations in the process of circulation of public funds. The analysis of the selected stages and elements creates prerequisites for the description and assessment of law enforcement processes in the field of financial activity of the state at the level of preparatory, main and subsequent stages in the mechanism of implementation of financial and legal norms. At the same time, it makes sense to consider their observance, execution, use and application as the main procedural forms of implementation of the norms of financial law, as before.

Key words: *financial and legal norms, the mechanism of implementing financial norms, elements of the mechanism of implementing legal norms, financial and legal policy, legal enforcement mechanisms.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.12

Р. М. Савчук
кандидат юридичних наук, доцент,
директор Івано-Франківського навчально-наукового
юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

В даній статті досліджуються питання адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. Проаналізовано позиції вчених науковців щодо поняття «правовий статус» та підтримана думка про рівнозначність термінів «правовий статус» та «правове положення». Також висвітлена позиція про те, що адміністративно-правовий статус правоохоронного органу України є галузевим правовим статусом, який вже конкретизує зміст загального правового статусу щодо адміністративно-правових правовідносин. Правовий статус співвідноситься з адміністративно-правовим як загальне та спеціальне. Наголошено також у статті і на тому, що дослідження змісту адміністративно-правового статусу правоохоронних органів неможливе без з'ясування основних напрямків їхньої діяльності, які допомагають розкрити місце, роль та соціальне призначення даних органів. Правоохоронні органи є суб'єктом адміністративного права, вступають в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є частиною механізму державного управління в адміністративно-політичній сфері, а отже, мають відповідний адміністративно-правовий статус.

У даній статті ми обговорили проблемні аспекти визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. Також було висвітлено положення про те, що адміністративно-правовий статус правоохоронних органів - це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності. Запропоновано до структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності.

Ключові слова: *правовий статус, адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи, структура адміністративно-правового статусу.*

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, Україна є правовою державою, в основу діяльності якої покладено реалізацію її основних функцій, як зовнішніх так внутрішніх, з допомогою чіткого розподілу гілок влади. Правоохоронні органи є структурними елементами органів державної влади, основна функція яких направлена на захист законних прав, інтересів фізичних, юридичних осіб та держави в цілому. Для реалізації функцій та покладених завдань правоохоронні органи України наділені відповідними повноваження в різних сферах діяльності суспільства. Місце, роль в системі органів державної влади правоохоронних органів України можна визначити завдяки чіткому окресленню їх правового статусу і зокрема, адміністративно-правового статусу. Тому важливим є з'ясування поняття адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України через призму правового статусу як загального. Також необхідним є чітко відобразити структурні елементи, що входять до адміністративно-правового статусу правоохоронного органу України.

© Савчук Р. М., 2022

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам адміністративно-правового статусу правоохоронного органу України присвятили свій науковий доробок такі вчені як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, Ю. Ф. Кравченко, А.М. Куліш, І. Є. Марочкін, М. І. Мельник, М. І. Хавронюка, Ю. С. Шемшученка та інші автори.

Метою статті є з'ясування поняття адміністративно-правовий статус правоохоронних органів України та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Перш, ніж перейти до дослідження змісту та структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, варто розкрити зміст «правовий статус», оскільки правовий статус визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для всіх інших статусів. Адміністративно-правовий статус є галузевим правовим статусом, який вже конкретизує зміст загального правового статусу щодо адміністративно-правових правовідносин. Правовий статус співвідноситься з адміністративно-правовим як загальне та спеціальне. Саме завдяки правовому статусу суб'єкти права можуть виконувати функції, якими їх наділено.

Слово «статус» має латинське коріння [лат. status становище] – правове становище осіб тощо [1, с. 858]; правове становище осіб, організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків» [2, с. 572]. Варто зауважити, що в юридичній літературі використовується термін «правовий статус» та «правове положення». Вважаємо, що дані терміни є рівнозначними і тотожними, оскільки законодавство, судова практика та міжнародно-правові акти не розрізняють їх і вживають в однаковому розумінні. Щодо самого розуміння поняття «правовий статус», то в юридичній літературі існує низка поглядів, зокрема:

1) правовий статус – це визначене нормативно-правовими актами правове становище фізичної або юридичної особи, що характеризується сукупністю її прав, обов'язків, гарантій та відповідальності [3, с. 74];

2) юридична міра соціальної свободи суб'єкта права, що визначає межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища [4, с. 550];

3) сукупність юридичних прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в діючому законодавстві і складають соціально допустимі і необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права і обов'язки і реалізувати їх в системі суспільних відносин [5, с. 100];

4) встановлене правовими нормами положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків, що у концентрованому вигляді відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про відповідні органи, установи [6, с. 186];

5) сукупність або систему всіх належних громадянину суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають його правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві та інших формах права [7, с. 86–87];

6) систему взаємопов'язаних прав і свобод та обов'язків, які закріплені в законодавстві і визначають правове положення особи в суспільстві [8, с.207];

7) система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [9, с. 366];

8) сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації [10, с. 225];

9) комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [11, с. 69];

10) комплексну категорію, яка відображає весь комплекс зв'язків особистості із суспільством, державою, колективом, оточуючими людьми [12, с. 97];

11) багатоаспектна, комплексна, універсальна категорія, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер

і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації визначає місце суб'єкта у системі правовідносин [13, с. 52].

Вчені-адміністративісти також пропонують різноманітні визначення правового статусу, зокрема В. К. Колпаков, пропонує під таким розуміти комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [14, с. 194]; Ю.П. Битяк розглядає як права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [15, с. 43]; С.Г. Стеценко – сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [16, с. 90]; сукупність юридичних засобів, що характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах [17, с. 57–61]. Отже, як бачимо більшість науковців схиляються до думки, що правовий статус містить в собі права, обов'язки, відповідальність та гарантії реалізації.

Оскільки адміністративно-правовий статус є спеціальним (особливим) поняттям відносно загального правового статусу, то його визначення залежить від визначення загального правового статусу.

Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів виражає їх положення в сфері органів публічного управління. Адміністративно-правовий статус означає, що правоохоронні органи мають визначену адміністративно-правовими нормами компетенцію – права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру.

Дослідження змісту адміністративно-правового статусу правоохоронних органів неможливе без з'ясування основних напрямків їхньої діяльності, які допомагають розкрити місце, роль та соціальне призначення даних органів. Правоохоронні органи є суб'єктом адміністративного права, вступають в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є частиною механізму державного управління в адміністративно-політичній сфері, а отже, мають відповідний адміністративно-правовий статус. Адміністративно-правовий статус може належати як фізичним, так і юридичним особам і від цього залежатиме його структура, тобто варто розмежовувати адміністративно-правовий статус громадянина, органів державної виконавчої влади та державних службовців і від цього залежать особливості у характеристиці структури кожного з них, абстрагуючись від розгляду конкретного суб'єкта адміністративного права.

До структури адміністративно-правового статусу державних органів включають різні елементи:

– А.А. Стародубцев пропонує розглядати правовий статус за такими блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [18, с. 86].

– Л.І. Миськів відносить мету та завдання діяльності, функції, повноваження та відповідальність [19, с. 22].

– Г.О. Пономаренко до обов'язкових елементів адміністративно-правового статусу будь-якої юридичної особи відносить: мету, завдання, функції, повноваження та відповідальність, а також особливості його утворення, організаційно-штатної структури та підпорядкованості [20, с. 6].

– О.М. Ващук – політична й державно-правова характеристики органа держави; місце різних видів органів у загальнодержавній системі; основи взаємовідносин органів між собою; найважливіші принципи організації й діяльності державних органів; основи компетенції; види правових актів державних органів [21, с. 320–326].

– Н.В. Лебідь зазначає, що складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок (мета, завдання, функції); компетенція; організаційний блок; відповідальність [22, с. 39–40]. Як бачимо, сюди не входить такий важливий елемент як гарантії діяльності.

– А.М. Куліш вважає, що структура адміністративно-правового статусу пра-

воохоронних органів України складається з наступних блоків: 1) функціонально-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний (компетенція); 4) підконтрольність і відповідальність правоохоронного органа, а також гарантії його діяльності [23, с. 107]. Також варто погодитись з думкою А.М. Куліша про те, що не є елементами адміністративно-правового статусу правосуб'єктність правоохоронного органу. Як ми знаємо, правосуб'єктність включає правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Правоздатність завжди є можливістю мати певні права і обов'язки (повноваження), а дієздатність – виконувати певні обов'язки. Тільки маючи правоздатність та дієздатність суб'єкт права може набувати певного правого статусу. Якщо ми говоримо про правоохоронні органи, то вони як правило набувають правоздатності та дієздатності з моменту їх створення та реєстрації як органів держави, тобто з цього моменту вони і можуть вступати в правовідносини, в тому числі і адміністративно-правові і відповідно мати адміністративно-правовий статус. Тобто правоздатність і дієздатність – це передумова набуття адміністративно-правового статусу.

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [24, с. 64]. Вважаємо, що дане визначення не повністю відображає зміст цього поняття, оскільки недостатньо окреслювати тільки суб'єктивні права і обов'язки, адже важливим також є відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, а також гарантії діяльності. Оскільки ми говоримо про правоохоронні органи, то мова йтиме не про права і обов'язки, а про повноваження конкретного органу, і звичайно орган держави характеризуватиметься метою, завданням та функціями, які на нього покладені законодавством і відповідно до яких він реалізовуватиме свої повноваження, відповідатиме за невиконання чи неналежне виконання їх та матиме комплекс гарантій своєї діяльності.

Адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, який постає предметом нашого дослідження, – це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності.

Висновки і пропозиції. Вважаємо, що адміністративно-правовий статус правоохоронних органів - це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності. До структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів слід віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності.

Список використаної літератури:

1. Словник іншомовних слів : 23.000 слів та терміналогічних словосполучень / [Л. О. Пустовіт, О.І . Скопненко, Г. М. Сюта та ін.]. К. : Вид. «Довіра» – УНВЦ «Рідна мова», 2000. 1018 с.
2. Тлумачний словник української мови. Уклад. Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків. Синтекс. 2005. 672 с.
3. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад / *дис*... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 213 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., переробл. і доповн. Харків. Еспада, 2009. 752 с.
5. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій :

навч. посібник [для юрид. фак. вузів]. К. : Вентурі, 1996. 208 с.
6. Юридична енциклопедія за ред. Ю.С. Шемшученко. Київ. Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
7. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. 3-тє вид., змін. й доповн. Тернопіль. Карт-бланш, 2002. 247 с.
8. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : МАУП, 2003. 240 с.
9. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ. Юрінком Інтер. 2006. 688 с.
10. Політичний енциклопедичний словник: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. Київ. Генеза. 1997. 400 с.
11. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович. Вид. 6–е. Х. : Консум, 2002. 160 с.
12. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» // *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
13. Михайлов О.М. Правовий статус інших учасників адміністративного судочинства в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 238 с.
14. Колпаков В. К. Поняття адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу // Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. С. 191–195.
15. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ. Харків : Укр. юрид. академія, 1990. 74 с.
16. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
17. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2 т. за ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. Т.1. 2005. 320 с.
18. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 185 с.
19. Миськів Л. І. Адміністративно-правові засади діяльності вищих навчальних закладів МВС України з питань морально-правового виховання курсантів: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 200 с.
20. Пономаренко Г. О. Поняття та особливості освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами // *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ*. 2009. Вип. 46. С. 4–11.
21. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України // *Держава і право : зб. наук. праць*. 2003. Вип. 22. С. 320–326.
22. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 202 с.
23. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування [Текст] : дис... док. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес;фінансове право;інформаційне право. Х. : Харківський нац. ун-т внутрішніх справ, 2009. 432 с.
24. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.] / Т.О. Коломоєць. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

Savchuk R. The concept and structure of the administrative and legal status of law enforcement agencies of Ukraine

This article examines the issue of the administrative and legal status of law enforcement agencies of Ukraine. The positions of scientists regarding the concept of «legal status» were analyzed and the opinion on the equivalence of the terms «legal status» and «legal position» was supported. Also highlighted is the position that the administrative-legal status of the law enforcement body of Ukraine is a sect oral legal status, which already specifies the content of the general legal status regarding administrative-legal legal relations. Legal status correlates with administrative and legal as general and special. The article also emphasizes that the study of the content of the administrative and legal status of law enforcement agencies is impossible without clarifying the main directions of their activities, which help to reveal the place, role and social purpose of these agencies. Law enforcement bodies are

subjects of administrative law, enter into a special type of administrative-legal relations – law enforcement, are part of the mechanism of state management in the administrative-political sphere, and therefore have the corresponding administrative-legal status.

In this article, we discussed the problematic aspects of determining the structural elements of the administrative and legal status of law enforcement agencies of Ukraine. The provision that the administrative-legal status of law enforcement bodies is defined by administrative-legal norms is the set of powers of these bodies, which determine their place and role in the system of state authorities, the nature of their mutual relations, as well as guarantees of the implementation of law-enforcement powers provided for by law bodies and the rights and duties of their officials and responsibility for non-fulfillment or improper fulfillment of powers and guarantees of their activities. It is suggested that the structural elements of the administrative and legal status of law enforcement agencies include: purpose, tasks, functions, powers, legal responsibility, guarantees of activity.

Key words: *legal status, administrative-legal status, law enforcement agencies, structure of administrative-legal status.*

УДК 342.7
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.13

Ю. А. Хатнюк
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

О. О. Сподинський
доктор філософії у галузі права,
викладач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВТРАТИ (ПОЗБАВЛЕННЯ) ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз окремого законодавства України, яке стосується посадових осіб державної влади та органів місцевого самоврядування щодо наявності у ньому норм, які встановлюють можливість настання відповідальності або неможливість використовувати певні права у разі наявності громадянства іншої держави. Розглянуто поняття дискреційних повноважень держави, наведено норми міжнародних нормативно-правових актів, які стосуються питань громадянства. Визначено основні нормативно-правові акти законодавства України, які регулюють питання громадянства. Детально звернуто увагу на питання втрати громадянства. Розглянуто сутність та поняття позбавлення громадянства та можливість його закріплення на рівні законодавства. На основі європейської судової практики наведено як приклад можливість застосування процедури примусового позбавлення громадянства. Зазначено позицію дорадчого органу Ради Європи з питань конституційного права – Венеціанської комісії щодо питань припинення громадянства за ініціативою держави. Розглянуто досвід Франції з приводу врегулювання питання втрати (позбавлення) громадянства. Визначено процедуру втрати громадянства України особою. Проведено детальний аналіз окремих нормативно-правових актів щодо закріплення у таких актах норм, які встановлюють відповідальність для осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування, за набуття громадянства іншої держави або неповідомлення такою особою про факт набуття громадянства іншої держави. Зазначено про актуальність вирішення питання примусової втрати (позбавлення) на законодавчому рівні, а також визначення встановленого адміністративно-правового механізму втрати (позбавлення) громадянства,як комплексу взаємопов'язаних дій по виявленню та притягненню до відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також власників, управлінців і їх заступників підприємств, установ й організацій цільового призначення держави, за набуття громадянства іншої держави та неповідомлення такою особою, яка є громадянином України у визначений строк про факт набуття громадянства іншої держави та запропоновано законодавцю вдосконалити процедуру притягнення до відповідальності таких осіб.

Ключові слова: *дискреційні повноваження, набуття громадянства, втрата громадянства, позбавлення громадянства, безгромадянство, європейське законодавство, національне законодавство, адміністративно-правовий механізм, юридична відповідальність.*

Постановка проблеми. Для України надзвичайно важливим є досвід країн ЄС з реформування органів державної влади й суспільства, а також правова допомога у виконанні завдань на шляху до європейської інтеграції. В умовах сьогодення

© Хатнюк Ю. А., Сподинський О. О., 2022

відповідно до актів міжнародного права регулювання питання набуття чи втрати громадянства належить до дискреційних повноважень держави.

В юридичній енциклопедії «дискреційні повноваження» і «дискреційна влада» потлумачено як право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону [1, с. 195].

На сьогоднів законодавстві дефініцію поняття дискреційних повноважень досі не закріплено. Це поняття використано в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80)2, прийнятій 11 березня 1980 року на 316-й нараді. Відповідно до цього документа, дискреційними повноваженнями слід вважати повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин [2, с. 470].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання набуття та припинення громадянства розглядали у своїх наукових працях українські вчені: Ю. А. Лепешков, І. В. Яковюк, Р. Б. Бедрій, О. М. Гладенко, В. Л. Федоренко, П. А. Калиниченко, М. І. Суржинський, А. М. Колодій, Ю. Л. Подаєнко, О. Ю. Чирик, та ін.

Проте, не дивлячись на велику кількість наукових праць, які стосуються питань набуття та припинення громадянства,на сьогодні все частіше постає проблема визначення та застосування поняття та процедури втрати (позбавлення) громадянства. Зазначена тематика активно обговорюється і на державному рівні про що свідчать окремі законодавчі ініціативи. У свою чергу, зазначене свідчить про актуальність вказаної статті та необхідність дослідження вказаної тематики.

Метою статті є проведення комплексного дослідження окремих питань, які виникають при законодавчому врегулюванні адміністративно-правового механізму втрати (позбавлення) громадянства в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні, міжнародно-правові акти з питань громадянства здебільшого встановлюють загальні правила в сфері громадянства й ті умови, які повинні бути дотримані всіма державами. До таких умов належить правило, за яким внутрішнє законодавство не має містити розрізнень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження – ст. 5 Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 року [3].

У Конвенції, стороною якої є і Україна [4], зазначено, що кожна держава може вільно вирішувати, які наслідки має в її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його належності до іншого громадянства. Водночас, згідно з приписом ст. 15 цієї Конвенції, її положення не обмежують право кожної держави встановлювати у своєму внутрішньому праві:

а) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави;

б) чи пов’язане набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства чи з його втратою.

Водночас у положенні ст. 4 Конституції України регламентовано, що в Україні передбачено єдине громадянство [5]. Ця норма спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України й однакового правового зв’язку кожного громадянина з державою. Крім того, у ч. 1 ст. 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства та права змінити громадянство. Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 93 Конституції України, виключно законами України визначено громадянство, правосуб’єктність громадян, статус іноземців й осіб без громадянства. У ст. 2 Закону України «Про громадянство України» передбачено принцип єдиного громадянства як такий, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Водночас у ньому зазначено, що в разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною його визнають лише

громадянином України. У ст. 19 Закону передбачено підстави втрати громадянства. Однією з таких підстав є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, однак механізм реалізації цього припису в Законі чітко не регламентовано.

Держави – члени ЄС як учасники процесів європейського врядування захищають передусім національні інтереси й не підпорядковуються наднаціональним органам ЄС. Безумовно, уряди держав-членів повинні виконувати та впроваджувати рішення ЄС (тобто постанови, директиви, рішення) тоді, коли вони ухвалені інституційним трикутником за процедурою, проте на етапі розроблення політики чи програми представники держав – членів повинні діяти незалежно, обстоюючи власні інтереси [6, с. 63].

Україна дотримується міжнародних принципів поваги до прав людини та її особистих свобод, закріплених у прийнятій 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН Декларації прав людини, у статті 15 якої встановлено, що кожна людина має право на громадянство й ніхто не може довільно позбавити громадянства або його змінити [7].

Загалом Конституція України передбачає, що: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами» [5].

Громадянство є виявом суверенітету, демократії та дотримання прав і свобод людини кожної держави світу. Сучасні міграційні процеси та політико-правові ситуації, які складаються в країнах ЄС, потребують детальнішого аналізу й дослідження питання підстав припинення, передусім – позбавлення громадянства.

Ми поділяємо думку, що питання позбавлення громадянства є суперечливим. Його обговорення часто ускладнене через розмаїття численних національних підходів до питань громадянства та відсутність єдиної термінології навіть на міжнародному рівні. Наприклад, припинення громадянства exlege (на підставі дії закону) або за ініціативою держави-учасниці в Європейській конвенції про громадянство 1997 року названо «втратою громадянства», а в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року така сама ситуація позначена словом «позбавлення». Україна ратифікувала обидві конвенції, і жодна з них не містить абсолютної заборони позбавлення громадянства або його втрати exlege чи за ініціативою держави. Така заборона стосується лише позбавлення чи втрати громадянства, наслідком яких буде безгромадянство, і навіть це правило має винятки, наприклад, набуття громадянства шляхом шахрайства, надання неправдивої інформації або приховування будь-якого факту, що стосується заявника.

В Україні останніми роками активізувалася полеміка щодо можливості запровадження в Україні подвійного громадянства й удосконалення інших пов’язаних із громадянством процедур.

Конституція України визначає порядок, за яким тільки закон регламентує підстави для набуття чи припинення громадянства в Україні. Нині це Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року, який визначає підстави припинення громадянства.

Крім того, згідно з п. 26 ст. 106 Конституції України, повноваження щодо вирішення питання припинення громадянства покладено й на Президента України.

Враховуючи зазначене, варто говорити, що саме питання припинення громадянства є повністю врегульованим відповідними законодавчими актами країни.

Проте недостатньо регламентованим видається питання щодо втрати громадянства України. Адже громадянин України, який набув громадянства іншої держави, не завжди надає про це відповідну інформацію уповноваженим органам. Крім того, такі держави, як Швейцарія, Ірландія, не вважають своїм правовим обов’язком повідомляти іншу державу про надання громадянства особі, а передусім якщо є підстави вважати, що таке громадянство надають з метою припинення переслідування за політичними, релігійних чи громадянськими переконаннями.

Із цього випливає, що особа, яка набула громадянства іншої держави й не повідомила про це відповідні державні органи України, а іноземна держава не надала жодної інформації, то така особа не втрачає статусу громадянина України, не несе за це відповідальності й користується подвійним громадянством, що є прямим порушенням ст. 4 Конституції України.

У такому випадку постає необхідність вирішення питання про позбавлення громадянства особи, яка може вчинити окреслені вище дії, хоча таку правову процедуру забороняють міжнародно-правові акти.

Проте в європейській судовій практиці вже є прецедент щодо відступу від вимог міжнародно-правових актів про заборону позбавлення громадянства. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2016 року у справі № 76136/12 «Рамадан проти Мальти», де пана Л. Рамадана було примусово позбавлено мальтійського громадянства [8].

У цій справі заявник стверджував, що позбавлення його мальтійського громадянства порушило його права, гарантовані ст. 8 Конвенції, оскільки внаслідок цього він став особою без громадянства. Свого часу він повинен був відмовитися від свого єгипетського громадянства, щоб стати громадянином Мальти, оскільки ні Єгипет, ні Мальта не визнавали можливість подвійного громадянства. Проаналізувавши два аспекти – чи було позбавлення громадянства свавільним і наскільки серйозними були наслідки цього рішення для приватного життя заявника, Суд, п'ятьома голосами проти двох не виявив порушення ст. 8 Конвенції.

Важливою є думка Венеціанської комісії, оскільки вона містить висновки щодо міжнародно-правових засад припинення громадянства за ініціативою держави. У п. 47 визначено «правила та принципи міжнародного права й загальновизнані принципи міжнародного права з питань громадянства», згідно з якими: «національне законодавство може містити положення, що передбачає втрату громадянства у випадках поведінки, яка суттєво перешкоджає життєво важливим інтересам держави-учасниці; необхідно уникати безгромадянства; ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства» [9]. Загалом позбавлення громадянства має ґрунтуватися на нормативно-правовому акті, який чітко й однозначно визначає підстави втрати громадянства, а також норми, що регулюють питання втрати громадянства, не повинні мати зворотної сили, що означає прийнятність позбавлення громадянства лише у випадку дій, за вчинення яких закон передбачає настання такого правового наслідку, як припинення громадянства.

Аналіз практики Європейського суду з прав людини дає підстави для висновку, що застосування національного закону в певній юридичній ситуації вирішують шляхом визначення меж дискреційних повноважень органів державної влади, які застосовували норму права для вирішення конкретного юридичного факту. Органи державної влади несуть відповідальність за відповідність учинених дій щодо застосування норм права в дискреційних межах.

З огляду на політичну ситуацію, яка склалася в нашій державі, гостро постала необхідність чіткого законодавчого врегулювання питання припинення громадянства та можливості запровадження судового механізму припинення/позбавлення громадянства України.

Громадянство є структурним елементом правового статусу особи, який відображає головний зміст зв'язку людини й держави, відносин громадянина з державою та суспільством.

Міжнародно-правові документи не містять абсолютної заборони щодо позбавлення громадянства. Фактично позбавлення громадянства може бути передбачене лише в межах і спосіб, що визначені нормативно-правовими актами певної країни, тобто в національному законодавстві мають бути чітко прописані правові підстави позбавлення громадянства.

Слушною є думка С. В. Дрьомова, який вважає, що процедура позбавлення громадянства України надасть державі можливості усунути від участі в управлінні державними справами осіб, діяльність яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу й держави [10].

Цікавим для вивчення є досвід Франції, де 9 лютого 2016 року Національні збори закріпили позбавлення громадянства як вид кримінального покарання за вчинення тероризму. Підставою внесення змін до законодавства стали терористичні акти, унаслідок яких загинули люди. Причому у Франції значна частина громадян є біпатридами.

У висновку Венеціанської комісії щодо правок, внесених до Конституції Франції, ідеться про те, що позбавлення громадянства осіб, причетних до терористичної діяльності, не суперечить міжнародним стандартам. Згідно з висновком, уведення системи позбавлення громадянства чи прав, що надає громадянство, не порушує міжнародних стандартів. Водночас комісія рекомендувала: у Конституції Франції має бути зазначено, що позбавлення громадянства – це «додаткове покарання», яке слід застосовувати в кримінальних справах на індивідуальних засадах унаслідок справедливого судового розгляду [11]. Досвід Франції є цікавим для України в контексті встановлення адміністративно-правового механізму введення в дію положень про позбавлення громадянства особи, поведінка якої серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави. Однак слід урахувати, що Україна, приєднуючись до Європейської конвенції про громадянство та універсальної Конвенції про скорочення безгромадянства, не висловила тих застережень, які свого часу зробила Франція.

Законодавство таких країн, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Данія, Естонія, Франції, Ірландія, Литва, Мальта, Молдова, Румунія, Словенія, Швейцарія та Велика Британія, містить положення про можливість втрати громадянства через поведінку. У восьми країнах (Бельгія, Болгарія, Естонія, Франція, Ірландія, Литва, Мальта та Швейцарія) це стосується лише натуралізованих громадян [12, с. 9].

В Україні порядок втрати громадянства регламентований у правовому полі, тому втрата громадянства України не відбувається автоматично, а лише на підставі правозастосовного акта – указу Президента України про припинення громадянства.

Згідно з положеннями ст. 25 Конституції України, громадянин України не може бути позбавлений громадянства та права змінити громадянство. Тобто в Україні було запроваджено абсолютну заборону позбавлення громадянства з метою запобігання поверненню до радянської тоталітарної практики припинення громадянства як можливої санкції проти дисидентів (тобто тих, хто офіційно виступав проти офіційної ідеології, відмовився підтримувати політику уряду та/або чия поведінка суперечила уявленням про життєво важливі інтереси Радянської держави) [13].

Важливим є питання щодо можливості притягнення до юридичної відповідальності за множинне (подвійне) громадянство осіб, які обіймають посади в органах публічної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органах.

На підставі аналізу деяких нормативно-правових актів України, у яких могла б бути закріплена юридична відповідальність за множинне (подвійне) громадянство (Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року), зауважимо, що в них такої відповідальності не передбачено. Хоча в ст. 29 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року встановлено, що: «Посадові і службові особи, які порушили цей Закон, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законами України».

Заходи дисциплінарної відповідальності передбачено в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, який зобов'язує припинити повноваження голів адміністрацій за виявлення факту подвійного громадянства (п. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Також згідно з положеннями Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави (п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу»). Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу», «підставою для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або

його обмеженням є встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби».

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 97 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, повноваження члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припиняються в разі «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави». Згідно з ч. 1 ст. 121 цього Закону, «повноваження судді припиняються в разі припинення його громадянства відповідно до Закону України «Про громадянство України» або набуття суддею громадянства іншої держави – з дня припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави».

Частина 2 ст. 121 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що «набуттям громадянства іншої держави для цілей цієї статті визнається:

1) отримання суддею статусу громадянина іншої держави в результаті дій, вчинених таким суддею або від його імені за його дорученням або за його згодою для створення відповідних правових наслідків;

2) у разі якщо суддею отриманий статус громадянина іншої держави в силу закону або іншим чином без його згоди, – невчинення суддею дій для позбавлення статусу громадянина іншої держави протягом десяти днів з дня, коли судді стало відомо про отримання такого статусу» [14].

Відповідно до ст. 57 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року:

«1. Прокурор у разі припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади особою, уповноваженою цим Законом приймати рішення про звільнення прокурора, за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

2. Генеральний прокурор у разі припинення громадянства або набуття громадянства іншої держави звільняється з посади Президентом України за поданням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

Пункт 7 ч. 1 ст. 76 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що повноваження члена відповідного органу, який здійснює дисциплінарне провадження, припиняються в разі «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави» [15].

Згідно з п. 11 ч. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 травня 2015 року, поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється «у зв'язку з набуттям громадянства або підданства іншої держави». Також у п. 5 ч. 8 ст. 51 цього Закону визначено, що повноваження члена поліцейської комісії припиняються, «якщо член поліцейської комісії припинив громадянство або набув громадянства іншої держави». У п. 8 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що не може бути поліцейським «особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства» [16].

У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 року визначено:

«Директор Національного бюро звільняється з посади в разі припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України та набуття громадянства іншої держави (п. 7 і 10 абз. 2 ч. 4 ст. 6)»;

«Особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо вона має громадянство іншої держави (п. 4 ч. 1 ст. 13)».

Інші посадові працівники Національного антикорупційного бюро України є державними службовцями та підпадають під дію Закону України «Про державну службу» [17].

Цей закон поширює свою діяльність на такі правоохоронні органи України, як Національна гвардія України та Державна прикордонна служба України. У правових актах діяльності зазначених органів не закріплено питання відповідальності за множинне (подвійне) громадянство й не передбачено навіть звільнення з посади.

Згідно із Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, «повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються у зв'язку із закінченням строку повноважень або в разі припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, а також у разі набуття громадянства (підданства) іншої держави (п. 7 та 10 ч. 3 ст. 10)» [18].

Інші працівники Бюро є державними службовцями та підпадають під дію Закону України «Про державну службу».

Жодних дисциплінарних або інших стягнень не встановлено за наявність другого громадянства для народних депутатів України. Повноваження нардепа припиняються достроково в разі припинення українського громадянства або виїзду за кордон на постійне проживання (п. 4 ст. 4 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року). Для членів Кабінету Міністрів України законодавство також не встановлює обмежень щодо перебування в громадянстві (підданстві) інших держав і жодної відповідальності за це.

Отже, законодавче врегулювання питання щодо недопущення осіб з подвійним чи множинним громадянством до державної служби є недосконалим.

Наприклад, у Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року, що поширюється на військовослужбовців Збройних сил України, органи Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України й інші визначені законодавством органи, не передбачено навіть дисциплінарний захід у зв'язку з набуттям громадянства іншої країни під час проходження служби, а лише є згадка про припинення громадянства України.

Таких прикладів у законодавстві України чимало.

Юридична відповідальність посадових осіб у державі за набуття громадянства іншої держави є, але не для всіх категорій посадовців, а також вона має виключно дисциплінарний характер і не є рівнозначною із суспільною небезпечністю такого діяння.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [19] передбачено, що повноваження голів адміністрацій припиняються за виявлення факту подвійного громадянства.

Також скориставшись позитивним досвідом закріплення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» умови скасування в посадових осіб повноважень через виїзд на постійне місце проживання до іншої країни, слід запровадити таку норму до зазначених вище законів України, що видається цілком доречним.

Крім цього, варто зауважити, що практика застосування механізму втрати (позбавлення) громадянства в сучасних умовах набирає все більше обертів. Як приклад, можна виокремити одне із нещодавніх рішень Президента України В. Зеленського, відповідно до якого Указом Президента України від 18 липня 2022 року № 502/2022 у відповідності до п. 26 ст. 106 Конституції України та ст.ст. 17, 19 Закону України «Про громадянство України» такими, що втратили громадянство України визнано 10 осіб.

Тому, непростим є завдання щодо запровадження ефективного постійно діючого адміністративно-правового механізму втрати (позбавлення) громадянства України та як наслідок застосування, в разі необхідності, юридичної відповідальності в разі набуття посадовою особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування громадянства іншої країни.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, у сучасних умовах, у яких Україна змушена захищати свої кордони від Російської Федерації шляхом відкритого протистояння з агресором, нагальною є потреба запровадженняефективного постійно діючого адміністративно-правового механізму втрати (позбавлення) громадянства, який визначатиметься як комплекс взаємопов'язаних дій по виявленню та притягненню до відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також власників,

управлінців і їх заступників підприємств, установ й організацій цільового призначення держави, за набуття громадянства іншої держави та неповідомлення такою особою, яка є громадянином України у визначений строк про факт набуття громадянства іншої держави.

Крім цього, законодавцю необхідно вдосконалити процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які виконують функції держави, органів місцевого самоврядування та власників, управлінців і їх заступників підприємств, установ й організацій цільового призначення держави в разі виявлення факту набуття громадянства (підданства) іншої держави чи виїзду особи на постійне місце проживання до іншої держави. Дисциплінарна відповідальність повинна полягати у звільненні із займаної посади такої особи у максимально стислий строк.

Список використаної літератури:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Укр.енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
2. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень прийнята Комітетом Міністрів 11 берез. 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор і упоряд. В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. С. 469–479.
3. Європейська конвенція про громадянство : міжнар. док. від 6 листоп. 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004
4. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20 верес. 2006 р. № 163-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-16#Text
5. Конституція України від 28 червня 1996 року : офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 112 с.
6. Європейська інтеграція : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. І. А. Грицяка, Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 464 с.
7. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. від 10 груд. 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
8. Рішення Європейського Суду з прав людини «Рамадан проти Мальти» від 21 черв. 2016 р. Справа № 76136/12. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2276136/12%22],%22itemid%22:[% 22002-11223%22]
9. Висновок щодо проекту Конституційного Закону Франції «Про захист нації», ухвалений Венеціанською комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 берез. 2016 р.). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e
10. Дрьомов С. В. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: ан. доп. Київ : НІСД, 2017. 90 с.
11. Венеціанська комісія підтримала позбавлення громадянства за тероризм. URL: https://dmsu.gov.ua/news/international/veneczianska-komisiya-pidtrimala-pozbavlennya-gromadyanstva-za-terorizm.html
12. Гацелюк В. О. Припинення громадянства особи внаслідок учинення злочину як захід кримінально-правового характеру delegeferenda (у світі закордонного досвіду). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2014. № 4. С. 83–96.
13. Повага до прав людини та вимога лояльності: перспективи інституту громадянства в Україні : аналіт. звіт. URL: https://democracy-reporting.org/ua/ukrainian-citizenship/
14. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text
15. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text
16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text
17. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text
18. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text
19. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

Khatniuk Y., Spodynskyi O. Separate issues of legislative consolidation of the administrative-legal mechanism of loss (deprivation) of citizenship in Ukraine

The article analyzes separate legislation of Ukraine, which concerns officials of state authorities and local self-government bodies, regarding the presence in it of norms that establish the possibility of liability or the impossibility of using certain rights in case of citizenship of another state. The concept of discretionary powers of the state is considered, the norms of international legal acts that relate to citizenship issues are given. The main normative legal acts of the legislation of Ukraine, which regulate the issue of citizenship, have been determined. Detailed attention was paid to the issue of loss of citizenship. The essence and concept of deprivation of citizenship and the possibility of its consolidation at the level of legislation are considered. On the basis of European judicial practice, the possibility of applying the procedure of forced deprivation of citizenship is given as an example. The position of the advisory body of the Council of Europe on constitutional law - the Venice Commission on issues of termination of citizenship at the initiative of the state - is indicated. The experience of France regarding the settlement of the issue of loss (deprivation) of citizenship is considered. The procedure for the loss of Ukrainian citizenship by a person is defined. A detailed analysis of normative legal acts was carried out regarding the establishment of norms in such acts that establish responsibility for persons performing the functions of the state and local self-government for acquiring the citizenship of another state or not informing such a person of the fact of acquiring the citizenship of another state. The relevance of solving the issue of forced loss (deprivation) of citizenship at the legislative level, as well as the definition of the established administrative-legal mechanism of loss (deprivation) of citizenship as a complex of interrelated actions to identify and hold officials accountable, was noted. state authorities and local self-government bodies, persons authorized to perform the functions of the state and local self-government, as well as owners, managers and their deputies of enterprises, institutions and organizations targeted by the state, for acquiring the citizenship of another state and not informing such a person who is a citizen of Ukraine of the fact of acquiring the citizenship of another state within the specified period, and the legislator is proposed to improve the procedure for bringing such persons to justice.

Key words: *discretionary powers, acquisition of citizenship, loss of citizenship, deprivation of citizenship, statelessness, European legislation, national legislation, administrative-legal mechanism, legal responsibility.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.14

В. Ю. Чернишова
доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Дослідження присвячено особливостям юридичної відповідальності публічних службовців, а саме – персоніфікованому підходу до визначення суб'єктного складу правопорушень у сфері функціонування публічної служби. Проаналізовано, яку роль відіграє юридична відповідальність в правовій системі загалом та Україні зокрема. Досліджено філософсько-правовий, поведінковий та нормативно-правовий контексти юридичної відповідальності публічних службовців. З'ясовано, що юридична відповідальність є елементом механізму захисту прав людини і громадянин та одним із інструментів гарантування дотримання правопорядку у державі та суспільстві, наведено аргументи на підтвердження даної гіпотези.

Охарактеризовано відповідальність публічних службовців як окремий інститут в системі правових відносин, з'ясовано особливості відповідальності публічних службовців у тісному зв'язку з нормами адміністративного права. Опосередковано проаналізовано нормативно-правове забезпечення запропонованої тематики у розрізі цивільно-правових, кримінально-правових та норм, що регулюють дисциплінарну відповідальність спеціальних суб'єктів – публічних службовців.

Встановлено, що формулювання положень чинного законодавства не дозволяють чітко визначити суб'єкт відповідальності, якщо до складу такого суб'єкта входить представник публічної служби. Однією з причин такого недосконалого регулювання є відсутність єдності у підході до визначення поняття «публічна служба», яке на сьогодні передбачається законодавцем як перелік видів діяльності, а не як ознаки, яким повинна відповідати така діяльність.

Окрему увагу приділено висвітленню існуючих недоліків чинного законодавства стосовно механізму реалізації притягнення винної особи до відповідальності, піддано критиці поточне регулювання, передбачене Законом України «Про державну службу», з'ясовано, що передбаченого даним законом механізму недостатньо для повноцінної реалізації інституту персональної відповідальності публічних службовців. Зроблено висновок про недостатній рівень практичної реалізації передбаченого механізму персональної відповідальності.

Ключові слова: *відповідальність, публічна служба, публічний службовець, персональна відповідальність, права людини.*

Актуальність обраної тематики. Соціально-економічний, демократичний та європорієнтований розвиток України є неможливим без реалізації основоположних ідей та стандартів, які закріплені на рівні не лише Основного Закону, а й на рівні світових стандартів. На шляху до входження України до Європейського Співтовариства важливим є з'ясування, яким чином зберегти баланс публічних та приватних інтересів у суспільстві. Одним із ключових аспектів, що дозволяють знайти відповідь на поставлене питання, є з'ясування природи відповідальності окремої специфічної категорії осіб – державних службовців.

Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду» передбачає можли-

© Чернишова В. Ю., 2022

вість застосування заходів юридичної відповідальності до органу публічної влади, у тому числі як будь-якого публічно-правового суб'єкта будь-якого виду чи рівня… та будь-якої приватної особи при здійсненні нею прерогатив офіційної влади» [1]. Вітчизняне ж законодавство містить ряд положень, які не в повній мірі дають підстави визначити, хто саме і, головне, за що відповідатиме при порушенні публічними службовцями правових приписів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання юридичної відповідальності приділяло значна кількість вчених-правників таких, як К.В. Басін, М.В. Вітрук, А.Б. Венгеров, О.О. Дудоров, Ж.І. Овсепян, Н.М. Оніщенко, Д.А. Ліпінський, М.Д. Шиндяпина, О.Ф. Черданцев, О.М. Костенко, О.П. Чирков, Л.В. Багрій-Шахматов, О.М. Балинська, Ю.В. Баулін, В.В. Станіне, Р.В. Вереша, І.А. Сердюк, М.Й. Коржанський, Л.І. Калєніченко, І.В. Касницький, В.О. Меркулова, В.О. Навроцький, М.І. Панов, Б.Г. Розовський, І.Я. Соловій, В.В. Середюк, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, Є.Ю. Подорожній та багато інших. Питання відповідальності публічних службовців висвітлено у працях вчених В. Авер'янова, Н. Батанова, В. Баштанник, Н. Берези, М. Бойко, Ю. Битяка, І. Голосніченко, С. Дубенко, І. Мегедіна, В. Скорикова, С. Серьогіна та інших.

Проте, незважаючи на зазначене, недостатньо розкритим є питання саме персональної відповідальності публічних службовців.

Мета статті полягає у з'ясуванні основних проблем реалізації інституту персональної відповідальності публічних службовців в контексті дотримання прав особи.

Наукова новизна публікації полягає у дослідженні ключових аспектів персоніфікації відповідальності публічних службовців та акцентуванні уваги на тих змінах, що повинні бути застосовані та усвідомлені учасниками даної сфери суспільних відноси. Окрему увагу приділено також визначенні теоретичного спрямування вдосконалення поточного стану нормативно-правового регулювання обраної тематики.

Методи дослідження. Під час написання дослідження використано наступні методи: синтезу, аналізу, індуктивний метод, узагальнення, діалектичний метод. Використання перелічених методів робить можливим розкриття досліджуваних питань та комплексно підійти до виокремлення перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. Невиконання покладених на публічних службовців обов'язків тягне за собою притягнення винних осіб до відповідальності. Питання відповідальності публічної служби викликає особливий інтерес у суспільства, що пояснюється особливим характером та специфікою даного соціально-правового інституту.

Конституцією України положенням статті 3 закріплено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У зв'язку з цим можна вдатися до філософських роздумів про природу відповідальності та її розуміння і значення в державотворчому контексті. Відповідальність це завжди конкретні втрати негативного характеру для сторони, яка порушила установлене правило. В розумінні державного ладу відповідальністю є негативний наслідок, якого зазнає винний суб'єкт певних суспільних відносин. В даному випадку необхідним ще є з'ясування, хто забезпечує реалізацію застосування відповідальності, як визначити суб'єкта до якого негативні наслідки будуть застосовані та як визначити їх об'єм/розмір. Хибним буде стверджувати, що інститут відповідальності не контролюється самою ж державою: відповідальність, як міра, повинна бути чітко санкціонованою (дозволеною) державою, а отже, закріпленою у конкретних нормативно-правових актах. Таким чином, існування та реалізація відповідальності в демократичній, правовій, соціальній державі, якою є Україна, здійснюється шляхом передбачення в положеннях норм статей нормативно-правових документів тих негативних заходів до винних суб'єктів, про які ведеться мова.

Безперечно, підінститут реалізації відповідальності повинен бути дієвим та реальним до впровадження в суспільно-правовий простір. Це означає, що

санкціонованості державою недостатньо для ствердження, що інститут відповідальності функціонує та відповідає реальній необхідності у врегулюванні суспільних відносин. Окрім цього, міри відповідальності повинні бути адекватною противагою протиправним діям, а додатково – бути спрямованими на відновлення порушеного суспільного порядку.

З огляду на основні засади функціонування держави, визначені Конституцією України, можна стверджувати, що відповідальність є невід'ємним елементом соціально-правового механізму забезпечення прав людини. Підтримуємо позицію, відповідно до якої механізм охорони прав людини включає заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи. та заходи, що призводять до відновлення порушених прав неправомірними діями і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення.

Відповідальність як елемент зазначеного механізму можна охарактеризувати як співвідношення можливої та допустимої поведінки. І цьому контексті відповідальність є наслідком реалізацією суб'єктом права вибору, а отже – свободи. Такий підхід до досліджуваного явища дозволяє прийти до висновків, що відповідальність з'являється і застосовується у тому випадку, коли вибір суб'єкта не відповідає обсягам допустимої поведінки, а значить, коли є перевищення штучно встановлених меж свободи. З огляду на це, можна вести мову про такі складові відповідальності, як мораль та правосвідомість. Вдалим для розкриття запропонованої у роботі проблематики, вважаємо, є психологічний підхід до розуміння відповідальності, як однієї із генералізуючих якостей, як результат інтеграції всіх психічних функції особистості та суб'єктивного сприйняття нею навколишньої дійсності, емоційного ставлення до обов'язку (М. Савчин, І. Бех, М. Боришевський та ін.).

Вартим уваги є той факт, що серед видів відповідальності, які існують у сучасному світі, виділяють: суспільну, політичну, конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну, моральну, матеріальну. Положенням пункту 22 статті 92 Основного Закону країни визначено, що виключно законами України встановлюються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [2].

Таким чином, на рівні основного закону держави передбачено 3 види відповідальності, крім адміністративної: кримінальна, цивільна та дисциплінарна.

Відповідальність як елемент відносин, в яких приймають участь публічні службовці, має свої особливості. Це акт обумовлений специфічним статусом публічної служби, особливим порядком її здійснення та особливим характером відносин.

Публічна служба визначається законодавцем як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (положення ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України) [5].

Дане поняття є досить широким і охоплює різні за своєю правовою природою діяльності, але не розкриває досконало зміст та основні риси публічної служби, що вважаємо, є недоліком такого законодавчого формулювання.

Н. Янюк зазначає, що «у світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази» [6, с. 162].

Як зазначає І. Бех, відповідальність передбачає визнання людиною єдиної активної причетності до соціального і природного світу, і це визнання є не стільки результатом оцінки особистості іншими людьми, скільки її власним переконанням, моральним принципом, підсумком самоусвідомлення. Тому людина є не пасивним споглядачем будь-яких соціальних подій. Останні завжди розглядаються нею як учасником [7]. Погоджуємося з обґрун-

тованістю даного твердження у виборі підходу до розуміння персоніфікації відповідальності. Запропонована науковцем позиція частково пояснює підхід персонального виду відповідальності суб'єктів публічної служби.

Разом з тим, у наукових колах є прихильники широкого підходу розуміння публічної служби (О. Петришин), при якому публічна служба розуміється як як державна, муніципальна служба та служба в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і приватних підприємствах) [8] та, відповідно, вузького, за яким публічна служба розуміється як служба в органах місцевого самоврядування, державна служба за виключенням законодавчої та судової діяльності. За такого підходу політична діяльність також не включається до змісту публічної служби, обмежуючись лише працівниками апаратів відповідних органів [9, с. 272] [10, с. 28].

У складі діяльності публічної служби можна виділити такі рівні: загальний, коли мається на увазі діяльність всього інституту публічної служби без розділення на рівні, інституції та сфери діяльності; публічна служба на рівні конкретного органу; публічна служба як діяльність конкретного публічного службовця.

Виходячи з цього, питання відповідальності та визначення суб'єктного складу кожного правопорушення залежатиме, на якому із вищезазначених рівнів таке правопорушення було скоєно. КАС України не визначає, що за конкретне порушення права відповідатиме конкретний службовець, натомість передбачено положенням ст. 4, що публічно-правовим спором визнається спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [5].

Положенням ст. 64 Закону України «Про державну службу» визначено, що дисциплінарна відповідальність державного службовця настає за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни [11]. Таке формулювання законодавця дає підстави вважати, що дисциплінарна відповідальність держслужбовців має виключно персоніфікований характер, чого не скажеш про відповідальність адміністративну.

Тим же Законом України «Про державну службу» передбачено основи матеріальної відповідальності державних службовців за нанесення фізичним та юридичним особам матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень. Зазначено, що така шкода відшкодовується за рахунок держави, яка в свою чергу в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом до винного державного службовця.

Наявність механізму матеріальної відповідальності державних службовців є позитивним для правової держави та умов існування громадянського суспільства, проте, варто підкреслити, що передбачена законодавча реалізація такого відшкодування має ряд суттєвих недоліків, до яких варто віднести наступні:

– позиція, відповідно до якої, ініціатива пропозиції з відшкодування завданої шкоди надходить від керівника структурного підрозділу, органу, а не від винної особи. На нашу думку, формулювання «пропозиція» відшкодування шкоди нівелює весь інститут відповідальності публічно-правових суб'єктів, оскільки недопустимим є диспозитивне регулювання відносин, внаслідок реалізації яких

завдається шкода правам, свободам та інтересам приватних осіб та державному ладу в цілому;

– штучні інструменти затягування процесу відшкодування (пропозиція з добровільного відшкодування повинна бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди). Не зважаючи на такі часові рамки, законодавець не дає відповіді на питання, який порядок відшкодування після трьох років з дня заподіяння шкоди, що є абсолютною прогалиною в законодавстві;

– незрозумілим залишається, яку роль відіграє відповідь, яку зобов'язаний надати службовець протягом двох тижнів після звернення з такою пропозицією до нього керівника з вимогою надати роз'яснення власних дій (бездіяльності) та яким чином така відповідь впливає на подальшу реалізацію порядку відшкодування шкоди [4, С. 142–144].

Перелічені прогалини та недоопрацювання необхідно виправити, оскільки наявність механізму без зазначення чіткого переліку дій, що необхідно вчинити, ставить під сумнів доречність його наявності у законодавчому забезпеченні питання відповідальності публічних службовців.

Положенням частини 2 статті 61 Конституції України передбачено, що відповідальність носить індивідуальний характер, тобто можна зробити висновок, що загальною засадою відповідальності є її персоніфікований зміст і характер [2].

Що стосується адміністративно-правового регулювання відповідальності публічних службовців, то варто підкреслити, що суб'єкти влади зобов'язані діяти і функціонувати лише в межах, визначених законом (ст. 19 Основного Закону). Це дає підстави зробити висновки, що будь-яке відступлення від положень закону вважатиметься порушенням. Можна дійти до висновку, що хоч суб'єктом вчинення правопорушення може бути державний орган, негативних наслідків повинна зазнавати конкретна посадова особа, волевиявлення якої стало причиною порушення права.

Положення цивільного законодавства, зокрема статті 1173 Цивільного кодексу України, передбачають, що шкода відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування. Сама держава як колективне утворення відшкодовуватиме з державного бюджету, володільцем якого є народ, який не винен у винесенні неправомірного рішення державним органом [12]. У даному випадку є схожою прогалина, яка міститься у положенні ст. 81 Закону України «Про публічну службу», яка не передбачає досконалого механізму регресу до винної конкретної особи, тим самим порушуючи припис Конституції про індивідуалізований характер відповідальності.

Таким чином, персональна відповідальність публічних службовців є питанням недостатньо дослідженим та неврегульованим національним законодавством. Чинні положення нормативно-правових актів часто невдало та недосконало передбачають підстави для персоніфікації відповідальності саме публічних службовців, що пов'язано із відсутністю єдиного підходу до визначення публічної служби, розмежування повноважень всередині самого інституту публічної служби, а також нехтуванням передбачення механізму реалізації закріплених правових норм. Вважаємо, що будь-яка відповідальність, винною стороною у якій виступатиме особливий суб'єкт – публічний службовець, повинна бути однозначно персоніфікованою. Особа, чиї законні права та інтереси порушені, повинна мати можливість на їх відновлення та компенсацію, понесених втрат, а отже такій особі має бути гарантоване державою право на звернення із ініціативою про відшкодування до конкретного публічного службовця.

Список використаної літератури:

1. Recommendation of The Committee of Ministers to member States relating public liability No. R (84) 15. URL: http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(84)15.pdf.
2. Конституція України (із змінами і допов-

неннями) від 28 червня 1996 року. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/Z960254K?bl=
3. Дуравкіна Н. І. Відповідальність як складова механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Юридична наука і практика № 2 (2011). С. 15-21. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/23598/1/Duravkina.pdf
4. Чернишова В. Ю. Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень. Дис. на здобуття ступеню доктора філософії в галузі права. Київ, 2021. 208 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України №2747-IV від 6 липня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text
6. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського університету. Серія: Юридична. show/435-15#Text
2010. Вип. 51. С. 162–167.
7. Бех І. Д. Від волі до особистості. Київ, 1995. 220 с.
8. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
9. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. 2012. No 3 (7). С. 269–274.
10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
11. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text
12. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/

Chernyshova V. Personal liability of public servants: problems of realization

The paper is devoted to the peculiarities of the legal responsibility of public officials, namely, a personalized approach to determining the subject composition of offenses in the field of public service functioning. It is analyzed what role legal responsibility plays in the legal system in general and in Ukraine in particular. Philosophical-legal, behavioral and normative-legal contexts of legal responsibility of public servants are studied. It has been found that legal responsibility is an element of the mechanism of protection of human and citizen rights and one of the tools for guaranteeing the observance of law and order in the state and society, arguments are given to confirm this hypothesis.

The responsibility of public servants is characterized as a separate institution in the system of legal relations, the peculiarities of the responsibility of public servants in close connection with the norms of administrative law are clarified. Indirectly analyzed regulatory legal support of the proposed topic in terms of civil law, criminal law and norms regulating the disciplinary responsibility of special subjects - public servants.

It was established that the wording of the provisions of the current legislation does not allow to clearly define the subject of responsibility, if such a subject includes a representative of the public service. One of the reasons for such imperfect regulation is the lack of unity in the approach to the definition of the concept of «public service», which is currently envisaged by the legislator as a list of types of activities, and not as characteristics that such activities must meet.

Particular attention is paid to highlighting the existing shortcomings of the current legislation regarding the implementation mechanism of bringing the guilty person to justice, the current regulation provided for by the Law of Ukraine «On Public Service» is criticized, it is clarified that the mechanism provided for by this law is not sufficient for the full implementation of the institution of personal responsibility of public servants. A conclusion was made about the insufficient level of practical implementation of the provided mechanism of personal responsibility.

Key words: *responsibility, liability, public service, public servant, personal liability, human rights.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.341+343.237
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.15

П. С. Єпринцев
https://orcid.org/0000-0002-9790-9565
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор Донецького державного університету внутрішніх справ – директор
Криворізького навчально-наукового інституту

СУСПІЛЬНА НЕБЕЗПЕЧНІСТЬ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті звернення до категорії «суспільна небезпечність» у зв'язку з дослідженням форм організованої злочинності зумовлене тим, що боротьба з цим антисоціальним явищем не може бути ефективною без визначення кримінально-правових категорій, що в свою чергу визначає предмет доказування в ході запобігання кримінальних правопорушень, їх виявлення та досудове розслідування.

Проведеним дослідженням з'ясовано, що суспільна небезпечність становить соціальну (матеріальну) ознаку кримінального правопорушення, яка існує об'єктивно і не залежить від волі законодавця чи суду. Тобто діяння криміналізуються (забороняються) тому, що вони суспільно небезпечні, а не стають небезпечними тоді, коли щодо них встановлено кримінально-правову заборону. У свою чергу, такі соціальні цінності як життя людини, її здоров'я, власність перебували під охороною кримінального закону на всіх етапах розвитку суспільства. У доктрині кримінального права переважає точку зору, згідно з якою суспільна небезпечність – це властивість діяння завдавати шкоду об'єктам, які охороняються кримінальним законом, або створювати реальну загрозу спричинення такої шкоди. Сам механізм агресивної поведінки утворює зв'язок і взаємодію зовнішніх факторів об'єктивної дійсності та внутрішніх, психічних процесів і станів особи, які детермінують рішення вчинити агресивне кримінальне протиправне діяння та контролювати його вчинення

Встановлено, що незважаючи на відсутність в юридичній літературі єдності поглядів на поняття і правове значення категорії «суспільна небезпечність організованої злочинності», дисертант пропонує її визначити як комплекс додаткових шкідливих наслідків для громадянина, суспільства, держави, який проявляється в одночасному заподіянні шкоди різним групам суспільних відносин, шляхом вчинення небезпечних кримінальних протиправних діянь і виникненням на цій основі нових видів протиправного «промислу». Зроблено висновки, що: суспільна небезпечність притаманна всій злочинності, як соціально-масовому явищу; організована злочинність у всіх формах її прояву, в тому числі і озброєних, являють собою частину всієї злочинності і вже тому – явище суспільно небезпечне; організовані форми злочинності створюють комплекс додаткових шкідливих наслідків, і цим зумовлений високий ступінь її суспільної небезпечності.

Ключові слова: *організована злочинність, злочинна організація, злочин, організована група, кримінальна відповідальність, запобігання.*

Конституція України є гарантом того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю (ст. 3), а також того, що кожен має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю влас-

© Єпринцев П. С., 2022

ністю і ніхто не може бути позбавлений цього права, оскільки воно є непорушним (ст. 41) [1]. При цьому гарантована Основним законом охорона власності та прав і свобод особи, їх захист від кримінальних протиправних посягань є однією з найважливіших правоохоронних функцій нашої держави, що підтверджено Стратегією боротьби з організованою злочинністю (2020), яка наголосила на формуванні державної політики у цій сфері шляхом запровадження міжнародних стандартів та побудові ефективної системи боротьби з організованою кримінальною протиправністю в країні [2].

Водночас, статистичні дані засвідчують, що у 2014–2015 рр. кількість виявлених правоохоронцями України організованих груп та злочинних організацій скоротилася з 185 до 135 (–27,0%), а в наступні роки зросла до 377, тобто у 2,8 раза порівняно з показником 2015 р. Особливо інтенсивне збільшення цього показника спостерігалося у 2019 р. (+54,5%), 2020 р. (+37,1%) та 2021 р. (+28,7%). Серед всіх виявлених злочинних угруповань абсолютну більшість (у середньому 96,6%). З 2015 по 2022 рр. було виявлено 97 злочинних організацій, у тому числі 2015–2016 рр. – від 1 до 4, у 2017 р. – 5, у 2018 р. – 12 і у 2019 р. – 16, у 2020 р. – 21, у 2021 р. –28. Слід відмітити, що відбулося не тільки зростання кількісних показників роботи щодо виявлення організованих груп та злочинних організацій, а й певне покращення її якісних параметрів, що проявилося в активізації зусиль по встановленню найбільш небезпечних їх видів [3; 4].

Небезпечність цього кримінально-соціального явища не завжди реально оцінюється навіть тими, хто призначений з ним боротися. Небезпечність, як уявляється, повинна вимірюватися не тільки кількістю вбивств, розбійних чи бандитських нападів, хоча це один з важливих факторів небезпеки для суспільства, а перш за все, погрозами, які йдуть від організованої злочинності в цілому, і озброєних форм її прояву зокрема.

Остання обставина і визначає боротьбу з нею одним із пріоритетних напрямків правоохоронної діяльності. Це пояснюється не тільки значною матеріальною шкодою, вбивствами громадян, посяганням на їх життя, здоров'я, майно, але і більш широким колом факторів, зокрема: формування і розповсюдження в суспільстві орієнтацій на аморальність і вседозволеність; моральної розпусти десятків і сотень тисяч членів суспільства; ескалація жорстокості і насилля, яка, в свою чергу, веде до духовного зубожіння нації, особливо впливаючи на молодь, встановлюючи стереотип «красивого» життя без відповідальності перед суспільством, культивуючи насильство, анархію, наркоманію; підрив авторитету держави та її органів перед населенням, у зв'язку з так званим «безсиллям» у боротьбі з організованою злочинністю [5, с. 7].

Суспільна небезпечність, як ознака злочину, відіграє ключову роль при встановленні кримінальної відповідальності за вчинене діяння (криміналізація), визначенні виду і розміру покарання за вчинений злочин (пеналізація), відмежуванні діянь від незлочинних правопорушень, класифікації злочинів у Загальній частині та систематизації злочинів в Особливій частині КК України. Будучи складним юридичним явищем, суспільна небезпечність є основною матеріальною ознакою злочину, що відбиває його зовнішній вираз. Суспільна небезпечність означає, що діяння заподіює шкоду охоронюваним кримінальним законом суспільним відносинам або створює загрозу заподіяння такої шкоди. У такому її баченні суспільна небезпечність злочинів завжди має негативне значення щодо діяння, яке посягає на інтереси особи, суспільства й держави, оскільки вона порушує правові настанови, що регулюють суспільну діяльність у цілому, та вносить дисбаланс у суспільні відносини.

В науці триває дискусія щодо сутності суспільної небезпечності. Приміром на думку Т. В. Колеснікової проявами суспільної небезпечності є «зміни в соціальній сфері, що підлягають нормативній фіксації» [6, с. 540]. Л. М. Кривоченко пов'язує основну властивість суспільної небезпечності діяння з його здатністю або заподіювати шкоду відносинам, що охороняються кримінальним законом, або

містити у собі реальну можливість заподіяння такої шкоди [7, с. 77]. Така характеристика суспільної небезпечності є дещо спірною в частині визначення об'єкта кримінально-правової охорони, але в іншому відображає, на нашу думку, соціальну зумовленість криміналізації. Разом з тим вважаємо, що якнайкраще сутність суспільної небезпечності прослідковується в нормах законодавства. В ч. 2 ст. 11 Кримінального кодексу (КК) України злочинність діяння пов'язана із заподіянням істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі, навколо чого і треба будувати аналіз суспільної небезпечності самоправства.

Суспільна небезпечність, як небезпідставно підкреслюють Ю. В. Александров і В. А. Клименко, «є об'єктивним критерієм визнання діяння злочином, вона не залежить від відповідної оцінки її законодавцем. Саме суспільна небезпечність є підставою для криміналізації діяння, а при призначенні покарання – для індивідуалізації його» [8, с. 45]. Зауважимо, що при цьому не повинні каратися думки й наміри особи, якщо вони не були матеріалізовані.

Суспільна небезпека перебуває у прямій залежності від соціальної цінності тих суспільних відносин, на які вона реально посягає. Ця залежність виражається чіткою формулою: «за інших рівних умов суспільна небезпека діяння тим вища, чим важливіші і значиміші суспільні відносини, які вона порушила». Цінність об'єкта посилює або послаблює суспільну небезпеку діяння в цілому. Можна стверджувати, що характер суспільних відносин і їх важливість впливають на суспільну небезпеку злочину [9, с. 71].

Суспільна небезпечність становить соціальну (матеріальну) ознаку кримінального правопорушення, яка існує об'єктивно і не залежить від волі законодавця чи суду. Тобто діяння криміналізуються (забороняються) тому, що вони суспільно небезпечні, а не стають небезпечними тоді, коли щодо них встановлено кримінально-правову заборону. Суспільна небезпечність це історично мінлива властивість діяння, яка залежить від уявлення суспільства про значущість тих чи інших соціальних благ. Разом із тим, такі соціальні цінності як життя людини, її здоров'я, власність перебували під охороною кримінального закону на всіх етапах розвитку суспільства. У доктрині кримінального права переважає точку зору, згідно з якою суспільна небезпечність – це властивість діяння завдавати шкоду об'єктам, які охороняються кримінальним законом, або створювати реальну загрозу спричинення такої шкоди [10, с. 43-44].

Показниками (критеріями) суспільної небезпечності кримінальних правопорушень є характер та ступінь [11, с. 70–71]. Характер суспільної небезпечності – це якісний показник, що визначається передусім групою суспільних відносин, на які посягає злочин, а також зіставленням у межах одного й того самого об'єкта окремих складів злочину (саме за характером суспільної небезпечності злочинів побудована Особлива частина КК України) [12, с. 66]. *Ступінь* суспільної небезпечності – це кількісний показник, що відбивається в ступені тяжкості шкоди, способі, місці, часі вчинення злочину, ступені вини, мотивах і меті, усіх інших об'єктивних і суб'єктивних ознаках злочину [13, с. 51; 14, с. 34; 15, с. 57].

Тому приєднуємось до позиції вчених, які характеризують суспільну небезпечність за двома вимірами – характером і ступенем [6, с. 543; 16, с. 81]. М. Й. Коржанський зазначає, що характер суспільної небезпечності становить його якість, що перш за все, визначається суспільною цінністю об'єкта посягання, а ступінь суспільної небезпечності діяння визначається, головним чином, способом вчинення злочину та розміром заподіяної шкоди [16, с. 81].

Враховуючи викладені положення, можна погодитися з позицією Р. В. Вереши, що суспільна небезпечність має суттєве кримінально-правове значення, оскільки вона: по-перше, є основним об'єктивним критерієм визнання діяння злочином; по-друге, дає змогу класифікувати злочини за ступенем тяжкості; по-третє, визначає межу між злочином та іншими правопорушеннями; по-четверте, є однією із загальних засад індивідуалізації кримінальної відповідальності та покарання [17, с. 42].

Організована злочинність в цілому і озброєні форми її прояву зокрема – це частина злочинності і, природно, відрізняючись від складових її елементів – окремих кримінальних правопорушень, суттєво відрізняється і від злочинності в цілому, хоча і органічно пов'язана з нею через численні соціальні явища, які мають місце в суспільстві. Даному виду злочинності, групам кримінальних правопорушень властивий високий ступінь організації, озброєності і професійності, згуртованості і стійкості по вертикальним і горизонтальним зв'язкам як всередині злочинності так і з суспільством і державою [18, с. 58].

З точки зору суспільної небезпечності організованої злочинності, варто розділити проблему самої небезпечності і кримінологічні проблеми злочинної поведінки. Антисоціальна поведінка виникає разом з соціально обумовленою діяльністю людей, суспільства, формується у процесі суспільної практики при усвідомлені індивідом своїх інтересів, які суперечать з інтересами суспільства. Саме він робить вибір на користь антисоціального, протигромадського задоволення потреб. Тому суспільно небезпечна поведінка (провинна, протиправна, карана і аморальна) є свідома діяльність, що загрожує інтересам суспільства.

З точки зору кримінології суспільна небезпечність особи злочинця являє собою систему його властивостей у вигляді криміногенних інтересів і мотивації, котрі породили відповідну злочинну поведінку. Як правило, суспільна небезпечність носить не об'ємний характер, а проявляється у деяких домінуючих орієнтаціях і мотиваціях, наприклад, корисливій або насильницькій тощо. Така криміногенна орієнтація особистості визначає зміст її суспільної небезпечності та її злочинної поведінки. Обов'язковим компонентом суспільної небезпечності особи злочинця є криміногенне спотворення правової психології, тобто різні варіанти неповаги кримінального закону, а в подальшому підвищення ступеню суспільної небезпечності особи в залежності від отриманого злочинного досвіду, кваліфікації і професійності [19, с. 452].

Необхідно погодитися з думкою О. М. Бандурки та А. Ф. Зелінського, які вважають термін «агресія» значно ширшим порівняно з терміном «насильство» [20, с. 27]. Вважаємо, що причин для такого висновку декілька. По-перше, насильство застосовують один до одного тільки люди і дуже часто – без будь-якої потреби, на відміну від тварин, які проявляють агресивність як засіб існування і захисту. По-друге, тільки люди наділені свідомістю – вищою формою психічного відображення дійсності, яка діє за допомогою двох сигнальних систем – через почуття, враження, уяву, а також слова. Тому люди можуть завдати шкоду один одному, не застосовуючи насильства, а одними лише словами, навіть без погроз, наприклад, образою, наклепом, неправдивим повідомленням про небезпеку. По-третє, говорячи про людську агресивність, в першу чергу мається на увазі насильство. Насильство – це найбільш гострий та небезпечний вид агресивної поведінки.

Тому, на нашу думку, агресію слід визначати як фізичну або вербальну поведінку людини, спрямовану на пошкодження або зруйнування. У випадку, якщо агресія виявляється в найбільш екстремальній і соціально неприпустимій формі, вона переростає у насильство.

Агресія, яка знаходить свій прояв у кримінальних правопорушеннях насильницької спрямованості (кримінальна агресія), має характер:

– дії деструктивного характеру, засобу заподіяння правомірного насильства – агресія є проявом агресивності як природної властивості людини;

– дії деструктивного характеру, засобу заподіяння протиправного насильства – агресія є проявом агресивності як індивідуально-особистісної риси, що включає в себе: жорстокість, ворожість, запальність, дратівливість тощо [21, с. 127–128].

Агресія як дія деструктивного характеру, засіб заподіяння як правомірного так і протиправного насильства слугує задля досягнення певної мети, реалізації мотиваційної сфери.

Індивідуальний розвиток особистості, формування її неповторного духовного образу відбувається в результаті взаємодії генетичної і соціальної програм. Соці-

альна програма під впливом виховання в безпосередній взаємодії з генетичною програмою тією чи іншою мірою засвоюється індивідом, поступово стаючи внутрішнім змістом особистості. При цьому взаємовплив і інтеграція складових агресії простежується протягом всього онтогенезу. Але слід зазначити, що агресія виступає проявом десоціалізації особи на свідомому або підсвідомому рівні тільки у випадку її негативного – кримінального прояву.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що механізм агресивної поведінки утворює зв'язок і взаємодію зовнішніх факторів об'єктивної дійсності та внутрішніх, психічних процесів і станів особи, які детермінують рішення вчинити агресивне кримінальне протиправне діяння та контролювати його вчинення.

Механізм агресивної поведінки являє собою динамічне явище, визначене взаємодією складових його елементів. Тобто, до вчинення агресивного акту особа приходить, як уже зазначалось, внаслідок пропускання через себе впливів зовнішнього середовища на основі наявної в неї соціальної і генетичної інформації, формування ставлення до діяльності. Елементи механізму агресивної поведінки - це психічні процеси, стани, фактори зовнішнього середовища, що розглядаються не в статиці, а в динаміці і не ізольовано, а у взаємодії один з одним, детермінуючими цю поведінку.

Сьогодні, досить складно дати правове визначення тим якісним і кількісним змінам, що мають місце в структурі кримінальних формувань. Ні наука, ні практика зараз не мають в своєму розпорядженні даних про ознаки, які дозволили б досить складне соціальне явище, як організована злочинність в цілому і озброєні форми її прояву зокрема, відобразити в кримінальному законі, тобто криміналізувати його. Якщо це зробити неможливо, то для боротьби з організованою злочинністю на сучасному етапі цілком достатньо сформулювати більш чіткі розмежування між вчинками, здійсненими групою осіб за попередньою змовою із застосуванням зброї і озброєною організованою групою. Характеристику озброєної організованої групи, яка має складну структуру, своєрідну ієрархію, вплив у кримінальному світі, професіоналізм, спеціалізацію, можна буде детально описати, використовуючи усталені в кримінології терміни для характеристики форм організованої злочинності, і в підозрі (обвинуваченні) і в судовому вироку.

Ступінь суспільної небезпечності озброєних форм організованої злочинності підвищується в залежності від кваліфікаційних ознак. Іншими словами, категорія «суспільна небезпечність» може бути охарактеризована не тільки «універсальною» ознакою спричинення шкоди (шкідливість), але і багатьма іншими ознаками, які містяться в нормах кримінальних законів. Це об'єктивні ознаки: спосіб вчинення кримінального правопорушення; повторність; наявність групи; особливості жертв; місце; час; умови вчинення протиправного діяння. Суб'єктивні ознаки: вина, мотив, мета. Ознаки суб'єкта: службовий стан, рецидивність, тощо. Найбільшими відмінностями відрізняються ознаки безпосередніх об'єктів кримінальних правопорушень: проти життя і здоров'я, проти майна, проти громадської безпеки і управління. Кожна група суспільних відносин, на яку посягають кримінальні правопорушення й спричиняють шкоду, включена в систему життєвої діяльності суспільства, функціонування його систем: управлінських, економічних, систем забезпечення, в тому числі правоохоронної. Будь-яка з них зазнає при цьому деформації в тій чи іншій мірі. Очевидно, що ступінь деформації росте, якщо злочинний вплив носить збройний, організований, в значній мірі скоординований характер.

Інтенсивний розвиток сучасної злочинності в цілому, перш за все характеризується проявою нетрадиційних форм протиправної поведінки, розширенням кримінального контролю за нетрудовими доходами, вчиненням найбільш небезпечних злочинів, що викликають широкий громадський резонанс. Тому визначення суспільної небезпечності організованої злочинності та різноманітних форм її прояву, потребує корекції з урахуванням нових соціально-політичних реалій і законодавчих рішень. Суттєві корективи, у визна-

чення суспільної небезпечності, організованої злочинності і різноманітних форм її прояву, в тому числі і озброєних, повинні бути внесені виходячи із суті і змісту положень Стратегії національної безпеки [22].

Таким чином, з урахуванням наведених вище міркувань можна зробити такі висновки: а) суспільна небезпечність притаманна всій злочинності, як соціально-масовому явищу; б) організована злочинність у всіх формах її прояву, в тому числі і озброєних, являють собою частину всієї злочинності і вже тому – явище суспільно небезпечне; в) організовані форми злочинності створюють комплекс додаткових шкідливих наслідків, і цим зумовлений високий ступінь її суспільної небезпечності.

Тому суспільна небезпечність організованої злочинності – це комплекс додаткових шкідливих наслідків для громадянина, суспільства і держави, який проявляється в одночасному заподіянні шкоди різним групам суспільних відносин, шляхом вчинення небезпечних кримінальних протиправних діянь і виникненням на цій основі нових видів протиправного «промислу».

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
2. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2020 р. № 1126-р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text
3. Вплив соціально-економічних процесів на злочинність в Україні та у світі (за офіційними матеріалами ООН, Всесвітнього банку, статистичного органу Євросоюзу (Eurostat), Державної служби статистики України): аналітичний огляд. Київ : ДНДІ МВС України, 2021. 54 с.
4. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора України*. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html
5. Василевич В. В. Боротьба з озброєними формами організованої злочинності корисливо-насильницького спрямування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ : НАВСУ, 1998. 18 с.
6. Колеснікова Т. В. Суспільна небезпечність та наслідки злочину: питання співвідношення та кримінально-правової природи. *Актуальні проблеми держави і права:* зб. наук. праць. Одеса: Юрид. літ., 2012. Вип. 64. С. 538–544.
7. Кримінальне право України: Особлива частина: підручник / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
8. Александров Ю. В., Клименко В. А. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник. Київ: МАУП, 2004. 328 с.
9. Кримінальне право України. Загальна частина / за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. Харків: Право, 1997. 368 с.
10. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / за заг. ред. проф. В. М. Бесчастного та О. М. Джужи. Київ: ВД «Дакор», 2018. 386 с.
11. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник / за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-те вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2015. 528 с.
12. Кримінальне право України / П. П. Михайленко, В. В. Кузнецов, В. П. Михайленко, Ю. В. Опалинський. Київ, 2006. 440 с.
13. Кримінальне право України (Загальна частина): підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во ХНУВС, 2010. 407 с.
14. Кримінальне право України. Загальна частина: навч. посіб. / за заг. ред. Є. Л. Стрельцова. 4-те вид., перероб. і допов. Харків: Одіссей, 2009. 328 с.
15. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник / за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 4-те вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2010. 456 с.
16. Коржанський М. Й. Кримінальне право і законодавство України: Частина Загальна: курс лекцій. Київ: Атіка, 2001. 432 с.
17. Вереша Р. В. Кримінальне право України. Загальна частина: навч. посіб. 4-те вид., перероб. та допов. Київ: Алерта, 2016. 352 с.
18. Корнієнко М. В. Організована злочинність в Україні: сучасний стан, кримінологічна характеристика, заходи протидії. Київ: Фонд Юрнауки, 2004. 300 с.

19. Кримінологія : підручник / за заг. ред. В. В. Чернєя та О. М. Джужі. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 612 с.
20. Бандурка А. М., Зелинский А. Ф. Вандализм. Харків : УВД, 1996. 200 с.
21. Григор'єва О. В. Кримінальна агресія: агресія та агресивність. *Юридична наука*. 2014. № 8. С. 123–130.
22. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. *Верховна Рада України*. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

Yepryntsev P. Social danger of organized crime in Ukraine

In the article, the appeal to the category «social danger» in connection with the study of forms of organized crime is due to the fact that the fight against this anti-social phenomenon cannot be effective without the definition of criminal law categories, which in turn determines the subject of proof in the course of preventing criminal offenses , their identification and pretrial investigation.

The conducted research revealed that public danger is a social (material) feature of a criminal offense that exists objectively and does not depend on the will of the legislator or the court. That is, actions are criminalized (prohibited) because they are socially dangerous, and they do not become dangerous when a criminal law prohibition is established in relation to them. In turn, such social values as human life, health, and property were protected by the criminal law at all stages of society's development. In the doctrine of criminal law, the prevailing point of view is that public danger is the property of an act to cause damage to objects protected by criminal law, or to create a real threat of causing such damage. The very mechanism of aggressive behavior forms a connection and interaction of external factors of objective reality and internal, mental processes and states of a person, which determine the decision to commit an aggressive criminal illegal act and control its commission

It has been established that despite the lack of unity of views on the concept and legal meaning of the category «social danger of organized crime» in the legal literature, the dissertation proposes to define it as a set of additional harmful consequences for the citizen, society, state, which is manifested in the simultaneous damage to various groups of social relations , by committing dangerous criminal illegal acts and the emergence of new types of illegal «industry» on this basis. It was concluded that: social danger is inherent in all crime as a social and mass phenomenon; organized crime in all forms of its manifestation, including armed crime, is a part of all crime and is therefore a socially dangerous phenomenon; organized forms of crime create a complex of additional harmful consequences, and this determines the high degree of its social danger.

Key words: *organized crime, criminal organization, crime, organized group, criminal responsibility, prevention.*

УДК 343.424
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.16

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

ПОРУШЕННЯ РІВНОПРАВНОСТІ ГРОМАДЯН ЗАЛЕЖНО ВІД ЇХ РЕЛІГІЙНИХ ПЕРЕКОНАНЬ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У науковій статті проведено кримінально-правове дослідження забезпечення свободи віросповідання в Україні. Зроблено висновок, що вказане право є фундаментальним і повинно забезпечуватись на належному рівні усіма державами цивілізованого світу. Об'єктом дослідження є гарантоване Конституцією України право особи на свободу віросповідання.

В результаті проведеного дослідження виявлено окремі прогалини та переваги вітчизняного законодавства у частині кримінально-правового забезпечення права на свободу віросповідання, встановлено, що сучасне кримінальне право України в цілому відповідає міжнародним стандартам захисту конституційного права громадян на свободу віросповідання, однак є окремі вади у частині однозначного розуміння елементів складів злочинів, що посягають на свободу віросповідання. Це викликає труднощі у застосуванні права. Зокрема, йдеться про значну кількість оціночних ознак складів злочинів, що потребують роз'яснення та не можуть бути чітко визначені методом буквального тлумачення кримінального закону.

Автор вказує, що чинна редакція ст. 161 КК України суперечить правилам юридичної техніки та правової визначеності, оскільки містить не роз'яснені законодавцем специфічні оціночні категорії. Вирішити цю проблему можна шляхом вказівки переліку конкретних проявів злочинної поведінки з врахуванням специфіки суб'єктивної сторони. Окрім того, слід визначити і закріпити у спеціальному законі поняття «релігійні почуття», «образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями», «релігійні переконання», «релігійна ворожнеча», «релігійна ненависть», беручи до уваги систему життєвих цінностей, котрими людина керується в зв'язку з належністю до того чи іншого релігійного вчення.

Ключові слова: *свобода віросповідання, дискримінація, кримінальна відповідальність, релігійна ворожнеча, образа почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями.*

Постановка проблеми. Свобода віросповідання – фундаментальне право людини, гарантоване Конституцією України, визначене міжнародними актами та є складовою статусу людини. Безсумнівно, релігія є для кожного, хто її сповідує, одним із основних елементів його світосприйняття [1]. Від можливості реалізації права на свободу віросповідання в багатьох випадках залежить благополуччя конкретної людини, а також держави і суспільства в цілому. Ставлення до релігії зумовлює ставлення людини до інших цінностей, людей, держави і суспільства, зумовлює його поведінку. Зловживання свободою віросповідання є порушенням цього права, що нерідко призводить до значних негативних наслідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проаналізувавши останні дослідження в цій царині, можемо констатувати, що ця проблема користується увагою дослідників. До того ж, фокус уваги зосереджений не тільки на визначенні ключових понять аналізованого конституційного права, але й на механізмах та

© Лисько Т. Д., 2022

способах його правового забезпечення, в тому числі й засобами кримінально-правового впливу. Так, зокрема, ці питання висвітлювали Ю.В. Александров, О.А. Альонкін, О. В. Білаш, І.М. Компанієць, Н.М. Кропачев, Є. В. Лащук, С.Я. Лихова, В.М. Малишко, К. Марисюк, В. І. Маркін, М.В. Палій, В. М. Панькевич, Ю.Ю. Фисун, І. Г. Швидченко, Л.В. Ярмол та інші.

Метою наукової статті є аналіз кримінального законодавства у частині забезпечення свободи віросповідання кримінально-правовими засобами, виявлення специфічних проявів такого забезпечення

Виклад основного матеріалу. КК України містить ряд норм, що забезпечують кримінально-правовий захист свободи віросповідання. Так, можна виділити три рівні кримінально-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення свободи віросповідання:

1. *Загальний рівень.* Відповідно до п. 3 ст. 67 КК України, вчинення злочину на ґрунті релігійної ворожнечі чи розбрату є обставиною, що обтяжую покарання. Загальне положення кримінального закону розповсюджується на всі склади злочинів, що містяться в Особливій частині КК. Таким чином, вчинення будь-якого злочину з мотивів релігійної ворожнечі чи розбрату буде враховуватись судом як обставина, що обтяжує покарання.

2. *Кваліфікований рівень.* У окремих статтях Особливої частини КК України містяться норми, що встановлюють підвищену кримінальну відповідальність за вчинення злочину на ґрунті релігійної нетерпимості. Так, кваліфікованим складом посягання на територіальну цілісність і недоторканість України, є умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, що поєднані з розпалюванням релігійної ворожнечі (ч. 2 ст. 110 КК України).

Кваліфікованими стають злочини проти життя та здоров'я особи, вчинені з мотивів релігійної нетерпимості – умисне вбивство (п. 14 ч. 2 ст. 115 КК); умисне тяжке тілесне ушкодження (ч. 2 ст. 121 КК); умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження (ч. 2 ст. 122 КК України); умисне завдання удару, побоїв або вчинення інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю і не спричинили тілесних ушкоджень (ч. 2 ст. 126 КК України); катування, (ч. 2 ст. 127 КК); погроза вбивством, якщо були реальні підстави побоюватися здійснення цієї погрози (ч. 2 ст. 129 КК).

3. *Спеціальний рівень.* КК України передбачає ряд злочинів, що є спеціальними складами у сфері забезпечення свободи віросповідання. До них належать:

Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками (ст. 161 КК України).

Пошкодження релігійних споруд чи культових будинків (ст. 178 КК України).

Незаконне утримування, осквернення або знищення релігійних святинь (ст. 179 КК України).

Перешкоджання здійсненню релігійного обряду (ст. 180 КК України).

Посягання на здоров'я людей під приводом проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів (ст. 181 КК України).

Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують релігійну нетерпимість та дискримінацію (ст. 300 КК України).

Геноцид, тобто діяння, умисно вчинене з метою повного або часткового знищення будь-якої національної, етнічної, расової чи релігійної групи шляхом позбавлення життя членів такої групи чи заподіяння їм тяжких тілесних ушкоджень, створення для групи життєвих умов, розрахованих на повне чи часткове її фізичне знищення, скорочення дітонародження чи запобігання йому в такій групі або шляхом насильницької передачі дітей з однієї групи в іншу (ст. 442 КК України) [2, с. 140–141].

Найбільш розповсюдженим в Україні з точки зору практичного застосування є кримінальне правопорушення, передбачене ст. 161 КК України, що встановлює відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расо-

вої чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. В межах окресленої теми зупинимось лише на тих ознаках складу кримінального правопорушення, що посягають на свободу віросповідання:

– розпалювання релігійної ворожнечі чи ненависті;

– образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями;

– пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками релігійних.

Уточнення та детального тлумачення потребує термінологічний зворот «*образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями*», оскільки містить оціночні поняття. Ст. 161 КК та Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року [3] не надає роз'яснення та тлумачення вказаного термінологічного звороту. Немає на сьогодні й сталої судової практики, яка допомогла б вирішити дане питання.

Релігійними слід вважати почуття благоговійного ставлення особи до того, що відповідно до релігійних переконань особи є для неї святинею, наприклад, релігійні переконання, догмати релігії, особистості на діяння святих, а також священні образи та тексти, інші предмети релігійного вшанування (паломництва). Проте слід відзначити, що спектр почуттів віруючих може бути досить різноманітним. Так, для представників однієї конфесії певна поведінка у місцях проведення релігійного культу є прийнятним, а представниками інших конфесій вона оцінюється як образа святині. Такі колізії можуть виникати навіть з догматичних постулатів різноманітних конфесій. Вбачається, що конструювання такого досить «ненадійного» механізму кримінально-правового захисту свободи віросповідання з врахуванням почуттів однієї конфесії та нівелюванням іншої – досить небезпечно.

Об'єктом кримінально-правової охорони виступають *почуття громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями*. Тобто, потерпілою від цього кримінального правопорушення може бути тільки особа, що має релігійні переконання незалежно від того, яку саме релігію сповідує. Це уточнення потребує відповідного процесуального доказування, оскільки слід встановити, що потерпілий дійсно сповідує певну релігію. Очевидно, що формальний підхід до питання доведення факту заподіяння шкоди потерпілому у виді образи релігійних почуттів тільки на підставі показань самого потерпілого, неприпустимо, оскільки для встановлення цієї обставини слід довести, що потерпілий дійсно є віруючим, тобто дотримується релігійних норм, а також факт сильного душевного переживання з приводу того, що система його поглядів, переконань, цінностей зазнала знущання через цинічні дії суб'єкта злочину.

Однак поза увагою законодавця залишаються почуття осіб, що не сповідують жодної релігії (атеїсти) або почуття осіб, які переконані в неможливості пізнання наявності чи відсутності існування Бога (агностики), хоча Конституція гарантує рівність у правах всіх зазначених осіб.

Правова невизначеність у даному питанні може ускладнити процес доказування, оскільки зовсім не зрозуміло, які обставини повинні вказувати на наявність почуттів громадян, які пов'язані з релігійними переконаннями, яким чином ці почуття можуть проявитися в межах об'єктивної сторони складу цього злочину.

Почуття, пов'язані з релігійними переконаннями, можна визначити як переживання, пов'язані із системою поглядів, ідей, переконань, цінностей, відносин, продиктованих тим чи іншим релігійним вченням та сприяють формуванню релігійного світогляду. Очевидно, виходячи із психологічного розуміння почуттів, ці переживання віруючих повинні проявлятися в намаганні відстоювати релігійну систему поглядів, дотримуватись релігійних норм,

виконувати релігійні обряди, інші культові дійства, брати участь у проведенні релігійних церемоній тощо. Релігійні почуття, як і будь-які інші, характеризуються стійкістю, глибиною, тривалістю переживань і цим відрізняються від емоцій, котрі не носять тривалого та стійкого характеру.

Об'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого ст. 161 КК України, характеризується публічною дією, яка виражається в 1) розпалюванні релігійної ворожнечі та ненависті, 2) образі почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, 3) прямому чи непрямому обмеженні прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками релігійних переконань.

Коли мова йде про прояви об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 161 КК України, маємо звернути увагу на дії, від яких особа має утримуватись під загрозою кримінального покарання. Тобто повинен бути чіткий перелік правил, норм, принципів, догм релігійного змісту, порушення яких може викликати образу почуттів громадян в зв'язку з їх релігійними переконаннями. При наявному формулюванні ст. 161 КК України законодавець встановлює відповідальність за діяння, котрі не мають юридичного змісту. Для того, щоб зрозуміти і кваліфікувати діяння як таке, що ображає почуття громадянина в зв'язку з його релігійними переконаннями, необхідно звернутися до джерел і норм релігії, котрі описують вказані норми, правила здійснення тих чи інших обрядів, правила поведінки в місцях проведення релігійних церемоній тощо. Проте конфесійні норми не є частиною законодавства і правової системи України, тому оцінка образи почуттів громадянина у зв'язку з релігійними переконаннями знаходяться в сфері суб'єктивної оцінки і сприйняття. Така ситуація суперечить принципу справедливості та законності. Вбачається, що кримінальне право може брати під охорону тільки ті суспільні відносини, котрі мають юридичний зміст, мають визначені правові межі. Об'єкт кримінально-правової охорони має бути змістовно точним і зрозумілим. Перш ніж вказувати на об'єкт кримінально-правової охорони, йому слід надати правовий зміст в рамках регулятивних галузей права, адже кримінальний закон може охороняти тільки ті відносини, котрі вже врегульовані позитивними галузями права.

Порушення права на свободу віросповідання може проявлятись, наприклад, у певних цинічних діях з предметами релігійного культу (спалювання священних книг, повалення поклінного хреста), цинічні написи, малюнки, інші зображення, образливі висловлювання, що стосуються релігійних переконань тощо. Слід підкреслити, що йдеться про публічні дії, тобто такі, що вчиняються в громадських місцях (в парках, магазині, на вулиці тощо), або ж інформація, розміщена на сайтах, в соціальних мережах, оприлюднена через ЗМІ тощо, тобто інформація доноситься необмеженій кількості осіб.

Існує досить тонка грань між порушенням права інших та вираженням своїх поглядів. Слід звернути увагу, що під ознаки даного складу злочину не підпадають висловлювання власної думки, поглядів, суджень, навіть публічне їх вираження серед віруючих, що продиктовані неприйняттям певного релігійного вчення, але таке, що виражається в прийнятній формі, не ображає релігійні почуття інших, не порушує загальновизнані норми і правила поведінки. Досить небезпечним в цьому контексті є положення п. 3 ст. 37 проєкту Закону «Про медіа в Україні» № 2693 від 27.12.2019 та 2693-2 від 29.05.2020, у якому пропонується зазначити, що на території України (в тому числі суб'єктам у сфері медіа) забороняється поширювати висловлювання, що є дискримінаційними щодо окремих осіб та їх груп на основі етнічного походження, громадянства, раси, релігії та вірувань, віку, статі, фізичних вад, стану здоров'я, сексуальної орієнтації або за іншою ознакою. Вже вкотре цей законопроєкт потрапляє до Верховної Ради, проте повертається на доопрацювання. У разі прийняття такого закону, жоден з нас не матиме можливість вільно висловити критичне ставлення до осіб, що мають нетрадиційну сексуальну орієнтацію, сповідують релігію, що базується на певних «специфічних» догмах і суперечить нашим власним переконан-

ням, в тому числі релігійні організації, які проповідують та підтримують створення традиційної сім'ї, традиційні сімейні цінності. Вказане положення суперечить гарантованому Конституцією праву на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 32 Конституції України). При цьому *висловлення* власного релігійного переконання будь-яким способом не повинно ображати релігійні погляди іншої людини, тобто не повинно містити образу будь-яких релігійних переконань або релігії в цілому, або ознаки будь-якого злочину чи погрози його вчинити, а так само виключати підбурювання до вчинення злочину на ґрунті релігійної нетерпимості або ненависті.

Суб'єктивна сторона даного кримінального правопорушення характеризується прямим умислом. Суб'єкт усвідомлює, що вчиняє публічні дії, спрямовані порушення свободи віросповідання. У кримінальному праві окремих зарубіжних країн чітко і безальтернативно визначена суб'єктивна сторона злочину, що посягає на свободу віросповідання, що дає можливість уникнути помилок правозастосування. Зокрема, підкреслюється, що вказане діяння вчиняється не просто зі злим умислом, а й має конкретну ціль – заподіяти образу почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями (наприклад, ст. 170 Закону при кримінальне право Ізраїлю [4]).

Наразі в Україні на правозастосовному рівні визначено, що обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони аналізованого складу кримінального правопорушеня є мета – розпалити релігійну ворожнечу, образити почуття громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, обмежити права або встановити прямі чи непрямі привілеї громадян за ознаками релігійних переконань. Встановити мету досить складно, оскільки вона є фактичним результатом, котрий суб'єкт злочину бажає досягти шляхом вчинення суспільно небезпечного діяння. Мета повинна проявлятися в конкретних діях, спрямованих на її досягнення. Тому дослідники рекомендують визначати мету беручи до уваги не тільки показання особи, але і об'єктивну характеристику його дій. Щодо алгоритму визначення мети образити почуття громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, науковці пропонують оцінювати будь-яку дію, що вчиняється на місці відправлення релігійних обрядів та йде в розріз зі сталими та прийнятними тут правилами поведінки, якщо вона є агресивною і цинічною. Поєднання змісту дії та місця їх вчинення однозначно вказують на мету.

Відсутність у законі ознак, що характеризують образу почуттів спричиняють неточність у розуміння вказаного термінологічного звороту.

Під образою слід розуміти відкрито виражену, цинічну, аморальну форму спілкування, що є принизливою для людини. В контексті образи почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями образу слід розуміти як приниження цінностей, ідей, системи поглядів віруючої людини, що виражається в непристойній формі. Наявність вказаної мети може бути виявлено не тільки з показань самого потерпілого, але і через характер вчинюваних діянь (цинічні, грубі дії, що виражають явну неповагу до поглядів та ідеалів віруючої людини). Мотив не впливає на кваліфікацію, тому злочинні діяння можуть бути вчинені не тільки у зв'язку з відразою або несприйняттям тієї чи іншої релігії, тобто з мотивів релігійної нетерпимості, але за іншими мотивами (наприклад, хуліганським, мотивом расової чи національної нетерпимості).

Суб'єктом кримінального правопорушення може бути будь-яка фізична осудна особа, що досягла віку кримінальної відповідальності.

Публічне осквернення релігійної чи богослужбової літератури, предметів релігійного поклоніння, знаків, емблем, символіки або атрибутики або їх псування чи знищення, вчинене з метою образи релігійних почуттів віруючих громадян, також тягнуть відповідальність за ст. 161 КК України.

Підводячи підсумки, слід заначити, що ст. 161 КК України потребує удосконалення. Нечіткі законодавчі формулювання спричиняють проблеми кваліфікації образи почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а

відсутність типових підходів до відповідальності представників різних конфесій свідчить про порушення найважливішого конституційного принципу рівності всіх перед законом.

В літературі висловлювались пропозиції доповнити КК нормами про кримінальну відповідальність за розголошення таємниці сповіді, примушування священнослужителя до давання показів чи свідчень тощо [5, с. 34].

Акцентуючи увагу на тому, що диспозиція ст. 161 КК України містить ряд оціночних понять таких як «розпалювання … релігійної ворожнечі та ненависті», «образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями» тощо, окремі науковці пропонували доповнити ч. 1 ст. 161 КК ознакою «що спричинило заподіяння істотної шкоди правам, свободам та інтересам окремих людей чи громадян». Як вказує В. М. Панькевич, істотна шкода має матеріальний і нематеріальний характер і визначається з огляду на усі конкретні обставини справи [6, с. 12]. Аргументом на користь такого нововведення є намагання конкретизувати ступінь суспільної небезпечності вказаного злочину. Проте слід вказати, що саме поняття «істотна шкода» теж належить до категорії оціночних і тому не може виконати очікувану функцію конкретизації ступеня суспільної небезпечності злочину, передбаченого ст. 161 КК України. Натомість перетворення складу кримінального правопорушення із формального у матеріальний ускладнить і так не просту процедуру доказування, спричинить запровадження виміру цієї шкоди, яка зазвичай носить нематеріальний характер.

Висновки і пропозиції. Таким чином, чинна редакція ст. 161 КК України суперечить правилам юридичної техніки та правової визначеності, оскільки містить не роз'яснені законодавцем специфічні оціночні категорії. Вирішити цю проблему можна шляхом вказівки переліку конкретних проявів злочинної поведінки з врахуванням специфіки суб'єктивної сторони. Окрім того, слід визначити і закріпити у спеціальному законі поняття «релігійні почуття», «образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями», «релігійні переконання», «релігійна ворожнеча», «релігійна ненависть», беручи до уваги систему життєвих цінностей, котрими людина керується в зв'язку з належністю до того чи іншого релігійного вчення. Саме почуття причетності до цієї конкретної релігійної культури повинно бути покладено в основу визначення релігійного почуття. Образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями можна визначити як негативну оцінку сповідуваного ними релігійного вчення, що виражається у непристойній принизливій формі, супроводжується грубим порушенням громадського порядку, виражає явну неповагу до загальноприйнятих правил поведінки та моралі, проте з дотриманням свободи особи на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Слід підкреслити, що існує про органічне поєднання обох вказаних ознак – образи почуттів у зв'язку з релігійними переконаннями громадян та грубого порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства. Обов'язковим є встановлення прямого умислу на вчинення зазначених дій та спеціальної мети.

Для цілісного та системного забезпечення права на свободу віросповідання слід систематизувати на структурно виокремити спеціальні норми про кримінальну відповідальність за порушення свободи віросповідання в окремий розділ Особливої частини КК України. Це дасть змогу виділити спільний родовий об'єкт вказаних посягань, встановити понятійний апарат для цієї специфічної групи кримінальних правопорушень, гармонізувати їх з міжнародними стандартами.

Список використаної літератури:

1. Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief. Proclaimed by General Assembly resolution 36/55 of 25 November 1981. URL: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ReligionOrBelief.aspx
2. Lykhova, S. Y., Leonov, B. D., Lysko, T. D., Shaptala, N. K., & Maksymov, S. I. Criminal-legal ensuring of freedom of religion in modern conditions: a comparative analysis. *Revista Gênero e Interdisciplinaridade.* 2021. 2 (01). P. 123–152.

3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII : станом на 15 берез. 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 26.10.2022).
4. Закон об уголовном праве Израиля. Постатейный перевод с иврита на русский язык. (2010). URL: http://library.khpg.org/files/docs/1375279180.pdf. (дата звернення: 26.10.2022).
5. Марисюк К. Кримінально-правова відповідальність за порушення законодавства у сфері свободи віросповідання у державах пострадянського простору. *Право України*. 2003. № 9. С. 32–34.
6. Панькевич В. М. Кримінальна відповідальність за порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2010. 20 с.

Lysko T. Violation of the equality of citizens depending on their religious beliefs: separate problems of criminal law regulation

A criminal legal study of the provision of freedom of religion in Ukraine is conducted in the scientific article. It is concluded that this right is fundamental and should be ensured at the proper level by all of the countries of the civilized world. The object of the study is the right of an individual to freedom of religion, which is guaranteed by the Constitution of Ukraine.

As a result of the conducted research, certain gaps and advantages of the domestic legislation in terms of criminal-legal protection of the right to freedom of religion are found. It is established that the modern criminal law of Ukraine meets international standards for the protection of the constitutional right of citizens to freedom of religion in general. However, there are certain flaws in terms of unambiguous understanding elements of crimes that violate the freedom of religion. Thus, some difficulties are caused in the application of the law. In particular, we are talking about a significant number of evaluative features of the composition of crimes, that require clarification and cannot be clearly defined with the method of literal interpretation of the criminal law.

The author points out that the current version of the Art. 161 of the Criminal Code of Ukraine contradicts the rules of legal technique and the rules of legal certainty, as it contains specific assessment categories, which are not explained by the legislator. This problem can be solved by specifying a list of specific manifestations of criminal behaviour, taking into account the specifics of the subjective side. In addition, the concepts of "religious feelings", "offense of feelings of citizens in connection with their religious beliefs", "religious beliefs", "religious enmity", "religious hatred" should be defined and enshrined in a special law. The system of vital values that a person is guided by in connection with belonging to one or another religious teaching should be taken into account simultinuously.

Key words: *freedom of religion, discrimination, criminal liability, religious enmity, insult to the feelings of citizens in connection with their religious beliefs.*

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

УДК 343.13
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.17

К. Е. Булдакова
аспірант кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ

Стаття присвячена дослідженню питання застосування практики ЄСПЛ у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх, яка відповідає основним принципам здійснення кримінального провадження за участі неповнолітнього. Обґрунтовано, що врахування практики ЄСПЛ та положення міжнародно-правових актів рекомендаційного характеру для суддів, що здійснюють розгляд кримінального провадження щодо неповнолітніх, є необхідним для адаптації адаптують судове провадження до потреб неповнолітніх, оскільки На сьогодні у законодавстві України відсутні уніфіковані нормативно-правові акти, які регулюють це питання. Незважаючи на те, що перелік і зміст стандартів щодо здійснення кримінального провадження відносно неповнолітньої особи не є сталим та у різних джерелах викладений по-різному, принцип найкращих інтересів дитини, закріплений у ст. 3 Конвенції про права дитини, є основоположним міжнародно-правовим стандартом для усіх відносин дитини з державними органами. Доведено, що за загальним правилом кримінальні провадження щодо неповнолітніх в Україні врегульовані тими ж правилами та базуються на тих самих принципах, що й провадження, які здійснюються щодо дорослих. Однак у певних випадках деякі процедури та правила адаптуються до потреб неповнолітніх. Прикладами такої адаптації є положення КПК щодо обов'язкової участі захисника у провадженнях щодо неповнолітнього обвинуваченого; обов'язок суду дослідити та врахувати умови життя та виховання неповнолітнього під час обрання покарання; право суду за певних умов застосувати примусові заходи виховного характеру замість покарання тощо. Зроблено висновок, що на сучасному етапі розвитку наука кримінального процесу потребує удосконалення в контексті поліпшення слідчої та судової практики з урахуванням практики ЄСПЛ, які слід вважати не тільки частиною національного кримінального процесуального законодавства, але й важливим сучасним досягненням як кримінального процесу. Дотримання прав та законних неповнолітніх осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні є загальною вимогою, яка має співставлятися з завданнями досудового розслідування таким чином, що обмеження конституційних прав і свобод людини в кримінальному провадженні є не можливим, без доведення стороною обвинувачення, визначених кримінальним процесуальним законом, обставин, які виправдовують таке втручання для забезпечення потреб досудового розслідування.

Ключові слова: *кримінальне провадження, неповнолітній, судовий контроль, ювенальна юстиція, ЄСПЛ.*

© Булдакова К. Е., 2022

Вступ. Застосування кращих міжнародних практик у сфері забезпечення прав людини, зокрема практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) набуває все більшого розповсюдження у вітчизняному кримінальному процесі. І якщо для здійснення належного судового контролю – звернення до прецедентних рішень міжнародних інституцій вже не є новацією, то на рівні застосування практики ЄСПЛ у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх – потребує наукового дослідження та обговорення.

Постановка завдання. Аналіз досліджень за даним напрямом свідчить, що тема практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) в діяльності органів досудового розслідування стає все більш актуальною. Рішення ЄСПЛ, які стосуються констатації порушення Україною взятих на себе зобов'язань, є визначальними для застосування практики згаданого суду в Україні. У переважній більшості випадків виконання рішень ЄСПЛ, у яких констатовано порушення Україною взятих на себе зобов'язань, потребує вжиття заходів загального характеру. На рівні наукових публікацій питання захисту прав людини досліджено В.Ф.Бойком, Ю.М. Грошевим, Н.Л.Дроздович, А.Я.Дубінським, В.С. Зеленецьким, Н.І. Клименко, О.Ф. Коні, В.О. Коноваловою, М.В. Костицьким, В.Т. Маляренком, М.М. Михєєнком, М.А. Погорецьким, Б.М. Пошвою, М.І. Сірим, В.Ю. Шепітьком та ін.

Результати дослідження. Діяльність суб'єктів, які відповідно до положень КПК України залучені до здійснення досудового розслідування безпосередньо пов'язана із обмеженням прав громадян та інших суб'єктів правовідносин, у зв'язку з чим важливо забезпечити неухильне дотримання законності, тобто виконання приписів правових норм, які регулюють зазначену діяльність. Слід погодитись з думкою О.М. Бандурко, про те, що наука кримінального процесу і криміналістики повинна своєчасно відгукуватися на потреби слідчої та судової практики, постійно вдосконалювати засоби й методики задля кримінальних проваджень відповідно до положень ст. 2 КПК України (завдання кримінального провадження). Крім того, сьогоденна професійна підготовка та підвищення кваліфікації працівників органів правопорядку, в тому числі й слідчих та оперативних працівників, не можливі без урахування сучасних досягнень як кримінального процесу, так і криміналістики [1].

Провадження у справах щодо неповнолітніх, які будь-яка інша кримінальна процесуальна діяльність, повинне ґрунтуватися на певних основоположних засадах, які вказують на вектор розвитку кримінальної процесуальної політики держави. Тому дослідження ефективності здійснення кримінального провадження щодо неповнолітньої особи неможливе без загальної характеристики поняття, системи та аналізу реалізації принципів кримінального процесу.

Виконання завдань кримінального провадження можливе за умови застосування належної правової процедури, котру слід розуміти як установлений КПК України порядок дій органів, що здійснюють провадження, та його учасників, реалізацію ними своїх прав й обов'язків у визначених законом межах [2].

Інтегруючи позиції науковців – дослідників кримінального процесу в правозастосовчу сферу, вважаємо необхідним дослідити необхідність застосування практики ЄСПЛ як напрям діяльності при здійсненні кримінального провадження.

Підвищення ефективності діяльності судів було і залишається одним із ключових питань у процесі реформування судової системи та розбудови правової держави. Від адекватного уявлення про те, яким саме має бути дієве судочинство, та оптимального вибору конструктивних шляхів поліпшення його якості залежатиме, наскільки буде достатньо національних засобів правового захисту для вирішення поставлених перед судовою системою завдань. Орієнтирами у цьому плані можуть стати міжнародні стандарти у сфері судочинства — авторитетні узгоджені узагальнення (висновки) належної практики та провідних принципів, що їх має досягти кожна держава на національному рівні [3].

Розгляд різних європейських моделей правосуддя у справах неповнолітніх

дозволяє нам дійти висновку про те, що розрізнення підходів до визначення інституціонально-організаційного та змістовного виміру поняття європейських правових стандартів може бути умовним лише в тому випадку, коли мова йде про норми відповідної галузі права окремих, але в даному випадку переважної більшості, європейських держав, де функціонує «модель, яка передбачає захист». Норми та принципи даної моделі є похідними не лише від загальних правових норм, закріплених у джерелах права Ради Європи, а й універсальних стандартів джерел права ООН. Таким чином, принцип відвернення та все, що пов'язано з цим принципом (освітні, виховні заходи замість покарання), є наріжним каменем європейських правових стандартів, які відтворюються в «моделі, яка передбачає захист» і загальних правових нормах, закріплених у джерелах права Ради Європи. Цей принцип формує, таким чином, спільні та єдині європейські правові стандарти незалежно від того, чи мова йде про норми відповідної галузі права окремих європейських держав, чи про загальні правові норми, закріп- лені у джерелах права Ради Європи [4].

Перш за все, необхідно визначити, загальні положення на які орієнтує ЄСПЛ. Однією з дієвих гарантій забезпечення законних інтересів осіб, які залучаються до участі в кримінальному провадженні є судовий контроль законності обмеження конституційних прав і свобод людини, який покладається на слідчого суддю або суд, залежно від стадії провадження. Міжнародні гарантії прав людини на недоторканість житла, таємницю спілкування, невтручання у приватне життя, недоторканість прав власності нормативно визначені в Конституції України та є загальними засадами кримінального провадження.

У рішенні ЄСПЛ у справі «Piechowicz проти Польщі», § 212, також визначено, що внутрішнє законодавство повинно з достатньою чіткістю вказати обсяг та спосіб здійснення відповідного рішення, що надається органам державної влади, з тим щоб забезпечити особам мінімальний рівень захисту, на який вони мають право при верховенстві права у демократичному суспільстві [5].

Дослідження змісту міжнародних стандартів забезпечення прав людини у кримінальному судочинстві, зроблене Д.В.Сімоновичем, визначає його як звід основних принципив забезпечення прав людини, встановлений міжнародними нормативно-правовими актами, які є обв'язковими для виконання всіма національними органами у криминальному судочинстві у разі їх ратифікації Верховною Радою України [6].

Тенденції гуманізації і раціонального застосування кримінальних процесуальних норм на сучасному етапі впровадження міжнародних стандартів забезпечення прав неповнолітніх дозволяють прийти висновку, що поняття ефективності судового контролю у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх не може бути повністю розкритим без дослідження питання впровадження у кримінальний процес чіткої процедури процесуальної регламентації діяльності ювенального судді під час виконання ним його процесуальної функції.

Окрім цього, ефективна процедура здійснення судового контролю у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх залежить від належної регламентації кримінальних процесуальних норм, що регламентують вищезазначену діяльність, а також від існування реальних умов їх реалізації.

В контексті викладеного, вважаємо необхідним навести позицію, вироблену ЄСПЛ в рішенні «Z проти Фінляндії», § 94 про те, що при визначенні того, чи оскаржувані заходи були «необхідними в демократичному суспільстві» слід розглядати питання про те, чи були причини, з урахуванням справи в цілому, виправданими, належними та достатніми, і чи були ці заходи пропорційними законним цілям [7].

Вирішуючи, чи було втручання «необхідним», Суд розглядатиме межі розсуду, надані державним органам влади, однак обов'язок держави-відповідача – продемонструвати існування нагальної соціальної позиції за втручанням [5].

Поряд з загальними принципами застосування практики ЄСПЛ у кримінальному

провадженні, важливим аспектом є також те, що КПК не містить спеціальних принципів, якими слід керуватися у провадженнях щодо неповнолітніх, однак практика встановлення таких принципів набула поширення у документах міжнародного характеру.

На сьогодні у законодавстві України відсутні уніфіковані нормативно-правові акти, які регулюють це питання. Однак існують норми щодо здійснення правосуддя стосовно осіб, які не досягли 18-річного віку. Зокрема, порядок кримінального провадження щодо неповнолітніх, як передбачено статтею 484 Кримінального процесуального кодексу України. Тобто, чинний закон надає обвинуваченим, які вчинили злочин у віці до 18 років, додаткові гарантії їх прав і свобод щодо встановлення істини, попереджувального впливу судочинства. Статті глави 38 КПК України доповнюють загальні правила судочинства та застосовуються поряд із загальними правилами, що встановлені КПК [8].

Далі логічно послідовним вважаємо за необхідне визначити основні положення кримінального процесуального закону, які адаптують судове провадження до потреб неповнолітніх та узгоджуються з наведеною вище практикою ЄСПЛ: 1) прискорений розгляд судом. Відповідно до ч. 4 ст. 28 КПК кримінальне провадження щодо неповнолітньої особи має бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово; 2) спеціалізація суддів. Згідно з ч. 10 ст. 31 КПК кримінальні провадження щодо неповнолітніх здійснюються суддею, уповноваженим згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» на здійснення кримінального провадження стосовно неповнолітніх. У разі якщо таке кримінальне провадження має здійснюватися судом колегіально, головуючим під час судового розгляду може бути лише суддя, уповноважений згідно із зазначеним Законом на здійснення кримінального провадження стосовно неповнолітніх. Таким чином, у КПК не передбачено вимоги до інших суддів колегії бути уповноваженими на здійснення кримінального провадження стосовно неповнолітніх, а також до слідчих суддів та суду, який вирішує питання, пов'язані з виконанням вироків щодо неповнолітніх; 3) виділення в окреме провадження. Відповідно до ст. 494 КПК, якщо неповнолітній підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення разом із повнолітнім, повинна бути з'ясована можливість виділення матеріалів кримінального провадження щодо неповнолітнього в окреме провадження під час досудового розслідування; 4) врахування оточення та середовища, у якому перебував неповнолітній. Під час досудового розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень, вчинених неповнолітніми, крім обставин, передбачених ст. 91 КПК, також з'ясовуються умови життя та виховання неповнолітнього, встановлені ст. 487 КПК тощо.

Незважаючи на те, що перелік і зміст таких стандартів не є сталим та у різних джерелах викладений по-різному, принцип найкращих інтересів дитини, закріплений у ст. 3 Конвенції про права дитини, є основоположним міжнародно-правовим стандартом для усіх відносин дитини з державними органами.

Запровадження повною мірою цього стандарту у вітчизняну практику, зокрема в частині тлумачення норм права (тобто застосовування такого її тлумачення, яке найкращим чином відповідає інтересам дитини), означає реалізацію суб'єктивного права дитини, яке є нормою прямої дії, що не потребує імплементації у національне законодавство та підлягає судовому захисту. Як процесуальна норма принцип найкращих інтересів дитини означає, що процес прийняття рішення має включати оцінку можливого впливу (позитивного або негативного) на відповідну дитину або групу дітей. У зв'язку з цим правозастосовним органам слід пояснювати, яким чином прийняте рішення забезпечує реалізацію цього права, тобто що саме було визнано таким, що відповідає найкращим інтересам дитини; які критерії були покладені в його основу; а також яке значення надано інтересам дитини порівняно з іншими міркуваннями, зокрема мотивами загального порядку або обставинами конкретної справи [8].

Як приклад застосування такого принципу можемо навести рішення ЄСПЛ у справі «Т. проти Великобританії» від 16 грудня

1999 року, в якій ЄСПЛ постановив, що неповнолітній підсудний не мав змоги ефективно брати участь у провадженні через надмірну публічність судового засідання у поєднанні з пильною увагою ЗМІ до даного процесу, а також через обмежену здатність спілкуватися із захисниками та давати достовірні показання. Тому ЄСПЛ визнав порушення права на справедливий суд неповнолітніх підсудних [9].

До того ж у випадку кримінального провадження щодо неповнолітнього діє більш сувора вимога про невідкладний розгляд. На міжнародному рівні існує консенсус із приводу того, що для дітей, які перебувають у конфлікті із законом, період часу між учиненням злочину й остаточним реагуванням на цей вчинок має бути якомога коротшим. Чим триваліший цей період, тим більшою є ймовірність того, що захід реагування втратить свій позитивний і виховний вплив, і тим більше шкоди буде завдано репутації дитини. Із спливом часу часом неповнолітній особі все важче, а іноді й неможливо логічно і психологічно пов'язати процедуру судового розгляду та винесення рішення із самим фактом правопорушенням.

Ця вимога була імплементована в національне законодавство. Так, відповідно до ч. 4 ст. 28 КПК кримінальне провадження щодо неповнолітньої особи має бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово [10].

Недотримання судом міжнародних принципів здійснення кримінальних проваджень щодо неповнолітніх може призвести до порушення права на справедливий суд, гарантованого ст. 6 ЄКПЛ [11].

Висновки. На сучасному етапі розвитку наука кримінального процесу потребує удосконалення в контексті поліпшення слідчої та судової практики з урахуванням практики ЄСПЛ, які слід вважати не тільки частиною національного кримінального процесуального законодавства, але й важливим сучасним досягненням як кримінального процесу.

Дотримання прав та законних неповнолітніх осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні є загальною вимогою, яка має співставлятися з завданнями досудового розслідування таким чином, що обмеження конституційних прав і свобод людини в кримінальному провадженні є не можливим, без доведення стороною обвинувачення, визначених кримінальним процесуальним законом, обставин, які виправдовують таке втручання для забезпечення потреб досудового розслідування.

Список використаної літератури:

1. Бандурко О.М. Окремі напрями вдосконалення кримінального процесу і криміналістики. *Актуальні питання досудового розслідування та тенденції розвитку криміналістичної методики : тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 листоп. 2018 р.)*. Харків, 2018. 228 с.
2. Патюк С.О. Завдання кримінального провадження України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 95-101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2013_1_15
3. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ. 2015. 708 с.
4. Назимко Є. С. Вплив міжнародних та європейських стандартів покарання неповнолітніх на функціонування моделей кримінального правосуддя для неповнолітніх. *Правовий часопис Донбасу*. 2017. № 2. С. 121–133.
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Piechowicz проти Польщі» URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-110499
6. Сімонович Д. В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 20 с.
7. Рішення ЄСПЛ у справі «Z проти Фінляндії» URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-58033 (дата звернення – 03.06.2020).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651-17
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Т. проти Великобританії» URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-58593 (дата звернення – 03.06.2020).
10. Бабешко А. О. Міжнародно-правові стандарти поводження з неповнолітніми, які потрапили у сферу дії кримінального провадження. Питання боротьби зі злочинністю. – 2017.Вип. 34. С. 129–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2017_34_13 (дата звер-

нення – 03.06.2020).
11. Особливості здійснення кримінальних проваджень щодо неповнолітніх. *Науково-методичний посібник: Під заг.ред. В.Щепоткіної, Т.Слуцької.* К. 2017. 186 с.

Buldakova K. APPLICATION OF THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS REGARDING MINORS

The article is devoted to the study of the application of the practice of the ECHR in criminal proceedings against minors, which corresponds to the basic principles of conducting criminal proceedings with the participation of a minor. It is substantiated that taking into account the practice of the ECHR and the provisions of international legal acts of a recommendatory nature for judges conducting criminal proceedings against minors is necessary for adapting court proceedings to the needs of minors, since currently there are no unified legal acts in the legislation of Ukraine, which regulate this issue. Despite the fact that the list and content of the standards regarding the implementation of criminal proceedings against a minor is not constant and is presented differently in different sources, the principle of the best interests of the child, enshrined in Art. 3 of the Convention on the Rights of the Child, is the fundamental international legal standard for all relations of the child with state authorities. It has been proven that, as a general rule, criminal proceedings against minors in Ukraine are governed by the same rules and are based on the same principles as proceedings against adults. However, in certain cases, some procedures and rules are adapted to the needs of minors. Examples of such adaptation are the provisions of the Criminal Procedure Code regarding the mandatory participation of a defense attorney in proceedings against a minor accused; the court's duty to investigate and take into account the conditions of life and upbringing of a minor when choosing a punishment; the right of the court, under certain conditions, to apply coercive measures of an educational nature instead of punishment, etc. It was concluded that at the current stage of development, the science of criminal procedure needs to be improved in the context of improving investigative and judicial practice, taking into account the practice of the ECHR, which should be considered not only part of the national criminal procedural legislation, but also an important modern achievement as a criminal procedure. Observance of the rights and legal minors participating in criminal proceedings is a general requirement that must be compared with the tasks of the pre-trial investigation in such a way that the restriction of the constitutional rights and freedoms of a person in criminal proceedings is not possible, without proof by the prosecution, defined by the criminal procedural law, circumstances that justify such intervention to ensure the needs of a pre-trial investigation.

Key words: *criminal proceedings, minor, judicial control, juvenile justice, ECHR.*

УДК 35.334
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.18

Н. В. Атаманова
кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету

П. О. Котиш
студент магістратури
Міжнародного гуманітарного університету

КОНЦЕПЦІЇ ЦИФРОВОЇ ДЕРЖАВИ

В статті розглянуто сутність поняття цифрової держави. Виявлено головні тенденції розвитку цифровізації. Водночас помітили проникнення нових технологій в підприємницьку діяльність, громадське життя, державне управління. Останнє десятиріччя показало, що технологічні процеси у виробництві, споживанні і продажах під впливом інформатизації суспільства змінились докорінно.

Розкрито, що глобальний тренд цифрової світової економіки вступає у досить активну фазу власного розвитку. В розвинених державах світу таку концепцію як «Індустрія 4.0» і розроблення цифрових технологій на державному і корпоративному рівні розпочали досить широко розвивати у багатьох державних програмах та стратегіях бізнесу.

Досліджено сутність концепції «Індустрія 4.0», яку розглядають як цифрову трансформацію системи промислового виробництва (McKinsey, BCG і значна частина фахівців); новий етап організації й контролю щодо ланцюжка доданої вартості (PwC); четверту промислову революцію (WEF); спосіб, крізь які розумні та пов'язані технології закладаються у організації, й відповідно у повсякденне життя громадян (Deloitte).

Охарактеризовано основні принципи впровадження концепції «Індустрії 4.0»: сумісність, прозорість, технічну підтримку, децентралізацію управлінських рішень (тобто делегування деяких із них кіберфізичним системам).

Виділено три головні компоненти концепції цифрової держави: 1) підтримуюча інфраструктура (апаратне та програмне забезпечення, телекомунікації, мережі тощо); 2) електронний бізнес (ведення господарської діяльності і будь-які другі бізнес-процеси через комп'ютерні мережі); 3) електронна комерція (дистрибуція товарів через Інтернет).

Досліджено Концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 року. Визначили, що реалізація такої Концепції дасть змогу громадянам підвищити саму конкурентоспроможність на ринку праці загалом та дасть можливість для безперервного навчання, створить комфорт проживання у цифровій державі, збільшить рівень доступності до певних державних послуг, може зменшити ризик небезпеки в процесі користування мережею Інтернет тощо.

Ключові слова: *концепції, цифрові технології, цифровізація, держава, цифрові компетентності.*

Вступ. На сьогодні цифрові технології відкривають досить унікальні можливості задля розвитку економіки кожної держави та зокрема підвищення якості життя своїх громадян. Крім того, швидкі і значні наслідки від переходу на концепції циф-

© Атаманова Н. В., Котиш П. О., 2022

рової держави будуть можливими тільки за умов своєрідної «цифрова» трансформації, що стане певною основою життєдіяльності кожного суспільства, бізнесу і державних установ, а також стане звичним і повсякденним явищем. Цифрові технології дають змогу не тільки скоротити внутрішню бюрократію, й зокрема мінімізувати ієрархічні рівні у організаційній структурі державного управління і обсяги паперового документообігу, також підвищити саму швидкість й комфорт взаємовідносин із клієнтами і контрагентами, але й покращити бізнес-імідж державних установ, що є актуальними завданнями для країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи дослідження розвитку цифрової держави, трактування й розуміння цього процесу містяться в роботах О.В. Даннікова, К.О. Січкаренко [1], К.Ю. Завражного, І.М. Сотника [2], І.Г. Яненкова, Н.О.Руденко [7] тощо. Однак досі у науковому середовищі точаться дискусії щодо розуміння концепцій цифрової держави та їх параметрів оцінювання. Тому системність і інклюзивність цифровізації держави істотно підвищує значущість даного дослідження.

Постановка завдання. Мета статті полягає в узагальненні та систематизації наукових поглядів щодо розвитку концепцій цифрової держави, теоретичних обґрунтувань змін що відбуваються в підтримуючій інфраструктурі за сучасних умов трансформацій.

Результати дослідження. Сутність і поняття цифрової держави досить складне та багатогранне, і в науковому середовищі на сьогодні нема консенсусу у тому, що варто розуміти під даним явищем. Так, найбільш поширене визначення цифрової держави наразі є транформаційна діяльність у всіх сферах державного управління, що спирається на використання цифрових технологій.

Наразі є чимало підходів щодо тлумачення терміну цифрової держави. Так, згідно із визначенням Департаменту комунікацій і цифрової економіки Австралії, цифрова держава – це державна глобальна мережа як економічних так і соціальних заходів, що реалізовані крізь такі платформи, як Інтернет, мобільні й сенсорні мережі [5].

Наразі питання цифровізації привертає увагу і вітчизняних дослідників. Головними проблемами, якими займаються фахівці в своїх дослідженнях є вивчення концептуальних основ цифрової економіки (О.В. Данніков, К.О. Січкаренко [1]), перспективи розвитку цифрової економіки і вплив цифрової технології на інноваційний розвиток та суспільний прогрес (І.Г. Яненкова, Н.О. Руденко [7]), й відповідно прикладних проблем, що пов’язані із даною проблематикою, в першу чергу розвитку роздрібної, електронної (дистанційної) торгівлі (К.Ю. Завражний [3]).

Закордонні спеціалісти розглядають проблематику цифрової держави як окремий науковий напрям [11]. На сьогодні головна частина досліджень зосереджена таких питаннях, як вплив цифровізації на ефективність всієї економічної системи загалом та її наслідків стосовно сталого розвитку країни, й зокрема на дослідженнях в даній галузі на рівні окремих держав та регіонів.

Тому аналіз різноманітних джерел в царині політико-правових теорій дає змогу зробити висновки про деяку неоднозначність тлумачення концептуальних засад «цифрової держави» на фоні соціально-економічних трансформацій, що пов’язані із інформатизацією суспільства. Проте в науковій спільноті та дослідженнях експертів відбувається усвідомлення наявних викликів стосовно самих інструментів розвитку цифрової інфраструктури, потреба набуття суспільством цифрової компетенції, й зокрема визначення критичних сфер і проектів цифровізації, а саме: стимулювання внутрішнього ринку й українського бізнесу; використання і споживання інформаційно-цифрових технологій як відповідного каталізатора розвитку товарного ринку тощо [1, с. 74].

Такою всесвітньою організацією як Open Societe Justice Initiative розроблено десять міжнародних принципів-стандартів стосовно доступу до офіційної інформації, що було визнано міжнародним товариством, до них відносяться: 1) процес максимальної відкритості інформації; 2) має бути відкритий доступ до інформації всіма

суб'єктами; 3) такий доступ до інформації виступає правом кожного з суб'єктів; 4) присутність свободи доступу до інформації; 5) доступність до інформації повинна бути швидкою і легкою; 6) потреба в законодавчому рівні визначати більш точні умови відмови у доступі до інформації; 7) присутня гарантія права оскаржувати рішення щодо відмови у доступі до інформації; 8) брати зобов'язання від розпорядників публічної інформації сприянні у наданні такого доступу до інформації; 9) присутній принцип превентивної публікації інформації; 10) визначений принцип гармонізації права на доступ до інформації із другими законами [10].

Сучасний глобальний тренд цифрової світової економіки вступає у досить активну фазу власного розвитку. В розвинених державах світу таку концепцію як «Індустрія 4.0» і зокрема розроблення цифрових технологій на державному і корпоративному рівні розпочали досить широко розвивати у багатьох державних програмах та стратегіях бізнесу [4, с. 14].

Сутність концепції «Індустрія 4.0» розглядають як: цифрова трансформація системи промислового виробництва (McKinsey, BCG і значна частина фахівців); новий етап організації й контролю щодо ланцюжка доданої вартості (PwC); четверта промислова революція (WEF); спосіб, крізь які розумні та пов'язані технології закладаються у організації, й відповідно у повсякденне життя громадян (Deloitte) [6, с. 22].

Враховуючи те, що концепція цифрової держави є досить комплексною і доволі складною структурою, І. Г. Яненкова, Н. О. Руденко визначили три головні тези:

– Концепція «Індустрія 4.0» не обмежується тільки прямим виробництвом у компанії, а й вміщує повний ланцюг вартості від постачальників до клієнтів і усіх ділових функцій підприємства і послуги;

– «Індустрія 4.0» включає досить широку підтримку усього життєвого циклу системи, продукту і серії, які поширюються просторово й організаційно;

– «Індустрія 4.0» – це відповідна спеціалізація Інтернету ресурсу, яка використовується у виробничо-промисловому середовищі. Тобто відбувається збирання даних реальному часі, що призводить до вирішення проблеми аналізу великих даних й зокрема кібербезпеки [7, с. 37].

До основних принципів впровадження концепції «Індустрії 4.0» варто віднести: сумісність, прозорість, технічну підтримку, децентралізацію управлінських рішень (тобто делегування деяких із них кіберфізичним системам) [2, с. 154]. Охарактеризуємо кожну з них.

Принцип сумісності має здатність машинам, пристроям, сенсорам і людям взаємодіяти та спілкуватися один із одним через IoT.

Принцип прозорість дозволяє процес створення в віртуальному світі цифрової копії реальних об'єктів, тобто таких систем, функції яких повністю повторюють усе, що відбувається із фізичним клоном. У результаті накопичується максимально повна інформація щодо всіх процесів, які відбуваються із устаткуванням, «розумними» продуктами, виробництвом загалом, за умови безперервного зчитування інформації із датчиків їхнього обліку і зберігання.

Принцип технічної підтримки передбачає ситуацію, коли комп'ютерні системи допомагають людям приймати рішення завдяки збору, аналізу й візуалізації всієї отриманої інформації. Одночасно така підтримка може полягати у повному заміщенні людей машинами при виконанні небезпечних або рутинних операцій.

Принцип децентралізації управлінських рішень (делегування деяких з них кіберфізичним системам). Максимально повна автоматизація, тобто скрізь, де машина може ефективно працювати без втручання людини. На думку К. Ю.Завражного, рано чи пізно мають відбутись людинозаміщення, за якого працівники виконуватимуть тільки роль контролерів, які можуть підключитись у екстрених та нестандартних виробничих ситуаціях [3, с. 287].

Виходячи з цього, слід виділити три головні компоненти концепції цифрової держави:

1) підтримуюча інфраструктура (апаратне та програмне забезпечення, телекомунікації, мережі тощо);

2) електронний бізнес (ведення господарської діяльності і будь-які другі бізнес-процеси через комп'ютерні мережі);

3) електронна комерція (дистрибуція товарів через Інтернет) [12].

Зауважимо, що організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), що розробляла стандарти розвитку цифрової держави виділила такі чотири ключові драйвери цифрової трансформації: Інтернет речей, технологія аналізу великих даних, штучний інтелект і технологія блокчейн [11].

В сучасній світовій економіці велике значення відіграє рівень інформатизації суспільства і бізнесу. Саме тому економіка, яка досить активно абсорбує та застосовує цифрові технології, називається «цифровою». Водночас вона – найбільш важливий двигун інновацій, конкурентоспроможності та економічного розвитку у державі, тому ЄС її усебічний розвиток виступає ключовим напрямком власного бізнес-середовища в стратегіях майбутньої цифрової держави.

Водночас в умовах цифровізації і глобалізації, в той час коли застосування цифрових технологій стало пріоритетним та найбільш визначальним задля досягнення успіху на ринку, насамперед змінюється значення комунікацій в бізнесі: із обслуговуючої ролі в бізнес-процесах вони пересуваються на ключові позиції та відповідно здійснюють зв'язок всіх складових виробництва та споживання за ланцюгом [8, с. 97].

Завдання компонентів концепцій цифрової держави полягають в пошуку відповідних шляхів, що мати змогу скористатися частиною цифрових екосистем, в тому числі тоді, коли неможливо повністю проконтролювати увесь ланцюжок його вартості. Згідно І. Г. Яненкової, створення ефективної екосистеми в Україні, яка би сприяла прискоренню інновацій і робила розповсюдження цифрових технологій можлива за умов:

1. Утворення мережі Цифрових інноваційних вузлів (Hubs) задля виявлення трансформаційного потенціалу всіх цифрових технологій.

2. Запровадження великомасштабних Програм (Проектів) Цифрової трансформації задля вирішення деяких специфічного галузевого і зокрема перехресного галузевого завдання.

3. Здійснення модернізації вітчизняної освіти згідно завдань як інноваційного так і технологічного розвитку промисловості по концепції Індустрія 4.0 [6, с.23].

Так, в ЄС варто виділити п'ять вимірів програми цифрового підприємництва: а) цифрові знання та ринок ІКТ; б) цифрове бізнес-середовище; в) доступ до фінансів для бізнесу; г) цифрові навички трудової сили і електронне лідерство; д) утворення підтримуючої підприємницької культури [9].

Водночас Україна теж прагне конкурувати із державами ЄС в галузі концепцій цифрової держави. Й відповідно в уряд 3 березня 2021 р. ухвалив Концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 року і зокрема затвердив план заходів стосовно її реалізації [5]. Зауважимо, що реалізація такої Концепції дасть змогу громадянам підвищити саму конкурентоспроможність на ринку праці загалом та дасть можливість для безперервного навчання, створить комфорт проживання у цифровій державі, збільшить рівень доступності до певних державних послуг, може зменшити ризик небезпеки в процесі користування мережею Інтернет тощо.

Стратегічна ціль Міністерства та Комітету цифрової трансформації України провести цифрову компетентність і грамотність серед громадян методом запровадження цифрового управління. Так, Мінцифра в 2020 році запустила національну онлайн-платформу «*Дія.Цифрова освіта*». Ця концепція себе добре зарекомендувала на дистанційному навчанні. Крім того, було впроваджувати перший національний тест на цифрову грамотність «*Цифрограм*». Саме так розрослась мережа із 2000 офлайн-хабів цифрової освіти усією Україною, а у процесі долучення до мережі ще 4000 хабів [5].

В цілому реалізація Концепції має значний вплив на розвиток держави у рамках виконання Україною Угоди про асоціацію із Європейським Союзом («Угода»). Зазначимо, що Угода передбачає адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС. Водночас, у ЄС впроваджено своєрідний «Регулятор Цифрових Компетентностей для Громадян ЄС», що дозволяє громадянам оцінити власні знання в цифровій

сфері чи визначити прогалини у своїх навиках. Отже, за допомогою Концепції Україна може гармонізувати національний цифровий ринок із державами ЄС [5].

В цілому для України сам перехід до цифрової трансформації виявляється не легким. Всі ланки бізнесу стикнулись із деякою непідготовленістю прийняти виклик від наслідків пандемії. Проте незважаючи на це, загалом цифровий державний бізнес досить активно росте і розвивається. І деякі із прикладів впровадження державою так званої цифровізації є додаток *Дія*, медична цифрова реформа, дистанційне навчання, а також перехід до цифрового документообігу, цифрові гаманці тощо. Крім того, утворюються певні відділи що займаються розробкою стратегій цифрової трансформації на окремих підприємствах, завдяки чому появляються нові робочі місця, виникає попит на нові види професій. Саме це зможе досить укріпити конкурентоспроможність бізнесу.

Висновки. Таким чином, концепції цифрової держави дають змогу скористатись як мережевими, автоматизованими так і керованими даними, а також автономними і пізнавальними цифровими й фізичними технологіями задля утворення певних інноваційних бізнес-рішень, а не лише використовувати технології для покращення тих же застарілих шляхів у веденні бізнесу. Проте у процесі даний ефект може розповсюджуватися на усе те, із чим стикається діяльність організації. Саме тому слід розглядати основні зв'язки між бізнесом та потребами суспільства, між фінансовим результатом і інноваційною стратегією; між продуктивністю робочої сили і почуттям стабільності і добробуту осіб; між інтеграцією існуючих технологій і утворенням абсолютно нових рішень.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають в дослідженні розвитку цифровізації державного управління в напрямку ефективного поєднання людей, речей і бізнесу за допомогою цифрової технології. В зв'язку цим, в подальших дослідженнях доцільно приділити увагу модернізації механізму організації концепції цифрової держави, а саме створенню (чи вдосконаленню) нової моделі структури державного управління.

Список використаної літератури:

1. Данніков О. В., Січкаренко К. О. Концептуальні засади цифровізації економіки України. *Інфраструктура ринку*. 2018. Випуск 17. С. 73–79.
2. Завражний К. Ю., Сотник І. М. Цифрова трансформація бізнес-процесів підприємств. *Економічні проблеми сталого розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів та молодих вчених імені проф. Балацького О. Ф. / за заг. ред. Т. А. Васильєвої, О. В. Шкарупи (Суми, 16–18 квітня). Суми: СумДУ, 2019. С. 154–155.
3. Завражний К. Ю. Основи цифрової трансформації бізнес-процесів промислових підприємств. *Стратегія бізнесу: футурологічні виклики*: Зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (Київ, 20–22 листопада 2019 року). К.: КНЕУ, 2019. С. 285–288.
4. Іртищева І. О., Сєнкевич О. Ф. Цифрова трансформація регіонів України: об'єктивна необхідність, принципи цифрового розвитку та особливості регулювання. *Регіональна економіка*. 2020. №1(95). С. 14–21.
5. Концепція розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації до 2025 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р. *Законодавство України*: сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 05.10.2022)
6. Яненкова І. Г. Індустрія 4. 0 в Україні : стратегічні акценти впровадження. *Бюлетень Інституту стратегічних досліджень імені Голди Меїр*. 2018. №8. С. 20–25.
7. Яненкова І. Г., Руденко Н. О. Концептуальні засади цифрової трансформації економіки. *Наукові праці. Економіка*. Випуск 300. Том 312. 2018. С. 37–39.
8. Zavrazhnyi K., Sotnyk I., Kasianenko V., Roubík H., Sidorov O. Investment management of business digital innovations. *Маркетинг і менеджмент інновацій (Web of Science та ін.).* 2020. № 1. С. 95–109.

9. New Digital Economy. URL: https://www.ida.gov.sg/~/media/Files/Infocomm%20Landscape/Technology/TechnologyRoadmap/NewDigitalEconomy.pdf (дата звернення: 08.10.2022)
10. Open Societe Justice Initiative. Article19: *Website.* URL: https://www.article19.org (дата звернення: 06.10.2022)
11. Organization for Economic Co-operation and Development. URL: https://www.oecd.org/ (дата звернення: 07.10.2022)
12. The Concept of a 'Digital Economy'. *Website*.URL: http://odec.org.uk/the-concept-of-a-digital-economy (дата звернення: 06.10.2022)

Atamanova N., Kotysh P. CONCEPTS OF THE DIGITAL STATE

The article examines the essence of the concept of a digital state. The main trends in the development of digitalization have been identified. At the same time, they noticed the penetration of new technologies into business activity, public life, and state administration. The last decade has shown that technological processes in production, consumption and sales have fundamentally changed under the influence of the informatization of society.

It was revealed that the global trend of the digital world economy is entering a rather active phase of its own development. In the developed countries of the world, such a concept as «Industry 4.0» and the development of digital technologies at the state and corporate level began to be widely developed in many state programs and business strategies.

The essence of the «Industry 4.0» concept, which is considered as a digital transformation of the industrial production system (McKinsey, BCG and a large number of specialists), was studied; a new phase of organization and control regarding the value added chain (PwC); the fourth industrial revolution (WEF); the way in which smart and connected technologies are embedded in organizations and, accordingly, in the daily lives of citizens (Deloitte).

The main principles of the implementation of the «Industry 4.0» concept are characterized: compatibility, transparency, technical support, decentralization of management decisions (ie, delegation of some of them to cyber-physical systems).

Three main components of the digital state concept are highlighted: 1) supporting infrastructure (hardware and software, telecommunications, networks, etc.); 2) electronic business (conducting economic activities and any other business processes through computer networks); 3) electronic commerce (distribution of goods via the Internet).

The Concept of the development of digital competences until 2025 was studied. It was determined that the implementation of such a Concept will enable citizens to increase their competitiveness in the labor market in general and will provide an opportunity for continuous learning, create the comfort of living in a digital state, increase the level of accessibility to certain public services, may reduce the risk of danger in the process of using the Internet, etc.

Key words: *concepts, digital technologies, digitalization, state, digital competences.*

УДК 35:334
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.19

А. О. Комісаренко
аспірант Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ ЧЕРЕЗ ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СОЦІАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

У статті досліджено, що у процесі розвитку суспільства з боку держави мають закладатися довгострокові соціальні механізми, саме таким механізмом є соціальне підприємництво.

Розкрита сутність соціального підприємництва, проаналізовані його основні ознаки й характерні особливості, визначені його відмінності як від традиційного бізнесу, так і від волонтерської діяльності. Україна сьогодні немає законодавчого визначення «соціальне підприємництво» та чітких законів, що регламентують таку діяльність. Тож, соціальне підприємництво має додаткові складнощі на етапі створення і юридичного оформлення документації. При цьому українські соціальні підприємства мають можливість самі обирати форму організації підприємницької діяльності.

Визначені основні сфери в яких працює соціальне підприємництво та проаналізовано досвід впровадження основної форми соціального підприємництва в Україні (фізична особа підприємець).

Охарактеризовано стан соціального підприємництва в Україні та основні тенденції, що його визначають.

Доведено, що незважаючи на відсутність законодавчої бази, соціальне підприємництво в Україні розвивається, позитивно впливає на соціальну згуртованість і має великий потенціал для ефективного подолання соціальних проблем. Сучасні виклики українського суспільства, а саме війна та проблеми внутрішньо переміщених осіб, створюють додаткові причини щодо активізації соціальних ініціатив. Отже, Україні необхідно забезпечити чинне правове поле для СП, визначити значення самого його поняття, виділити чіткі ознаки для класифікації

За результатами дослідження запропоновано основні шляхи державного стимулювання соціального підприємництва за основними компонентами.

Наразі дискусійним залишається питання вимірювання та оцінювання результатів діяльності соціальних підприємств за їх соціальним ефектом. Водночас об'єктивне оцінювання наслідків роботи таких бізнес-утворень та їх внеску у розв'язання соціальних проблем на різних рівнях наразі важко переоцінити. Використання підприємницьких підходів до вирішення соціальних проблем підносить соціальне підприємництво на новий рівень розвитку.

Ключові слова: *соціальні механізми, соціальне підприємництво, інновації, уразливі групи населення, державні витрати, соціальна місія.*

Постановка проблеми. В останнє десятиріччя Україна проходила важкий шлях трансформації, пошуку власних векторів розвитку, утвердження цінностей та економічних коливань. Попри буремні часи, які проживає все українське суспільство, варто відмітити позитивні зрушення в суспільному економічному мисленні.

Сучасне суспільство ставить якісно нові вимоги до бізнесу. Виключно комерційна складова виявляється недостатньою умовою для забезпечення конкурентоспроможності на національних та міжнародних ринках.

Сьогодні панує усвідомлення, що найсуттєвішим фактором виробництва є людські ресурси, а найефективнішим вкладенням виступають інвестиції в людський капітал. Соціально орієнтований розвиток держави є основною стратегічною пер-

© Комісаренко А. О., 2022

спективою, а також однією з важливих тенденцій сталого розвитку. Суттєву роль тут відіграють уже й набиратимуть ваги в майбутньому соціальні інновації.

Саме соціальне підприємництво є основоположною інновацією, що слугує дієвим механізмом перетворень в суспільстві і виступає основою сталого розвитку для неприбуткової і прибуткової діяльності підприємств. Основна відмінність між підприємництвом та соціальним підприємництвом лежить не в площині мотивації, а у сфері характеристик цінності, що виробляється.

Слід також зазначити, що розвиток соціального підприємництва є вигідним для економіки кожної країни, оскільки ця діяльність надає можливість зменшити частку державних витрат, спрямованих на вирішення проблем соціально незахищених верств населення, їх працевлаштування та суспільну адаптацію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Багато цікавих праць, закордонних і вітчизняних, було створено науковцями щодо соціально орієнтованого розвитку держави з використанням сучасних інновацій таких як соціальне підприємництво. Варто відмітити плюралізмом підходів, який спостерігається в них.

Серед іноземних науковців, що висвітлюють сутність соціального підприємництва як сфери діяльності людини, ґрунтовними є роботи П. Друкера, Дж. Мейра, А. Сміта, Х. Стівенсона, Й. Шумпетера. Цікаві підходи в розвитку держави через механізми соціального простору наведені в роботах С. Вурро, Дж. Віравардена, Дж. Кікал, Г. Морт.

Такі сучасні українські дослідники як В. Бакуменко, З. Галушка, М. Голуб, І. Герчикова, А. Дєгтяр, О. Кужель, В. Ляшенко розглядають принципи формування соціального підприємництва та фактори сприяння його розвитку. О. Кірєєва у роботі [3] подає соціальне підприємництво як інструмент державної соціальної політики. Соціальні зв'язки як соціальні перетворення в сфері соціального підприємництва та соціально відповідального бізнесу розглядаються в роботах О. Бігняк, Г. Осовська, О. Сандакова та деяких інших науковців.

При цьому, існує ще багато питань, відповісти на які можливо проводячи подальші дослідження необхідні для створення в Україні законодавчої бази, яка б змогла регулювати функціонування соціального підприємництва.

Мета статті аналіз соціального підприємництва в Україні та його ролі як механізму підтримки вразливих верств населення, особливо в кризовий період. Перспективи розвитку соціального підприємництва при збільшенні підтримки на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Перші публічні використання назви «соціальне підприємництво» в Україні датуються 2004 роком, а точніше, часом впровадження проекту «Мережа громадської дії в Україні» (UCAN) у 2004–2008 роках, який фінансувався Агентством США з міжнародного розвитку (USAID: United States Agency for international Development) та впроваджувався Інститутом Сталих Спільнот (ISC: Institute for Sustainable Communities) які впроваджували просвітницькі та тренінгові щодо можливостей та ролі соціального підприємництва в суспільстві.

У 2016 році курс «Соціальне підприємництво» був вперше проведений у Львівській бізнес-школі Українського католицького університету та, як вибірковий, запроваджений у бакалаврській програмі Школи соціальної роботи Національного університету «Києво-Могилянська Академія» [5].

Разом з цим, на даний час соціальне підприємництво не є достатньо розвиненим видом діяльності в Україні. Однією з причин такої ситуації є недостатній рівень знань у громадському, державному та бізнес секторах про сутність соціального підприємства, про його відмінність від інших форм підприємництва, про його роль у розвитку суспільства і місцевої громади.

Для більш чіткого розуміння поняття «соціальне підприємництво» визначимо його основні ознаки та характеристики:

– соціальний вплив – цільова спрямованість на вирішення існуючих соціальних проблем;

– інноваційність – застосування нових, унікальних підходів;

– самоокупність і фінансова стійкість - здатність соціального підприємства вирішувати соціальні проблеми до тих пір, поки це необхідно і за рахунок доходів, одержуваних від власної діяльності;

– масштабованість і тиражованість – збільшення масштабу діяльності соціального підприємства (на національному та міжнародному рівні) і розповсюдження досвіду (моделі) з метою збільшення соціального впливу;

– підприємницький підхід – здатність соціального підприємця бачити провали ринку, знаходити можливості, акумулювати ресурси, розробляти нові рішення, які надають довгострокове позитивний вплив на суспільство в цілому [8].

Слід зазначити, що розвиток соціального підприємництва є вигідним для економіки кожної країни, оскільки ця діяльність надає можливість зменшити частку державних витрат, спрямованих на вирішення проблем соціально незахищених верств населення, їх працевлаштування та суспільну адаптацію. Соціальне підприємництво продовжує стрімкий розвиток в європейських країнах. Європейська комісія виділяє чотири основні сфери, в яких працюють соціальні підприємства:

– робоча інтеграція – навчання та інтеграціяія людей з обмеженими можливостями та безробітних;

– соціальні послуги – послуги з догляду за дітьми, послуги для людей похилого віку або допомога малозабезпеченим людям;

– місцевий розвиток територій, що знаходяться в неблагополучних районах – соціальні підприємства в віддалених сільських районах;

– інше – захист навколишнього середовища, спорт, мистецтво, культура та історичне збереження, дослідження та інновації, захист прав споживачів [6].

Форми організації соціального підприємництва можуть бути різними, в основному, українські соціальні підприємства обирають для себе форму ФОП, використовуючи оптимальну систему сплати податків для власної бізнес моделі.

Більшість соціальних підприємств в Україні обирають основою своєї діяльності:

– надання робочих місць незахищеним верствам населення, зокрема внутрішньо переміщеним особам, ветеранам, людям з обмеженими фізичними і ментальними можливостями, колишнім алко- і наркозалежним;

– певний суттєвий відсоток прибутку від своєї діяльності спрямовують до конкретних благодійних фондів чи організацій, реалізовують власні соціальні проєкти;

– відсоток від доходів спрямовують на оплату певних послуг, необхідним соціально незахищеним групам осіб, наприклад, надання юридичних консультацій, психологічної допомоги, спонсортство культурних або спортивних заходів та інше.

Як на прикладі зарубіжних країн, так і на прикладі України, легко помітити, що особливо цінною є місія соціального підприємництва у важкі періоди економічних криз чи інших катаклізмів (наприклад, період епідемія Covid19).

У важкі часи усі проблеми загострюються, стають невідкладними і болючими для суспільства, а вирішення гострих проблем є життєво необхідним для успішного функціонування суспільства в майбутньому.

Крім того, розвиток і впровадження соціального підприємництва може пришвидшити вихід з кризи, шляхом створення сприятливого бізнес середовища, розвитку цінних інновацій, зміцнення суспільної солідарності, укріплення активної громадянської позиції, об’єднанню суспільства.

Соціальні проблеми стрімко змінюються, але не втрачають своєї важливості і гостроти. А от вкладники фінансових ресурсів не поспішають інвестувати у соціальні організації, що якраз і займаються вирішенням проблем і допомогою незахищеним верствам суспільства. Тож такі неприбуткові громадські організації мусили відшукати нові підходи, щоб продовжити власну діяльність, розширюючи її вплив і отримуючи змогу принести ще більше користі суспільству.

Ефективне вирішення конкретної соціальної проблеми за профілем даного підприємства і найбільш дієздатна за мобілізацією необхідних фінансових ресурсів форма організації - головні рушійні сили соціального підприємництва.

Цікаво, що попри доведену користь для суспільства, соціальне підприємництво завдячує розвитком приватним інвесторам, яких ще можна назвати ентузіастами, а зовсім не державі, яка також має велику користь від функціонування даних підприємств.

Щоб виправити це становище Україна потребує національної стратегії розвитку соціального підприємництва, що поєднає зусилля та інтереси усіх стейкхолдерів: держави, підприємців, громадських організацій.

Висновки та пропозиції. В Україні соціальне підприємництво розвивається швидкими темпами з 2012 року, що пов'язують з економічною і соціальною кризою, що панувала в суспільстві. Вивчаючи історію українського і світового соціального підприємництва, можна зробити висновок, що його розквіт припадає саме на найважчі періоди в житті держави.

Адже тоді з'являється велика кількість людей, що потребують допомоги, серед них незахищені соціальні категорії, а держава не може піклуватися адресно про кожного з них. На відміну від держави, вплив якої охоплює всі сфери, соціальне підприємство займається певною діяльністю для конкретної допомоги конкретним людям, тож можливість охопити більше коло саме тих, хто потребує захисту в СП більша.

Україна сьогодні немає законодавчого визначення «соціальне підприємництво» та чітких законів, що регламентують таку діяльність. Тож, СП має додаткові складнощі на етапі створення і юридичного оформлення документації. При цьому українські соціальні підприємства мають можливість самі обирати форму організації підприємницької діяльності.

Зараз для активного розвитку соціального підприємництва необхідне чітке законодавче визначення і детальне розроблення дієвих регулятивних механізмів. Соціальне підприємництво може стати ефективним механізмом сталого розвитку в Україні при чіткій і скоординованій роботі всіх зацікавлених сторін - підприємців, громадських організацій, донорських структур і держави.

Список використаної літератури:

1. Богатир Н. Соціальне підприємництво як неоціненна необхідність для України. Vox Ukraine: аналітична платформа. 15.02.2016. URL: https://voxukraine.org/2016/02/15/sotsial& ne&pidpryemnytstvo&yak&neotsinenna&neobhid&nist&dlya&ukrainy&ua/
2. Гулевська-Черниш А. Соціальне підприємництво: європейський зліт vs український реалізм. Дзеркало тижня. 2018. 16 березня. URL: https://dt.ua/SOCIUM/socialne-pidpriyemnictvo-yevropeyskiy-zlit-vs-ukrayinskiy-realizm-272250_.html
3. Кірєєва О. Б. Соціальне підприємство як інструмент державної соціальної політики. – 2011 // http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kobdsp.pdf
4. Наумова М. Перспективи і проблеми розвитку соціального підприємництва в Україні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». 2016. Вип. 8. С. 13–22. URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/11/185-13-22.pdf
5. Свинчук А. А., Корнецький А. О., Гончарова М. А. та ін. Соціальне підприємництво: від ідеї до суспільних змін : посіб. / Київ : ВІ ЕН ЕЙ, 2017. 188 с.
6. Смаль В., Кокоть В. Що слід знати про соціальне підприємництво : посібник. Київ, 2017. 54 с. URL: http:// pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Social_Entrepreneurship_-Guide-WEB-1.pdf
7. Соціальне підприємництво як неоціненна необхідність для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://voxukraine.org/uk/sotsialne-pidpryemnytstvo-yakneotsinenna-neobhidnist-dlya-ukrainy-ua/
8. European Commission. Growth. Sectors of the Social economy in the EU: Social enterprises. [Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en/
9. Українська соціальна академія. URL: https://social-academy.com.ua/about/
10. Шевченко, Л. Волонтеры с деньгами: как работает социальное предпринимательство в Украине? URL: http://ubr.ua/business-practice/own-business/volontery-s-dengami-kak-rabotaet-socialnoe-predprinimatelstvo-v-ukraine-366210
11. SOCAPGlobal [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: https://socapglobal.com/about-us/

Komisarenko A. STATE DEVELOPMENT THROUGH INNOVATIVE MECHANISMS OF THE SOCIAL SPACE

The article examines that in the process of the development of society, the state should establish long-term social mechanisms, social entrepreneurship is such a mechanism.

The essence of social entrepreneurship is revealed, its main features and characteristic features are analyzed, its differences from both traditional business and volunteer activity are determined. Ukraine today does not have a legal definition of «social entrepreneurship» and clear laws regulating such activity. So, social entrepreneurship has additional difficulties at the stage of creation and legal documentation. At the same time, Ukrainian social enterprises have the opportunity to choose the form of business organization themselves.

The main areas in which social entrepreneurship works are identified and the experience of implementing the main form of social entrepreneurship in Ukraine (individual entrepreneur) is analyzed.

The state of social entrepreneurship in Ukraine and the main trends determining it are characterized.

It has been proven that despite the lack of a legislative framework, social entrepreneurship in Ukraine is developing, has a positive effect on social cohesion and has great potential for effectively overcoming social problems. Modern challenges of Ukrainian society, namely the war and the problems of internally displaced persons, create additional reasons for the activation of social initiatives. Therefore, Ukraine needs to provide a valid legal framework for joint ventures, define the meaning of its very concept, and identify clear signs for classification

Based on the results of the research, the main ways of state stimulation of social entrepreneurship are proposed according to the main components. Currently, the issue of measuring and evaluating the results of social enterprises according to their social effect remains debatable. At the same time, it is currently difficult to overestimate the objective assessment of the consequences of the work of such business entities and their contribution to solving social problems at various levels. The use of entrepreneurial approaches to solving social problems brings social entrepreneurship to a new level of development.

Key words: *social mechanisms, social entrepreneurship, innovation, vulnerable population groups, public spending, social mission.*

УДК 35:334
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.20

І. В. Чумак
аспірант Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВОЄННОГО ГОЛОДУ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Проаналізовано особливості продовольчої безпеки населення сучасної України як управління ризиками воєнного та післявоєнного голоду. Аргументовано, що істотними чинником переформатування проблем харчової безпеки є процеси цифрової трансформації українського соціуму, які створюють нові тренди в сфері виробництва продовольства, розподілу в суспільстві через ринок та механізми соціального захисту, способів споживання продовольчої продукції у готовому вигляді, напівфабрикатах та після приготування в закладах громадського харчування та домашньої кулінарії, а особливо у високому потенціалі зміни харчових стереотипів населення. Відтак, цифрове опосередкування харчової поведінки, як інших різновидів діяльності українських громадян (онлайн-освіта, робота, дозвілля тощо) сягнуло вже досить високого рівня і продовжує розширюватися та поглиблюватися. Вже велика частка українців закупляє через мережу Інтернет продукти харчування, знаходить кулінарні рецепти, використовує різні застосунки для проектування раціону здорового харчування, навчається новітнім та стародавнім технологіям городництва, садівництва збиральництва тощо. При цьому війна ще більше ніж пандемія посилила темпи діджиталізації українського соціуму в цілому та харчової сфери зокрема. Проте публічне управління продовольчою безпекою населення поки що за інерцією ґрунтується переважно на підходах доцифрової епохи. Доводиться, що усвідомлене публічне управління процесами цифрової трансформації харчової поведінки громадян, а також діджитилізації використання, виробництва та суспільного розподілу продовольчих ресурсів може істотно знизити ризики як явного, так і неявного голоду споконвічно характерних для воєнних, так і повоєнних часів.

Ключові слова: *війна, продовольча безпека, цифрова трансформація, діджиталізація, голод, явний голод, прихований голод, харчові стереотипи населення, публічне управління продовольчою безпекою.*

Постановка проблеми. Голод є крайньою формою продовольчої небезпеки будь-якої держави у будь-які історичні часи, а війна завжди була чинником, який міг його спровокувати навіть у найсприятливіших для сільгоспвиробництва умовах [11]. Більше того, під час війни таку провокацію агресор зазвичай намагається здійснити цілеспрямовано, а держава, що захищається, мусить блокувати, або, принаймні, пом’якшувати наслідки такого роду ворожих дій. Тому в сфері забезпечення продовольчої безпеки населення сучасної України у радикальному вигляді постає проблема публічного управління ризиками воєнного та післявоєнного голоду. Історично українці мають, на жаль, дуже багатий досвід переживання голодних часів і, навіть, голодоморів, яким може скористатися [7]. Однак, при цьому слід врахувати, що нині боротьба з продовольчими небезпеками буде здійснюватися в істотно інших умовах, коли на теренах України завершилась розвинута фаза розбудови і розпочалась його інтенсивна трансформація у розвинуте інформаційне суспільство.

Процеси цифрової трансформації українського соціуму створюють нові тренди в усіх сферах, які прямо та опосередковано пов’язані з харчування та забезпеченням продовольчої безпеки. Йдеться і про

© Чумак І. В., 2022

діджиталізацію виробництва продовольства в агропромисловому секторі, харчовій промисловості, а також вдосконалення логістики продовольчих товарів, розподілу продовольства в суспільстві через використання ринкових механізмів та механізмів соціального захисту, гуманітарної допомоги тощо. Фудблогінг та інтернетмаркетинг все істотніше позначається на зміні способів споживання продовольчої продукції, оскільки цифрове опосередкування харчової поведінки сягнуло вже досить високого рівня.

Вже велика частка українців закупляє через мережу Інтернет продукти харчування та користується різного роду системами їх прямої доставки у квартиру чи офіс. Особливої популярності нині набуває використання кулінарних рецептів із мережі Інтернет, апробація різного роду дієт як традиційних так і новітніх альтернативних. Більше того, набирає популярності використання різних застосунків для проектування раціону здорового харчування, онлайн-консультування у дієтологів, проходження вебінарів зі здорового харчування. Серед лайфстайл-блогерів з'явився тренд щодо переїзду з міст в сільську місцевість, створення різного роду екопоселень, зайняття новітніми та стародавніми технологіями городництва, садівництва збиральництва, бушкрафтом, сіті-фермерством, вирощуванням мікрозелені в домашніх умовах тощо.

Зазначені тренди увиразнилася ще у допандемійні часи, але підчас пандемії КОВІД-19 процеси цифрових трансформацій різко посилилися, а війна ще більше, ніж пандемія, посилила темпи діджиталізації харчової сфери українського соціуму. Зазначене дає підстави сподіватися, що усвідомлене публічне управління процесами цифрової трансформації харчової поведінки громадян може істотно знизити ризики воєнного голоду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема голоду, як крайньої форми прояву продовольчої небезпеки, має давню традицію досліджень у науковій літературі [4; 10; 11], інтерес до якої зберігається й до тепер [2; 16]. Але особливо останніми роками активізувалися наукові розвідки щодо діджиталізації різного роду процесів, пов'язаних з вирішенням продовольчих проблем [5; 8; 9]. Заторкується й проблема ризиків голоду як під час пандемії [1; 2], так і під час війни [3]. Однак зазначені роботи розглядають окремі проблеми публічного управління ризиками воєнного голоду в цифрову епоху, не охоплюють проблему системно цілісно.

Відтак **метою даної статті** є системно-інтегративний аналіз нових можливостей управління ризиками воєнного та повоєнного голоду які складаються в умовах цифрової трансформації українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Напевно найбільш вагомим здобутком індустріальної системи продовольчого забезпечення, яка на теренах України у своїх розвинутих формах склалася у другій половині XX століття є те, що вже 75 років історики не фіксують такого явища масових масштабів крайніх форм явного голоду. Аналіз історичних досліджень говорить про те, що останній голод, який торкнувся більшої частини українських території мав місце у 1946–1947 році [3; 5; 8; 15].

Якщо порівняти з 75-річним аналогічним відтинком української історії до того, то з 1872 по 1947 рік, то голодних років було чимало. Ще більш масштабними були голодування у 1932–1933 та 1921–1923. Окрім того, голодування були в 1917–1919, 1911–1912, 1906–907, 1891, 1872–74 роках. Загалом же в Новий час голодування траплялися через 7–8 років і ті селяни, яким вдавалося пережити всі лихоліття, доводилося голодувати 5–6 разів за своє життя. У країнах Західної Європи останній голод траплявся в середині XIX століття. Тобто у провідних країнах індустріалізації проблему масштабних випадків явного голоду вдалося побороти на століття раніше.

Механізація, електрифікація, меліорація, хімізація та інші технології індустріалізації сільського господарства, а також розвиток харчової промисловості та продовольчого ринку різко підняв ефективність харчового забезпечення населення розвинутих країн у кількісному плані. Однак у якісному плані харчова продук-

ція погіршилася. З'явилася проблема збіднення багатьма нутрієнтами продовольчих товарів, вирощених за допомогою інтенсивних агротехнології та істот, перероблених харчовою промисловістю, а також побічних наслідків інтоксикації через застосування хімізації сільського господарства та харчової промисловості. З'явилася та почала загострюватися проблема «прихованого голоду» та екологічної безпечності продовольства, яку індустріальна епоха передала для розв'язання при розбудові постіндустріальних, інформаційних суспільств.

Цифрова трансформація українського соціуму, яку він переживає у контексті загальносвітового процесу розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку також тягне за собою радикальну зміну багатьох вже добре вкорінених індустріальних традицій харчування на нові, які в одних випадках є добре забутими старими, а в інших є історично безпрецедентними інноваціями. Загалом же виходячи з хвильової концепції цивілізаційного розвитку відомого американського футуролога Є. Тофлера [20] можна виокремити чотири макросистеми харчових традицій і три кардинальні інноваційні трансформації людського харчування у зв'язку трьома хвилями цивілізаційного розвитку:

– Первісна, що ґрунтувалася на збиральництві, мисливстві та збиральництві дикої флори та фауни без цілеспрямованої зміни як самих рослин і тварин та екосистеми в якій мешкали люди:

– Аграрна, яка полягала не лише в створенні спеціальних умов для харчових рослин та тварин шляхом перетворення природних біоценозів у все більш штучні агроценози з більш високою продовольчою продуктивністю, але й перетворення самих рослин та тварин шляхом селекції у культурні, більш продуктивні форми;

– Індустріальна продовживши зазначені процеси, фізичні функції людини та тварин в агровиробництві, переміщені та виготовленні продовольства механізувала та хімізувала, а також маркетизувала та глобалізувала харчування, створивши порівняно з аграрною епохою великий обсяг та дуже широкий спектр нових харчових продуктів, виробництво та споживання яких потребувало додаткового інформаційного забезпечення (торгові етикетки, інструкції, сертифікати якості, реклами тощо);

– Інформаційна (Постіндустріальна, цифрова) торкнулася діджиталізації інформаційної складової агровиробництва, харчової промисловості, торгівлі, харчової поведінки громадян щодо вибору продовольчих продуктів, принципів, правил та способів харчування.

Відтак, на нашу думку, продовольча безпека громадян це не лише рівень фізичної та економічної можливості отримати в достатній кількості та якості продукти харчування як вже стало звичним вважати. Не менш важливою нині є й отримання інформації для здійснення оптимального вибору в контексті наявного на даний час асортименту продовольчих ресурсів та адекватного їх використання. Інакше фізично та економічно доступний продовольчий ресурс буде використовуватися й буде лишатися когнітивно недоступним для громадян. Тому харчова поведінка обов'язково передбачає отримання інформації про спектр наявних продовольчих ресурсів, їх харчову та іншу цінність, а також способи використання.

Харчування – це не лише фізична та фізіологічна асиміляція харчової речовини до людського організму, але й соціальна та психологічна рецепція інформації про їжу. Остання являє собою речовинно-інформаційну єдність цілісність у якій перший компонент зазвичай є добре усвідомленим, другий найчастіше є неусвідомленим, або слабко або викривлено усвідомленим. Відтак психоаналіз харчування зараз є дуже важливим (так би мовити фудпсихоаналіз).

Отже, продовольча безпека населення держави (регіону) – це достатній для збереження життя, здоров'я та особистісної ідентичності рівень фізичної, економічної та інформаційної доступності до біологічно та культурно релевантних продовольчих ресурсів, а також способів їх використання та споживання.

У доінформаційну епоху інформаційна складова харчування спочатку ґрунтувалася на спостереженні, апробації та усній інформації. Тепер все це переходить

в онлайн. Внаслідок цього станом на 2022 рік ми маємо ситуацію розпаду усталених індустріальних традицій харчування в Україні та світі й появи, апробації та утвердження в нові традиції продовольчих інновацій цифрової епохи. Іншими словами ми нині маємо справу з цифровою трансформацією системи харчування сучасних українських громадян, яка так чи інакше йде у річищі загальної діджитації та діджиталізації українського соціуму.

Під явищем діджитизація (digitization) (англ.. оцифровування) сучасні дослідники розуміють конвертування будь-якої інформації взагалі і інформації про їжу, харчування та продовольство з паперового та інших носіїв у цифровий формат з метою подальшого використання в комп'ютерних системах, мережі Інтернет тощо. Відтак текст паперових етикеток на упаковках продовольчих товарів, який є характерною рисою індустріальної системи харчового рітейлу, порівняно з аграрною епохою, де інформаційний супровід продуктів був майже виключно усний, швидко доповнюється різноманітними формами електронної презентації інформації про продовольчі товари, а сама торгівля все частіше функціонує в онлайн-форматі, який до того ж доповнюється доставкою їжі та продовольчих товарів в дім до споживача [15].

В індустріальну епоху, порівняно з аграрною, характерним інформаційним компонентом системи харчування стало гастрономічне письменництво та гастрономічна журналістика у вигляді численних кулінарних та статей в журналах, газетах та паперових виданнях. До них у процесі розвитку індустріального суспільства зверталося все більша кількість громадян, обираючи свої стратегії харчової поведінки та формуючи настанови своєї харчової ментальності. В індустріальній системі продовольчого забезпечення населення бурхливого розвитку набула також реклама продовольчих товарів та різного роду харчових практик.

Всі згадані та інші форми продовольчого маркетингу в інформаційному суспільстві не просто доповнилися або замінилися електронним форматом, але й збагатися такими новаціями як, зокрема, фут-блогінг. Внаслідок цього харчова поведінка більшості громадян тою чи іншою мірою опосередкована блогосферою. При цьому вплив блогосфери та харчування громадян неухильно посилюється та урізноманітнюється [5; 9; 12; 17].

Таким чином, діджиталізація (digitalization) (англ. цифровізація) як процес переведення операцій, комунікацій, функцій бізнесу, бізнес-моделей та процесів у цифрову площину активно відбуваються й в сфері харчування сучасного суспільства, що повинно знайти й своє врахування щодо формування та реалізації публічної політики забезпечення продовольчої безпеки населення в цифровому суспільстві. Продовольчі ресурси держави та шляхи їх використання нині зазвичай мають свою віртуальну репрезентацію в інтернет-просторі і цифровізується не тільки діяльність виробників та продавців їжі, але й харчова поведінка більшості громадян.

Діджиталізація має дуже широкий спектр проявів. Зокрема, це отримання із інтернет-простору інформації про правильне та неправильне харчування, дієти, національні кухні тощо, а також продовольчі товари та нетоварні (безтоварні) форми продовольства. Стосовно останніх українська дослідниця Л. Яцун у публікації 2014 року зауважує: «Залежно від суспільної форми виробництва та використання продуктів, харчування населення розвивається на товарній або нетоварній основі, що визначається соціально-економічною ефективністю та іншими чинниками. Як показують наші дослідження, сьогодні в Україні в безтоварній формі споживається 34–85% залежно від виду продуктів та послуг харчування» [17].

Нині в 2022 році в умовах пандемії та війни важливість безтоварних форм продовольчого ще більше зростає, оскільки обидва згаданих вище чинники негативно впливають на виробництво, зберігання та логістику продовольчих товарів. Відтак поширення в Інтернеті інформації про забуті способи використання традиційних рослин, харчового використання декоративної флори та дикоросів має важливе значення для вирішення проблем продовольчої безпеки в сучасній Україні.

Виникнення та розвиток агро- та фудброгосфери створює широкі перспективи для відродження забутих стародавніх харчових традицій як цілком доречних продовольчих інновацій в постіндустріальних реалій сьогодення та найближчого майбуття. Тому публічна політика забезпечення продовольчої безпеки в сучасній Україні повинна звернути свою увага на розвиток відповідних сегментів української блогосфери.

Однак, не зважаючи на поширеність блогінгу загалом, зокрема політичного, на нашу думку, можна констатувати про відсутність у блогосфері державних установ соціальної спрямованості щодо управління процесами діджиталізації продовольчого сектору. Так, блогінг у продовольчій сфері міг би стати двостороннім каналом інформування і зворотного зв'язку між державною інституцією та громадянином щодо динаміки та спектру продовольчих проблем. Блоги дозволили б не лише інформувати громадян, але й роз'яснювати певні аспекти реалізації державної продовольчої політики. Окрім того, блогосфера може стати конвенційним засобом загальносуспільної рефлексії продовольчих проблем й виступати у якості медіа-платформи для публічного опанування та дискусій щодо шляхів їх вирішення.

Слід також мати на увазі, що українська блогосфера на пряму пов'язана із засобами масової комунікації, утворюючи в інформаційному суспільстві нову інфраструктуру преси, яка почала вже чітко увиразнюватися від 2005–2006 рр. При цьому процес поширення блогерської активності в Україні наслідував ті самі процеси що й у світі в цілому, але з деяким відставанням. Примітним також стало те, що розвиток української блогосфери можна сміливо назвати вільним і необмеженим з боку владних інституцій тоді як у деяких країнах (Китай, Іран, Саудівська Аравія тощо) за «неправильні» з політичної точки зору пости блогера цілком можуть притягнути до суду і, навіть, реально покарати.

Особливістю української блогосфери на першому етапі її існування був наздоганяючий характер розвитку, коли блогерами опановували блогінг та його технології по західних, переважно американських та європейських зразках, які у світовому масштабі були піонерами блогосфери як нового цивілізаційного феномену в історії людства. Водночас українська блогосфера загалом та фуд-блогінг зокрема за останні кілька років змінила напрям свого розвитку від створення, просування та розвитку власних блогів до масового переходу до сервісів мікроблогінгу та соціальних мереж, таких як Twitter, Facebook, Вайбер, Телеграм тощо.

Така імплементація українських блогів у розмаїття соціальних мереж значно спростило розвиток автономних фут-блогів, особливо в сфері національної української кухні, які були й залишаються потужним інструментом особистого просування. Це значним чином розширило коло українських фут-блогерів, адже просувати, рекламувати свою сторінку за допомогою такого роду сервісів значно простіше.

Слід також відзначити, що блогосфера, окремі її сегменти і, зокрема політична та харчова, розвивається стихійно. Практично повна відсутність цензури та будь-яких формальних принципів, правил, субординації роблять її потужною силою, здатною конкурувати зі звичайними засобами масової інформації, в яких ієрархічність (читач журналіст-редактор) залежність від державних або бізнес інститутів, має складний устрій та внутрішню структуру, власні кодекси законів, які є перешкодами для подальшого розвитку.

Тому блогосфера є одним з найпотужніших інформаційних інструментів трансформації сучасної продовольчої ментальності та харчової поведінки громадян і має значний потенціал публічного управління продовольчою безпекою в уже добре діджиталізованим українським соціумом. Фут-блоги якнайкраще конденсують самоусвідомлення наших сучасників суспільних та індивідуальни продовольчих проблем та створюють більш широкий та різноманітних простір варіантів їх вирішення.

Можна зробити висновки, що блогосфера має здатність формувати харчову ментальність та утверджувати нові погляди на продовольчу безпеку, але далеко не всі представлені продовольчі інновації в ній здобули перемогу і досягли відчутних позитивних результатів завдяки

блогосфері щодо поширення їх у поведінковому форматі. Зокрема, це стосується харчового використання дикоростучих рослин. Однак діджитал (цифрова) трансформація (англ. digital transformation) продовольчого забезпечення громадян в сучасному інформаційному суспільстві, яка виступає як глибока і прискорена трансформація діяльності, процесів, компетенцій та моделей продовольчого бізнесу, виробництва, розподілу з метою повного використання змін та можливостей цифрових технологій та їх впливу на суспільство.

Висновки та пропозиції. Таким чином, аналізуючи історію цивілізаційного розвитку ми маємо можливість спостерігати низку наступних трендів.

Тренд переходу від харчового використання дикорослої флори та фауни до культурних рослин та тварин та звуження видового та підвидового (сорти рослин, породи тварин) діапазону.

Тренд відходу від сироїдіння на все більш істотну механічну, термічну, хімічну та іншу обробку харчової сировини та створення синтетичної їжі.

Тренд переходу від домашнього на громадське харчування, від кулінарного просьюмеризму до кулінарного консьюмеризму, кулінарна маркетизація і в тому числі фастизація.

Тренд від агропросьюметизму до продуктово-харчової маркетизації, консьюмеризації.

Але нині став спостерігатися й протилежний рух, коли гіперіндустріалізація поєднується з частковою деіндустріалізацією харчування та його ренатуралізація (деартезація). При цьому зазначені процеси цифрової трансформації лише посилюються умовами пандемій, а, особливо, війни.

Зазначені тренди на кожному історичному етапі давали нові можливості пом'якшення проблеми голоду, яка найліпшою мірою була на відносно тривалий термін вирішена в розвинутих індустріальних суспільствах, які нині знову почали ускладнюватися через нарощування екологічної кризи. На теренах України продовольчі проблеми додатково загострюються воєнним станом. Однак, діджиталізація дає можливість не лише підвищити ефективність виробництва та розподілу продовольства, але й оптимізувати харчові стереотипи населення під впливом блогосфери. Відтак, публічне управління ризиками воєнного голоду повинно обов'язково передбачати конструктивний розвиток фуд-блогосфери, яка дасть можливість істотно раціоналізувати використання громадянами наявних та потенційних продовольчих ресурсів.

Список використаної літератури:

1. Білик О.І. Вплив пандемії на зміну системи управління соціальними ризиками / О.І. Білик // Економіка, управління та адміністрування. – 2020. – №4(94). – С. 117–122.
2. Большакова, Юлія Сергіївна. «СТАТИСТИЧНИЙ АНАЛІЗ ГЛОБАЛЬНОГО ІНДЕКСУ ГОЛОДУ.»Наукові записки молодих учених 4 (2019).
3. Верховна Рада прийняла Закон щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/220863.
4. Веселова О. Голодомори 1930-х і 1940-х рр. в Україні: схожість і відмінність / О. Веселова // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: Міжвід. зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 21. – С. 188–194.
5. Гаврилюк, Л. П. «ГЛОБАЛЬНИЙ ВПЛИВ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ НА СВІТ РЕСТОРАННОГО БІЗНЕСУ» Друкується за рішенням Вченої ради Київського національного університету культури і мистецтв (протокол № 27 від 13 березня 2018 р.) (2018): 207.
6. Герман, І. В., and П. В. Чередніченко. «АЛЬТЕРНАТИВНІ ВИДИ ХАРЧУВАННЯ.» Редакційна колегія (2019): 485.
7. Голод в Україні у першій половині XX століття: причини та наслідки (1921–1923, 1932–1933, 1946–1947) : матеріали Міжнар. наук. конф. : Київ, 20–21 листоп. 2013 р. / Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи НАН України [та ін. ; редкол.: М. Антонович та ін.]. – Київ : [б. в.], 2013. – 364 с.
8. Ілляшенко С. М. Диджіталізація бізесу в умовах світової пандемії (COVID-19): вітчизняні реалії і перспективи [Електронний ресурс] / С. М. Ілляшенко, Ю. С. Шипуліна // Глобальний маркетинг: аналіз і виклики сучасності : матеріали 2-ї Міжнар. наук.-практ. конф., 22 травня 2020 р. – Електрон. текст.

дані. – Київ, 2020. – С. 102–103. – URL: http://feba.nau.edu.ua/component/k2/vidbulas-ii-mizhnarodna-naukovopraktychna-konferentsiia-hlobalnyi-marketynh-analiz-i-vyklyky-suchasnosti
9. Крочак, Оксана, Олена Матрос, and Світлана Михайловина. «АКТИВИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТИ ОБЛІКУ.» Наукові перспективи (Naukovì perspektivi) 4 (22) (2022).
10. Малахова Л. В. Шляхи подолання «прихованого» голоду як складової глобальної продовольчої проблеми / Л. В. Малахова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм. – 2013. – № 1086, вип. 2. – С. 86–89.
11. Побоченко Л.М., Циганков Е.В. Проблема голоду та недоїдання у світі відповідно до програми ООН «Цілі розвитку тисячоліття»і // Україна і світ: перспективи та стратегії розвитку. – Київ: ННІМВ НАУ, 2015. – № 1. – С. 162–175.
12. Пономаренко, І. (2021). ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МАРКЕТИНГОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка, (7), 91–96. https://doi.org/10.32851/2708-0366/2021.7.11
13. Проскурніна, Н., Бестужева, С., & Козуб, В. (2022). АНАЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОВЕДІНКИ СПОЖИВАЧІВ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ. Економіка та суспільство, (36). https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-40
14. Рабенчук О. П. Соціальні настрої та поведінка населення України в період голоду 1946 – 1947 рр. Укр. іст. журн. – 2006. – № 4. – С. 87–100.
15. Руденко Світлана. «ТЕКСТ НА ЕТИКЕТЦІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ У ФОКУСІ НАЇВНОЇ КАРТИНИ СВІТУ ПЕРЕСІЧНОГО СПОЖИВАЧА.» РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ (2020): 62.
16. Стасюк О. Вплив тривалого голодування на людину та трансгенераційні наслідки Голодомору-геноциду / О. Стасюк // Народна творчість та етнологія. – 2019. – № 4. – С. 16–23.
17. Яцун, Л. М. Сфера харчування населення як природно-соціально-економічна система: методологія формування та розвитку [Текст] / Леонід Миколайович Яцун // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2014. – Том 16. – № 1. – С. 155–166. – ISSN 1993-0259.

Chumak I. PUBLIC MANAGEMENT OF WAR FAMINE RISKS IN THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF UKRAINIAN SOCIETY

The peculiarities of food security of the population of modern Ukraine as a way of managing the risks of war and post-war famine are analyzed. It is argued that a significant factor in the reformatting of food security problems is the process of digital transformation of Ukrainian society, which creates new trends in the field of food production, distribution in society through the market and social protection mechanisms, methods of consumption of food products in ready form, semi-finished products and after cooking in public institutions nutrition and home cooking, and especially in the high potential of changing food stereotypes of the population. Therefore, the digital mediation of food behavior, like other types of activities of Ukrainian citizens (online education, work, leisure, etc.) has already reached a fairly high level and continues to expand and deepen. Already a large share of Ukrainians buys food products through the Internet, finds culinary recipes, uses various applications for designing a healthy diet, learns the latest and ancient technologies of gardening, horticulture, harvesting, etc. At the same time, the war even more than the pandemic increased the pace of digitization of Ukrainian society in general and the food sector in particular. However, the public management of the food security of the population is still based on inertia, mainly on the approaches of the pre-digital age. It is proved that conscious public management of the processes of digital transformation of citizens' eating behavior, as well as digitization of the use, production and social distribution of food resources can significantly reduce the risks of both explicit and implicit hunger, originally characteristic of war and post-war times.

Key words: *war, food security, digital transformation, digitization, hunger, apparent hunger, hidden hunger, food stereotypes of the population, public management of food security.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 343.85:343.352:614.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.21

М. А. Аніщенко
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена дослідженню міжнародних стандартів державної антикорупційної політики, закріплених у міжнародних та регіональних актах. На початку статті наводиться критика антикорупційної реформи в Україні, вказуючи на те, що кількість витрачених ресурсів та отриманий результат, говорить про крайню неефективність роботи держави у цьому напрямку, зважаючи на значний запит суспільства до боротьби з корупцією. Далі автор розкриває історичний аспект діяльності міжнародних організацій у формуванні стандартів боротьби з корупцією. В цьому контексті робиться акцент на роботу ООН у цьому напрямку. Результатом багаторічної діяльності ООН та інших регіональних міжурядових організацій у цій сфері, що полягала у накопиченні інформації, її теоретичному опрацюванні, прийнятті ряду резолюцій, декларацій, конвенцій стала розробка і прийняття на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року єдиного консолідованого акта – Конвенції ООН проти корупції. Далі автором зазначається, які саме міжнародні стандарти антикорупційної політики є складовою частиною актів ООН та регіональних міжурядових організацій. Робиться висновок про те, що слідування стандартам, закладеним в Конвенції ООН проти корупції, допомагає державам більш ефективно співпрацювати в тих сферах, які є найбільш вразливими до корупції і в цілому поглиблює довіру між ними. Також окремо зазначається про європейські регіональні акти, які є складовою міжнародних стандартів антикорупційної політики. В контексті зв'язку національного та міжнародного права, зазначається, що Україна, яка ратифікувала Конвенції в сфері кримінального та цивільного права, прийняті Радою Європи, має чітко притримуватись тих стандартів, які є складовою частиною цих документів для протидії корупції в публічному і приватному секторі. Підсумовуючи вищевикладене, вказується, що останніми роками багато зроблено для посилення антикорупційного законодавства в Україні та його відповідності міжнародним стандартам боротьби з корупцією. Але зараз українській антикорупційній політиці притаманна фрагментація положень міжнародних актів, що імплементуються, їх вибірковий характер, що значно знижує успішність правореалізації.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, міжнародні стандарти, ООН, Рада Європи.

Постановка проблеми. За останні роки в Україні сфера боротьби з корупцією вийшла на передній план державної політики. Була проведена значна робота з реформування антикорупційного законодавства, утворена низка антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національна агенція з питань запобі-

© Аніщенко М. А., 2022

гання корупції (НАЗК) та Вищий антикорупційний суд України, створені реєстри публічних декларацій, корупціонерів, прозора система державних закупівель тощо. Однак, якісних змін щодо вирішення проблеми корупції так і не сталося. Згідно даних Центру Разумкова на січень 2022 р., високий рівень корупції назвали головною причиною економічних негараздів в Україні 34,3% респондентів [2], а за результатами опитування, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» в грудні 2021 р. більшість респондентів (53%) назвали корупцію найважливішою проблемою в країні [3]).

Відповідні факти говорять нам про те, що Україна досить неефективно використовує вироблені історичною суспільною практикою міжнародні стандарти антикорупційної політики. Однією з головних причин цього є намагання скопіювати моделі антикорупційної політики розвинутих країн без розуміння сутнісних характеристик тих стандартів, на яких вона базується. Тому, важливою є саме якісна теоретична робота зі встановлення існуючих міжнародних стандартів антикорупційної політики, їх аналізу та правильної інтерпретації їх змісту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика міжнародних стандартів не раз ставала об'єктом наукових досліджень. На сьогодні найбільш актуальні дослідження в цій сфері здійснили такі вчені у сфері державного управління і права як В. Нонік, О. Сінчук, Н. Задирака, Р. Кабанець, О. Задорожній, А. Приходько, А. Боровик, І. Нуруллаєв, Т. Супрун та інші. Зазначені вчені розглядали питання розуміння терміну «корупція» на міжнародному рівні та стандартів боротьби з нею, що закріплені в міжнародно-правових актах.

Мета статті. Охарактеризувати правову природу міжнародних стандартів антикорупційної політики, з'ясувати їх походження та особливості.

Виклад основного матеріалу. Важливість дослідження міжнародних стандартів державної антикорупційної політики визначається тяжким становищем України в контексті високого рівня корупції в публічному та приватному секторі. Показовим щодо цього є Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) – показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International. Сама організація не проводить власних опитувань. Індекс розраховують на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів. Ключовим показником Індексу є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що корупція фактично підміняє собою державу, максимальна (100 балів) свідчить про те, що корупція майже відсутня. Індекс оцінює корупцію лише в державному секторі. За даними Transparency International, Україна отримала 32 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2021 рік, і тепер посідає 122 місце зі 180 країн у CPI [1]. На діаграмі, зазначеній на рисунку 1 «Україна в Індексі сприйняття корупціїї», можна побачити, що загальна динаміка сприйняття корупції хоч і є позитивною за останні роки, однак якщо співставити масштаб вже проведених реформ, кількість витрачених ресурсів та отриманий результат, то можна зробити висновок про крайню неефективність роботи держави у цьому напрямку, зважаючи на значний запит суспільства до боротьби з корупцією.

У другій половині XX століття, у зв'язку з діяльністю різних міжнародних міжурядових, неурядових організацій та активними глобалістськими тенденціями у світі прийшло розуміння проблеми корупції як значної світової проблеми. З огляду на це, виникла потреба в спільній діяльності держав для протистояння цій загрозі та створенні загальних стандартів для боротьби з нею. Одним з перших актів, який визнав проблему корупції у світі стала Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX) від 11 грудня 1975 р., яка засудила всі види корупції, закцентувавши увагу на корупції, пов'язаної з діяльністю транснаціональних корпорацій. Відповідна Резолюція також встановила одні з перших стандартів антикорупційної політики, якої мають дотримуватися держави – співпраця та обмін досвідом [4]. Ці стандарти є вкрай важливими, оскільки з процесами еконо-

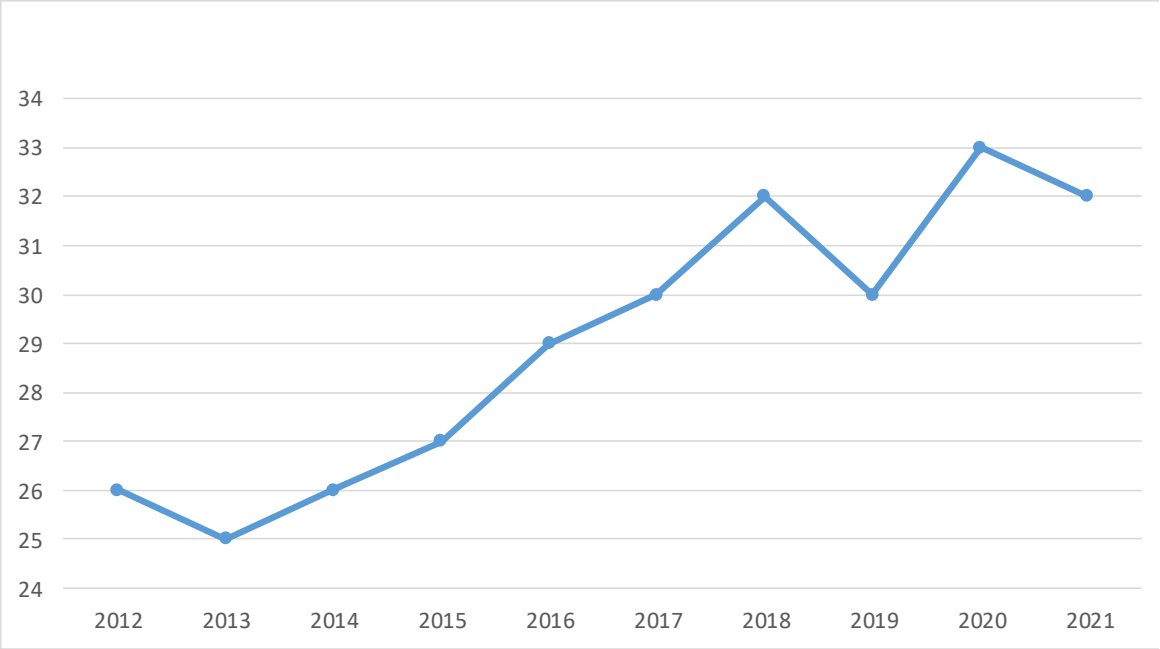

Рис. 1. Україна в Індексі сприйняття корупції

мічної, політичної, соціальної, культурної глобалізації світу проблема корупції перестала бути чимось суто внутрішньодержавним.

Наступним документом ООН, який вже більш комплексно підійшов до проблеми корупції у світі, стала Резолюція VIII Конгресу ООН по запобіганню злочинності «Практичні заходи боротьби з корупцією» від 07 вересня 1990 р. У ній зазначається важливий аспект, що термін «корупція» має скоріше загальний характер і не є точним правовим терміном. Найбільш явним проявом корупції є одержання хабаря тією або іншою особою. Разом з тим треба пояснити, що не меншу загрозу для суспільства і правильного управління ним становлять також інші форми поведінки, які навіть не визначаються як хабарництво. Окрім закріплення деяких видів корупційних злочинів, Резолюція також встановлює необхідність створення організаційної структури для ефективної боротьби з корупцією, попереджає запобігати створенню єдиного органу з виключною юрисдикцією щодо корупційних злочинів та дублюванню функцій антикорупційних органів, встановлює адміністративні та законодавчі механізми попередження корупції і зловживання владою, процедури виявлення, переслідування й осудження корумпованих службовців, врегульовує питання щодо вилучення коштів і майна, отриманого в результаті корупції, економічних санкцій проти підприємств, замішаних у корупції, а також приділяє увагу процесу підготовки кадрів для антикорупційних органів і обміну міжнародним досвідом [5]. Як зазначає В. Щерба, у подальшому ці ідеї були розвинуті в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р., Міжнародному кодексі поведінки посадових осіб; Декларації ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (1996) [6].

Результатом багаторічної діяльності ООН та інших регіональних міжурядових організацій у цій сфері, яка полягала у накопиченні інформації, її теоретичному опрацюванні, прийнятті ряду резолюцій, декларацій, конвенцій, таких як Конвенція Ради Європи «Про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності» від 8 листопада 1990 р. [7], Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 р. [8], Конвенція Ради Європи про цивільно-правову відповідальність за корупцію від 4 листопада 1999 р. [9], Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. [10], Міжа-

мериканська конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Організацією американських держав 29 березня 1996 р. [11], Конвенція про боротьбу з корупцією, яка зачіпає посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав – членів Європейського Союзу, прийнята Радою Європейського Союзу 26 травня 1997 р. [12], Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб під час проведення міжнародних ділових операцій, прийнята Організацією економічного співробітництва та розвитку 21 листопада 1997 р. [13], Конвенція Африканського союзу про попередження корупції та боротьбу з нею, ухвалена главами держав та урядів Африканського союзу 12 липня 2003 р. [14], стала розробка і прийняття на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 року єдиного консолідованого акта – Конвенції ООН проти корупції [15]. За задумом авторів Конвенції її роль полягає у:

a) сприянні вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею;

b) заохоченні, сприянні та підтримці міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів;

c) заохоченні чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Конвенція ООН проти корупції містить перелік корупційних діянь, які визначає як кримінально-карними:

– підкуп національних державних посадових осіб чи іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій;

– розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою;

– зловживання впливом в корисливих цілях;

– зловживання службовим становищем;

– незаконне збагачення; підкуп та розкрадання майна у приватному секторі;

– відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом;

– перешкоджання здійсненню правосуддя.

Якщо проаналізувати положення Конвенції ООН проти корупції наряду з іншими профільними регіональними міжнародно-правовими актами, що були зазначені вище, можна зробити авторське узагальнення стандартів антикорупційної політики, що існують на міжнародно-правовому рівні:

1. Проведення послідовної державної антикорупційної політики. Держава розробляє та здійснює або проводить ефективну та скоординовану політику запобігання та протидії корупції, а також сприяє участі суспільства та утверджує принципи правопорядку, належного управління публічними справами та громадським майном, чесності та непідкупності, прозорості та відповідальності.

2. Формулювання чіткого та розгорнутого понятійного апарату. Це визначення корупції, суб’єктів корупційних правопорушень, активного та пасивного підкупу та ін.

3. Визнання предметом хабара (підкупу) переваг нематеріального характеру (пільги, послуги та ін.), у тому числі наданих для іншої фізичної чи юридичної особи.

4. Встановлення відповідальності за участь у корупції іноземних публічних посадових осіб чи міжнародних цивільних службовців.

5. Встановлення кримінальної відповідальності юридичних осіб.

6. Суворе дотримання принципів рівності всіх перед законом; правової регламентації діяльності державних органів, законності та гласності такої діяльності, державного та громадського контролю за нею; відновлення порушених прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ліквідації та попередження шкідливих наслідків корупційних правопорушень; визнання допустимості обмежень права і свободи державних посадових осіб, а також прирівняних до них осіб у випадках, передбачених законом; встановлення заборони для державних посадових осіб та осіб, прирівняних до них, на зайняття підприємницькою діяльністю, у тому числі на зайняття оплачуваних посад

в органах управління суб'єктів господарювання.

7. Оптимізація кадрової роботи, включаючи належні процедури відбору та підготовки кадрів для зайняття публічних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, та ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах; встановлення справедливої оплати праці з урахуванням рівня економічного розвитку держави; здійснення освітніх та навчальних програм для того, щоб такі особи могли задовольняти вимоги щодо правильного, сумлінного та належного виконання публічних функцій, а також забезпечення ним спеціалізованої та належної підготовки з метою поглиблення усвідомлення ними ризиків, пов'язаних з корупцією та пов'язаних з виконанням ними своїх функцій.

8. Розробка та застосування кодексів або стандартів поведінки для правильного, сумлінного та належного виконання публічних функцій.

9. Здійснення публічних закупівель та управління публічними фінансами має відбуватися на основі прозорості, конкуренції та об'єктивних критеріїв прийняття рішень.

10. Створення ефективної правової протидії відмиванню коштів.

Використання інституту конфіскації у боротьбі з корупцією. Вжиття заходів, які можуть знадобитися для забезпечення можливості конфіскації доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів, або майна, обладнання та інших засобів, що використовувалися або призначалися для використання під час скоєння корупційних злочинів.

11. Відшкодування збитків, заподіяних державними органами та іншими органами влади громадянину чи юридичній особі внаслідок незаконних дій (бездіяльності), у тому числі внаслідок видання правового акта, що не відповідає закону.

12. Створення органів, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів.

13. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби з корупцією, в тому числі повернення до країн походження активів, отриманих у результаті корупції. Країни повинні розробляти свої закони з таким розрахунком, щоб вони допускали взаємну правову допомогу на користь співпраці з державами, які розслідують випадки корупції.

О. Сінчук з цього приводу зазначає, що наразі Конвенція ООН проти корупції являє собою так званий базис для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність з загальновизнаними методами та заходами щодо попередження та протидії корупції [16]. З цим також погоджується Н. Задирака, вказуючи, що згадана Конвенція створює теоретичну основу для адаптації національного законодавства та визначення фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору [17, с. 27–29]. Слідування стандартам, закладеним в Конвенції ООН проти корупції допомагає державам більш ефективно співпрацювати в тих сферах, які є найбільш вразливими до корупції і в цілому поглиблює довіру між ними.

Якщо ж окремо робити акцент на основних європейських актах щодо протидії корупції, то не можна не вказати про Резолюцію (97) 24 «Двадцять принципів боротьби з корупцією», прийняту 06 листопада 1997 р. Комітетом Міністрів Ради Європи, де зазначалось, що визначальними для національного законодавства держав є принципи:

– здійснення ефективних заходів щодо запобіганню корупції та підняття суспільного розуміння і просування етичної поведінки;

– визнання національної та міжнародної корупції кримінальною;

– забезпечення відповідних заходів для конфіскації і позбавлення доходів в результаті випадків корупції;

– запобігання тиску на юристів, які займаються випадками корупції;

– незалежності і автономності та спеціалізації людей або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією та забезпечення їх відповідними засобами і навчанням для виконання їх завдань;

– прозорості організації, функціонування та прийняття рішень публічними адміністраціями;

– широкого розвитку міжнародного співробітництва у всіх областях боротьби з корупцією [18]. Більшість цих стандартів були в подальшому закріплені в Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу проти корупції від 21 січня 1999 р. [8].

Відповідно до Цивільної Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 р. передбачено:

прийняття сторонами у внутрішньому законодавстві ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій;

право осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду. Така компенсація може охоплювати матеріальні збитки, втрачену вигоду та немайнову шкоду [9].

Конвенції в сфері кримінального та цивільного права, прийняті Радою Європи як головною міжурядовою організацією на континенті, є взірцем для європейських країн щодо належного провадження антикорупційної політики. Тому, Україна, яка ратифікувала обидві ці Конвенції, має чітко притримуватись тих стандартів, які є складовою частиною цих документів для протидії корупції в публічному і приватному секторі.

Висновки та пропозиції. Імплементація норм міжнародного права у сфері боротьби з корупцією є важливою складовою формування глобального антикорупційного порядку та необхідною умовою ефективної боротьби з корупцією на національному рівні. Нажаль, зараз українській антикорупційній політиці притаманна фрагментація положень міжнародних актів, що імплементуються, їх вибірковий характер, що значно знижує успішність правореалізації.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що останніми роками багато зроблено для посилення антикорупційного законодавства в Україні та його відповідності міжнародним стандартам боротьби з корупцією. В даний час в політичній обстановці, що складається, знання та вивчення міжнародних стандартів по боротьбі з корупцією стає все більш актуальним як для простих громадян, так і для правозастосовувачів.

Список використаної літератури:

1. Індекс сприйняття корупції 2021. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021/ (дата звернення: 23.08.2022).
2. Оцінка громадянами матеріального становища та питань, пов'язаних з економічною ситуацією (січень 2022 р.). URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-materialnogo-stanovyshcha-ta-pytan-poviazanykh-z-ekonomichnoiu-sytuatsiieiu-cichen-2022 r (дата звернення: 23.08.2022).
3. Суспільно-політичні настрої населення (14-16 грудня 2021 р. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_14-16_dekabrya_2021.html (дата звернення: 23.08.2022).
4. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 (XXX). URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/27/IMG/NR078927.pdf?OpenElement (дата звернення: 23.08.2022).
5. Практичні заходи боротьби з корупцією. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: резолюція VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності від 7 вересня 1990 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_785 (дата звернення: 23.08.2022).
6. Щерба В. До питання відповідності норм національного законодавства нормам міжнародного у сфері протидії та запобігання корупції. URL: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-040-7-63 (дата звернення: 23.08.2022).
7. Конвенція Ради Європи «Про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності» від 8 листопада 1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029 (дата звернення: 23.08.2022).
8. Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 23.08.2022).
9. Конвенція Ради Європи про цивільно-правову відповідальність за корупцію від 4 листопада 1999 р. URL: https://zakon.

rada.gov.ua/laws/show/994_102 (дата звернення: 23.08.2022).
10. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (дата звернення: 23.08.2022).
11. Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Організацією американських держав 29 березня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089 (дата звернення: 23.08.2022).
12. Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. OJ C 195. 25.6.1997. pp. 2–11.
13. Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_154. (дата звернення: 23.08.2022).
14. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption. Done at: Maputo. Date enacted: 2003-07-11. In force: 2006-08-05. URL: https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/04/4-04/combatingcorruption.xml (дата звернення: 23.08.2022).
15. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 23.08.2022).
16. Сінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції. Міністерство юстиції України. URL: http://old.minjust.gov.ua/21048.
17. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. Віче. 20I4. № 10. С. 27–29.
18. Резолюція (97) 24 щодо Двадцяти засадничих принципів боротьби з корупцією, які прийняті на 101 сесії Комітету Міністрів Ради Європи. URL: http://www.acrc.org.ua/ua/reports/library/all/rezolyucziya-(97)-24-shhodo-dvadczyati-zasadnichix-princzipiv-borotbi-z-korupczieyu,-yaki-prijnyati-na-101-sesiyi-komitetu-ministriv-radi-evropi.html (дата звернення: 23.08.2022).

Anishchenko M. INTERNATIONAL STATE ANTI-CORRUPTION POLICY STANDARDS

The article is devoted to the study of international standards of anti-corruption policy, enshrined in international and regional acts. At the beginning of the article, criticism of the anti-corruption reform in Ukraine is given, pointing out that the amount of resources spent and the result obtained indicates the extreme inefficiency of the state's work in this direction, given the significant demand of society to fight corruption. Next, the author reveals the historical aspect of the activities of international organizations in the formation of anti-corruption standards. In this context, emphasis is placed on the work of the UN in this direction. The result of the long-term activity of the UN and other regional intergovernmental organizations in this area, which consisted in the accumulated information, its theoretical processing, the adoption of a number of resolutions, declarations, conventions, was the development and adoption at the 58th session of the UN General Assembly in October 2003 of a single consolidated act - UN Convention against Corruption. Next, the author notes which international standards of anti-corruption policy are a constituent part of acts of the UN and regional intergovernmental organizations. It is concluded that following the standards laid down in the UN Convention against Corruption helps states to cooperate more effectively in those areas that are most vulnerable to corruption and generally deepens trust between them. European regional acts, which are a component of international standards of anti-corruption policy, are also separately noted. In the context of the connection between national and international law, it is noted that Ukraine, which has ratified the Conventions in the field of criminal and civil law adopted by the Council of Europe, must clearly adhere to those standards that are an integral part of these documents to combat corruption in the public and private sectors. Summarizing the above, it is indicated that in recent years much has been done to strengthen anti-corruption legislation in Ukraine and its compliance with international anti-corruption standards. However, currently the Ukrainian anti-corruption policy is characterized by the fragmentation of the provisions of the implemented international acts, their selective nature, which significantly reduces the success of law enforcement.

Key words: *corruption, anti-corruption policy, international standards, UN, Council of Europe.*

УДК 327.5:911.3]:316.776.23](02)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.22

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ РОЗБУДОВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СТРУКТУР ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ПРОТИБОРСТВА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ (2007–2021 РР.)

Розглядається система протидії негативним інформаційно-психологічним впливам в системі Міністерства оборони України, яка існувала до створення у 2016 р. Сил спеціальних операцій Збройних Сил (ЗС) України, зазначається, що вона була значною мірою децентралізована. Висвітлено процес творення військових частин (центрів) інформаційно-психологічних операцій (ІПсО). Автори зосереджуються на аналізі організаційно-правових засад та управління Сил спеціальних операцій (ССО) як окремого компонента ЗС України, творення в них з 2016 р. структурного елемента для проведення ІПсО. Докладно висвітлюються еволюція організаційно-штатної побудови, функцій та засад бойового застосування частин ІПсО з урахуванням світового досвіду розвитку подібних структур.

Розглядається організаційно-управлінська будова сил і засобів ІПсО ЗС України в зоні проведення АТО та ООС на Сході України, їх основні завдання із захисту особового складу ЗС України на населення від негативного інформаційно-психологічного впливу противника, у т.ч. у взаємодії із національними спецслужбами. Дається характеристика організаційно-функціональній інтеграції зусиль з проведення об'єднаних інформаційних заходів органів управління та військових частин ІПсО, цивільно-військових відносин, структур морально-психологічного забезпечення, преси та комунікації (пресслужб, відомчих ЗМІ), оперативних груп від вищих навчальних та науково-дослідних установ ЗС України. Визначено систему підготовки (перепідготовки) фахівців різного профілю для військових частин ІПсО ССО. Розглядаються науково-практичні погляди на перспективні шляхи удосконалення сил інформаційного протиборства ЗС України.

Ключові слова: *військове управління, оборонне будівництво, інформаційна безпека, інформаційно-психологічне протиборство, збройні сили, спецслужби.*

Постановка проблеми. Початок XXI ст. відзначився переходом до такого типу збройного протиборства (конфліктності), в якому вирішальна роль належить нетрадиційним засобам. Підвищення питомої ваги сил інформаційно-психологічних операцій (ІПсО) як компоненту збройних сил (ЗС) провідних країн світу та його ролі у сучасних локальних війнах та конфліктах закономірно витікає із особливостей т.зв. «війн шостого покоління» – переважно неконтактних війн, однією із особливостей яких є нанесення противнику комплексного ураження інформаційно-психологічного ураження, яке примушує його капітулювати до (без) масштабних бойових дій.

© Вєдєнєєв Д. В., Семенюк О. Г., 2022

Нині сили ІПсО перетворилися на результативний інструмент неконвенційних («гібридних») війн та конфліктності нового концептуального типу. Починаючи із листопада 2007 р., коли Указом Президента України було започатковано творення ССО як компоненту ЗС України із окремими частинами ІПсО, актуалізувалася потреба в юридичному й управлінському осмисленні світового й вітчизняного досвіду розбудови військових формувань цього типу. Крім того, значущим у науково-практичному відношенні є поглиблене дослідження досвіду творення та управління діяльністю системою інформаційно-психологічних заходів та забезпечення безпеки військовослужбовців й цивільного населення від деструктивного інформаційно-психологічного впливу, яка була запроваджена в зоні проведення АТО та ООС (2014–2021 рр.).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні плідне розвивається науковий напрям із вивчення стратегії, тактики, форм і методів інформаційно-психологічного впливу (протиборства) в інтересах захисту від нього особового складу ЗС та населення України, удосконалення профільних сил і засобів сектору безпеки і оборони, морально-психологічного забезпечення військових формувань України [1–10 та інші]. Серйозний професійний аналіз організаційно-функціональних засад розбудови частин ІПсО та їх бойового застосування у зоні проведення АТО та ООС подається у науково-дослідних роботах з проблем сучасного протиборства в інформаційній сфері вчених Національного університету оборони України імені Івана Черняховського та Житомирського військового інституту імені С.Корольова [11–13]. Особливості становлення та діяльності підрозділів ІПсО, у т.ч. в контексті розбудови ССО ЗС України, досліджуються у працях з проблем організаційно-функціонального розвитку «елітних військ» провідних спеціалістів з цієї тематики Я.Жаркова, І.Луньова, Ю.Серветника, А.Слюсаренка, П.Сніцаренка та інших дослідників [14–21], у колективних роботах співробітників вищих військових закладів освіти [22–23].

Мета статті – розкриття особливостей організаційно-управлінського механізму функціонування структур інформаційно-психологічного впливу (ІПсВ) ЗС України як важливого інструмента захисту військовослужбовців та населення від деструктивних зовнішніх інформаційно-психологічних впливів.

Виклад основного матеріалу. Збройні Сили України успадкували апарати спецпропаганди (за радянською термінологією) Київського, Прикарпатського (ПрикВО) та Одеського військових округів Радянської Армії та досвідчені кадри спеціалістів у сфері інформаційного протиборства. При цьому спецпропагандисти ПрикВО мали досвід інформаційного забезпечення у низці локальних збройних конфліктів та операцій (операція «Вихор» в Угорщині у 1956 р., операція «Дунай» у Чехословаччині у 1968 р., солідний досвід ІПсО у специфічних умовах Афганської війни 1979–1989 рр. тощо) [17, с. 15–21]. Першим помітним досвідом бойового застосування підрозділів інформаційного протиборства ЗС України стало забезпечення діяльності українського військового контингенту в Іраці, де було обрано управлінську форму запровадження відділення ІПсО у структурі командного органу українського контингенту [16; 24].

Судячи з наявної у відкритих джерелах інформації, творення центрів ІПсО у ЗС України розгорнулося у першій половині першої декади 2000-х рр. на основі директиви Міністра оборони України від 2 грудня 2002 р. «Про проведення організаційних заходів у Збройних Силах України у 2003–2005 рр.». Зокрема, на основі директиви та на підставі наказу командувача військ Південного оперативного командування ЗС України (ПОК, січень 2004 р.) на основі «редакційно-видавничої групи (на іноземних мовах)» ПОК утворили 83-й центр ІПсО з підпорядкуванням Сухопутним військам, згодом частина перепідпорядковувалася командуванням Повітряних сил та ВМС ЗС України. Днем створення частини встановлено дату 25 липня 2004 р. [25].

Із початком творення сил спеціальних операцій як окремого компоненту ЗС України відповідно до Указу Президента України від 12 грудня 2007 р. № 209 «Про додаткові заходи щодо підвищення

боєздатності Збройних Сил України», створили відділ ІПсО Управління спеціальних операцій (УСО) ГШ ЗС України (з 2016 р. – Командування ССО ЗС України) [19; 26, с. 30–31]. Активно розвивалися дослідження світового й вітчизняного організаційно-управлінського досвіду творення та застосування частин ІПсО ССО, тривала підготовка відповідної навчальної літератури під егідою кафедри аеромобільних військ та сил спеціальних операцій Національного університету оборони України імені Івана Черняховського. У 2014 р. функції безпосереднього управління частинами ІПсО ЗС України передали Управлінню інформаційних технологій МО України. На той час безпосередня реалізація завдань інформаційно-психологічного протиборства в системі МО та ЗС України покладалася на центри ІПсО: 72 (головний), 74-й центр та 16-й загін ІПсО (в оперативному підпорядкуванні Командуванню Сухопутних військ ЗС України), 83-й центр (в оперативному підпорядкуванні Командування ВМС ЗС України). Типова структура центра ІПсО (станом на початок 2014 р.) включала: аналітичний відділ; відділ спостереження та спеціальних дій з групою інформаційного забезпечення; відділення друкованої пропаганди; відділення інформаційно-телекомунікаційних технологій. До кола завдань цих частин віднесли:

– провадження моніторингу інформаційного простору з метою виявлення фактів (ознак) деструктивного ІПсВ на особовий склад ЗС та населення України;

– оцінка стану суспільно-політичної обстановки, наслідків вплив на неї власних та ворожих заходів ІПсВ;

– розробка та підготовка для подальшого поширення відповідних аудіо, відеоматеріалів, друкованої продукції;

– робота за призначенням у комп'ютерних мережах, соціальних мережах;

– підтримання технічної готовності та розробка матеріалів для звукового мовлення в особливий період (у польових умовах тощо);

– співробітництво у рамках визначених завдань із національними засобами масової інформації, громадськістю тощо [13, с. 64].

На думку дослідників, до 2014 р. існували серйозні проблеми з організацією управління забезпеченням інформаційною безпеки держави та проведенням власних акцій ІПсВ. Зокрема, не існувало доктринального документу щодо захисту інтересів держави в інформаційній сфері як основи скоординованої діяльності державних органів. Функції управління у цій сфері розподілялися між сімома органами та відомствами: РНБО України, СБУ, МОН України, Міністерством культури України тощо [12, с. 197].

Водночас розбудова й оснащення інформаційно-психологічного компоненту ССО ЗС України наражалася на значні управлінське-організаційні та матеріально-фінансові труднощі. Результатом стала ситуація, коли *профільні підрозділи ЗС України, за словами координатора групи «Інформаційний спротив» Д.Тимчука,* наприкінці лютого – на початку березня 2014 р. продемонстрували «безпорадність» на інформаційному театрі «гібридної війни», що стосувалося, зокрема, тактико-технічної та методичної неготовності сил ІПсО вести інформаційне протиборство у зоні конфлікту на Сході України, адекватно працювати із свідомістю місцевого населення [27].

З 2016 р., у рамках розбудови ССО як компонента Збройних Сил (ЗС) України, до їх складу передали частини (Головний центр, 16, 74, 83-й центри) ІПсО, раніш підпорядковані Управлінню інформаційних технологій МО України[1]. У квітні 2019 р. вийшов настановний документ ГШ щодо порядку організації ПсО у ЗС України. Станом на лютий 2022 р. основу інформаційно-психологічного компоненту ССО ЗС України становили центри ІПсО: 16-й центр (в/ч А1182, сел. Гуйва, Жито-

[1] Луньов І.В. Сучасний стан, завдання та перспективи розвитку Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. К.: НУОУ, 2019. С. 3–4; *Перспективи, проблеми розвитку та застосування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України*. Тези науково-практичного семінару 14 листопада 2019 р. К.: НУОУ, 2020. С.62; Жарков Я.М. Історичні передумови виникнення системи інформаційно-психологічних операцій у ЗС України. *Матеріали Всеармійської наук.-практич. конф. «Модернізація змісту морально-психологічного забезпечення діяльності військ (сил) в умовах переходу ЗС України на контрактну основу комплектування»* від 26.04.2006. К.: НАОУ, 2006. С. 15–21. Козлов С. Силы специальных операций Украины на линии огня. *Независимое военное обозрение.* 2022. 10 февраля.

мирська обл.); 72-й (в/ч А4398, Бровари, Київська обл.); 74-й (в/ч А1277, Львов) та 83-й центр (в/ч А2455, Одеса) [18, с. 3–4; 23, с. 78]. Утвердилася профільна організаційно-функціональна структура центрів. Зокрема, у 72-у (Головному центрі, ГЦ) ІПсО до неї входили відділи: аналітичний; інформаційного забезпечення; соціальної інженерії; спостереження і спеціальних заходів; розробки і захисту власних інформаційних ресурсів; роботи в соціальних мережах; розробки друкованої продукції; розробки теле-радіопродукції.

У згаданому 72-у ГЦ ІПсО налічувалося 146 штатних посад, а загальна чисельність персоналу центрів ІПсО оцінювалася у приблизно 550-600 штатних одиниць. Для розробки і реалізації конкретних «психологічних акцій» (ПсАк, тобто заходів цілеспрямованого інформаційно-психологічного впливу на визначену аудиторію, регіон тощо) створювалися позаштатні тактичні групи з офіцерів центрів ІПсО [28]. Відповідно до визначених завдань та технічних особливостей сучасного інформаційного протиборства ускладнювалася організаційно-функціональна будова центрів ІПсО ССО. Так, структура 83-го центра ІПсО (Одеса, станом на кінець 2018 р.) складалася:

Управління (командування (6 штатних одиниць за штатом мирного часу); оперативне відділення (4); служба охорони державної таємниці (2); медслужба (2) додавалася за штатом воєнного часу.

Основні підрозділи:

Інформаційно-аналітичний загін (10): інформаційно-аналітичне відділення; група збору та обробки інформації.

Загін підготовки та проведення інформаційних заходів (9): група розробки друкованої продукції; відділення розробки телерадіопродукції; група інформаційного забезпечення.

Загін підготовки та проведення інформаційних заходів (16): три відділення спостереження та спеціальних дій (у воєнний час – чотири); група роботи в соціальних мережах; у воєнний час до штату додавалася група розробки та захисту власних інформаційних ресурсів.

Підрозділи забезпечення: радіостанція (3) та відділення матеріально-технічного забезпечення (6), у воєнний час додавалася апаратна на автомобілі. На озброєнні центру, крім автомобілів, ПЕОМ та засобів зв'язку і кодування, особистої стрілецької зброї перебувала спеціальна техніка частин ІПсО: засоби оперативної поліграфії (1), станція звукомовлення ЗС-88 на БТР-80 (1), пересувний радіо-телетрансляційний комплекс ПРТК-1 (1), редакційно-видавничий автоматизований комплекс (3), техніка психологічної боротьби (2 од.) [29].

Активно були задіяні частини ІПсО ССО ЗС України (котрі навесні 2015 р. перевели на штати військового часу) у проведенні АТО та ООС на Сході України: Головний центр, 74 та 83-й центри, 16-й загін ІПсО. Зокрема, для здійснення інформаційної підтримки дій військ, зі складу військових частин ІПсО в підпорядкування керівника АТО направлялися зведені загони ІПсО з їх розподілом по напрямам дій в інтересах оперативно-тактичних угрупувань. Загальне керівництво ними здійснював заступник керівника АТО по взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації. Оперативне планування захисту від негативного інформаційно-психологічного впливу здійснювалося в рамках «Плану інформаційних заходів в ході проведення стабілізаційних дій та оборонної операції в зоні проведення операції на території Донецької та Луганської областей». До згаданої мережі увійшли і чотири зведені загони (оперативні групи) від військових частин ІПсО (розташування – Краматорськ, Маріуполь, Старобільськ).

Розвідувальна підтримка надавалася службою розвідувального забезпечення інформаційно-психологічної протидії 2-го Департаменту Головного управління розвідки МО України. Науково-аналітичне сприяння здійснювали науково-дослідний центр гуманітарних проблем ЗС України, «група високотехнологічної підтримки» Житомирського військового інституту, а також з Український науковометодичний центр практичної психології та соціальної роботи [7, с. 716–727; 12, с. 220–240].

Згідно існуючим науково-практичним поглядам на перспективну модель управління силами ІПсО, начальник Управління ІПсО має бути заступником командувача

ССО ЗС України. Самі частини ІПсО пропонується перетворити у Центри медійного забезпечення, утворені за регіональною ознакою. Розробляються проекти застосування у «спеціальних діях в інтересах психологічних операцій» зведених тактичних груп спеціального призначення. (підрозділ ІПсО може бути компонентом штабної ланки, займатися плануванням й прогнозуванням обстановки, аналітичною роботою) [23, с. 11–12].

Висновки і пропозиції. В організаційно-управлінському відношенні у ЗС України обрана модель функціонування структур ІПсО у складі ССО як компонента збройних сил. Видається доцільним подальший розвиток системи спеціалізованої підготовки перепідготовки кадрів техніко-кібернетичного, соціально-психологічного й воєнно-гуманітарного профіля для частин ІПсО ССО.

Список використаної літератури:

1. Алещенко В. І. Морально-психологічне забезпечення сил оборони держави. *Наука і оборона.* 2019. № 1. С. 25–30.
2. Війни інформаційної епохи: міждисциплінарний дискурс: монографія/ за ред. В.А. Кротюка. Харків: ФОП Федорко М. Ю., 2021. 558 с.
3. Горбулін В. П. Інформаційні операції та безпека суспільства: загрози, протидія, моделювання : монографія / В. П. Горбулін, О. Г. Додонов, Д. В. Ланде. К. : Інтертехнологія, 2009.164 с.
4. Дзюба М.Т., Жарков Я.М., Замаруєва І.В., Онищук М.І., Присяжнюк М.М. Основи організації та проведення інформаційно-психологічних операцій в інтересах ЗС України. Київ: ВІ КНУ, 2007. 77 с. Жарков Я. Інформаційна боротьба як фактор національної безпеки України. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2015. Вип. № 50. С. 87–92.
5. Інформаційно-психологічне протиборство: підручник. Видання друге перекладене, доповнене та перероблене [В. М. Петрик, В. В. Бедь, М. М. Присяжнюк та ін.]. К.: ПАТ «ВІПОЛ», 2018. 386 с.
6. Морально-психологічне забезпечення у Збройних Силах України: у 2 ч. Ч. 1. вид. 2-е, перероб. зі змін. та допов. за заг. ред. В. В. Стасюка. Бровари : ТОВ 7БЦ, 2020. 758 с.
7. Мулява В. Д. Захист військ (сил) від негативного інформаційно-психологічного впливу : навч. посіб. К.: НУОУ ім. Івана Черняховського, 2018. 191 с.
8. Твердохліб Ю.М. Інформаційно-психологічні операції у російсько-українській гібридній війні. Дис… канд. політ. наук. 23.00.04. Чернівці, 2019. 219 с.
9. Хоменко Л. В. Комплексна система протидії негативному інформаційно-психологічному впливу на особовий склад Збройних Сил України. *Наука і оборона.* 2018. № 2. С. 40–45.
10. Звіт про науково-дослідну роботу «Інфо-12»(заключний). К.: НУО України, 2014. 129 с.
11. Звіт про науково-дослідну роботу «Захист-МПЗ». К.: НУО України, 2016. 289 с.
12. Звіт про науково-дослідну роботу «Система-В» (заключний). К.: НУО України, 2017. 74 с.
13. Вєдєнєєв Д., Слюсаренко А. Формування концептуально-правових засад та структури розбудови сил спеціальних операцій Збройних Сил України *Виклики і ризики. Безпековий огляд Центру дослідження армії, конверсії та роззброєння.* 2018. № 3. С. 22–37.
14. Вєдєнєєв Д., Слюсаренко А. Початковий етап створення Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. *Військово-історичний меридіан.* 2018. № 4. С. 95–108.
15. Жарков Я.М., Беседіна Л.М. Досвід виконання завдань в Іраку підрозділами ІПсО ЗС України у складі багатонаціональних сил. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету*. 2009. Вип. 20. С. 178–184.
16. Жарков Я.М. Історичні передумови виникнення системи інформаційно-психологічних операцій у ЗС України. *Матеріали Всеармійської наук.-практич. конф. «Модернізація змісту морально-психологічного забезпечення діяльності військ (сил) в умовах переходу ЗС України на контрактну основу комплектування»* від 26.04.2006. К.: НАОУ, 2006. С. 15–21.
17. Луньов І.В. Сучасний стан, завдання та перспективи розвитку Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. К.: НУОУ, 2019. 20 с.
18. Серветник Ю.С. Роль, місце та завдання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України у загальнодержавній системі боротьби з тероризмом. *Системи озброєння і військова техніка.* Харків, 2009. № 2. С. 151–155.

19. Слюсаренко А.В. Світовий досвід розбудови та застосування сухопутного компоненту Сил спеціальних операцій (друга половина XX – початок XXI ст.). Львів: НА СВУ, 2019. 420 с.
20. Сніцаренко П.М. Інформаційна операція Збройних Сил України як інтегруюча форма воєнних дій в інформаційному просторі. *Наука і оборона.* 2020. № 1. С. 37–42.
21. Сучасний стан сил спеціальних операцій: проблемні питання та шляхи вирішення. Науково-практичний семінар. Національний університет оборони України ім. І.Черняховського. 22 грудня 2015 р. К.: НУОУ, 2016.32 с.
22. Перспективи, проблеми розвитку та застосування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. Тези науково-практичного семінару (25 листопада 2021 року). К.: НУО України імені Івана Черняховського, 2021. 120 с.
23. Хабчук А. О. Інформаційно-пропагандистське та культурологічне забезпечення особового складу українського контингенту в Іраку 2003–2005 рр. *Військово-науковий вісник : зб. наук. праць НАСВ*. 2012. Вип. 17. С. 118–128.
24. 83-й центр інформаційно-психологічних операцій сил спеціальних операцій України URL: https://ukrsof.wordpress.com/83psyops/ (дата звернення 19.10.2022).
25. Скіпальський О., Груздь С. Сили спеціальних операцій Міноборони України в контексті українських реалій. *Виклики і ризики. Безпековий огляд Центру дослідження армії, конверсії та роззброєння.* 2016. 15 вересня 2016. С. 29–43.
26. Алешкевич Д. Как Москва выигрывает информационную войну у Киева? URL: http://www.belvpo.com/ru/42106.html (дата звернення 16.10.2022).
27. Подведение итогов работы внештатной рабочей группы №6 офицерами 72 ГЦИПсО в январе 2022 года по ПсАк «Смута». URL: https://telegra.ph/Podvedenie-itogov-raboty-vneshtatnoj-rabochej-gruppy-6-oficerami-72-GCIPsO-v-yanvare-2021-goda-po-PsAk-Smuta-02-21 (дата звернення 15.10.2022).
28. 83-й центр інформаційно-психологічних операцій сил спеціальних операцій України URL: https://ukrsof.wordpress.com/83psyops/

Vedeneev D., Semeniuk O. Organizational and management mechanism of development and activity of structures of informational and psychological countermeasures of the Armed Forces of Ukraine

The system of counteracting negative informational and psychological influences in the system of the Ministry of Defense of Ukraine, which existed before the creation of the Special Operations Forces of the Armed Forces of Ukraine in 2016, is considered. It is noted that it was largely decentralized. The process of creating military units (centers) of information and psychological operations (IPsO) is covered. The authors focus on the analysis of the organizational and legal foundations and management of the Special Operations Forces (SFO) as a separate component of the Armed Forces of Ukraine, the creation of a structural element in them since 2016 for the conduct of IPS. The evolution of the organizational and staff structure, functions and principles of combat application of parts of the IPsO are covered in detail, taking into account the world experience of the development of similar structures.

The organizational and management structure of the forces and means of the Security Forces of the Armed Forces of Ukraine in the area of anti-terrorist operations and anti-terrorist operations in the East of Ukraine, their main tasks to protect the personnel of the Armed Forces of Ukraine on the population from the negative informational and psychological influence of the enemy, including in cooperation with national special services. The characteristics of the organizational and functional integration of efforts to conduct joint information activities of the management bodies and military units of the IPsO, civil-military relations, structures of moral and psychological support, press and communication (press services, departmental mass media), operational groups from higher educational and research institutions of the Armed Forces of Ukraine. The system of training (retraining) of specialists of various profiles for the military units of the IPsO of the SSO has been defined. Scientific and practical views on prospective ways of improving information countermeasures of the Armed Forces of Ukraine are considered.

Key words: *military management, defense construction, information security, informational and psychological countermeasures, armed forces, special services.*

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.23

С. Н. Ганущин
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри
соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки
Інституту управління, психології та безпеки
Львівського державного університету внутрішніх справ

ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ І ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються детермінанти впливу міжнародного досвіду підвищення ефективності спрівпраці між громадянським суспільством і публічним управлінням в Україні. Відтак обґрунтовано, що практика останніх десятиліть підтверджує, що зі всіх європейських інститутів лише Комісія і її адміністративний апарат (публічна влада) були точкою прямого контакту для європейського громадянського суспільства. Відповідно до існуючого законодавства реалізація європейських рішень лежить повністю на національних і місцевих органах публічного управління, що залишає мало місця для маневру в цьому відношенні. З'ясовано, що різноманітність взаємин між суб'єктами публічного управління, бізнесом та громадянським суспільством діє не тільки в рамках національних держав, де характер взаємовідносин з державними інститутами і бізнесом регламентується національним законодавством, але і виходить на рівень загальноєвропейських відносин в рамках Європейського Союзу. Характер взаємовідносин інститутів громадянського суспільства різних країн з наднаціональними суб'єктами публічного управління Європейського Союзу ускладнюється як різним рівнем розвитку самих інститутів громадянського суспільства, їх ціннісною орієнтацією, так і відсутністю детальної правової бази для такої взаємодії на наднаціональному рівні. Відзначено, що в країнах Європейського Союзу існує велика різноманітність моделей взаємин між суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством (часом їх розрізняють навіть в рамках однієї країни), які за аналогією з ЄСМ умовно можна об'єднати в три основні види – континентальний (корпоративістський), північноєвропейський і англосаксонський, що вибудовують свої відносини з наднаціональними органами ЄС у форматі різних «моделей участі». Констатовано, що визначення людини головною цінністю держави, а, отже, і інвестиції в людину, її освіту, культуру, дозвілля тощо – в розвинених державах уже давно стало пріоритетом. Інтелект і знання людини – важливий ресурс, який визнаний у всьому світі, але поки що ефективно не використовується в нашій країні, в цьому напрямку українське суспільство істотно відстає від європейських держав, від моделі інформаційного суспільства, суспільства знань. Змінити ситуацію можливо реформуванням всієї організації управління суспільними процесами.

Ключові слова: *людина, громадянське суспільство, держава, національне законодавство, міжнародний досвід управління, публічне управління.*

Постановка проблеми. Серед інститутів сучасного громадянського суспільства, зокрема виділяють: політичні партії, недержавні некомерційні організації, малий і середній бізнес, церква та політичні еліти. Досвід Європейського Союзу підтвердив, що для досягнення позитивних результатів всі учасники публічного управління, політичного, соціального, цивільного діалогу повинні володіти певним рівнем толерантності і бути готовими до розумних компромісів. Рівень розвитку держав-членів ЄС часто значно відрізняється, проте їх пов'язує щось спільне – те, що називається – Європейська соціальна модель (ЄСМ). Саме в процесі формування Європейської соціальної моделі складався діалог між публічною владою та громадян-

© Ганущин С. Н., 2022

ським суспільством європейських країн, саме через діалог і партнерство громадянське суспільство брало участь в формуванні Європейської соціальної моделі. Національні соціальні моделі мають спільні цінності, які вписуються в розуміння ЄСМ: соціальна справедливість; соціальна безпека; соціальної згуртованості; конкурентоспроможна економіка; сприятлива для суспільства екологія. Ці цінності повністю поділяються громадянським суспільством європейських країн та впливають на формування публічного управління. При цьому форми участі організацій громадянського суспільства у відстоюванні та просуванні цих цінностей відрізняються залежно від країни, її політичних і демократичних традицій, рівня організованості самого громадянського суспільства. В тих же умовах інтеграційного процесу, що формували Європейську соціальну модель, йшло формування правової бази діяльності громадських, неурядових організацій, уточнювалося законодавство і правозастосовна практика, відпрацьовувалися форми громадської участі, іншими словами, йшов процес формування публічної влади та громадянського суспільства відповідних країн і знаходилися його конкретні риси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував вплив громадянського суспільства на публічного управління. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього презентованого дослідження. Відтак, м**етою статті** є дослідження впливу міжнародного досвіду підвищення ефективності спрівпраці між громадянським суспільством і публічним управлінням в Україні.

Виклад основного матеріалу. Звертає на себе увагу той факт, що в своїх роботах європейські дослідники, які вивчають громадянське суспільство в країнах ЄС, намагаються не говорити про моделі або типи моделі громадянського суспільства, а розглядають якусь «загальну модель участі» громадянського суспільства в житті Євросоюзу. При цьому в цих роботах визнається наявність цілого ряду елементів які переважають чи співпадають, і дають можливість в загальних рисах визначити модель участі громадянського суспільства в житті ЄС, незважаючи на «існуючі деякі відмінності в залежності від місця і часу діяльності організацій громадянського суспільства». Так, К. Рузза вважає, що «ця модель характеризується всеосяжним акцентом на участь, яка реалізується, в основному, в консультативній ролі і ролі постачальника інформації» [1, p. 15]. Інститути громадянського суспільства в країнах Європейського Союзу дуже гнучко реагують на зміни настроїв серед громадян своїх країн і здатні швидко трансформувати їх в гасла і вимоги політичних партій. У свою чергу система представницької демократії надає можливість політичним партіям, об'єднаним в великі парламентські коаліції в європейському парламенті, впливати на вироблення управлінських рішень і реалізацію політики на рівні Європейського Союзу.

Сучасна політична філософія визначає поняття політичного на основі складного комплексу підходів, серед яких, спрощуючи концепцію Н. Яценко [2, с. 35–41], можна виділити кілька основних напрямків: ліберальна політична філософія, дискурс тріади (свобода, право, справедливість) в редакції О. Хеффе [3] і Дж. Ролза [4, p. 311–328]; комунітаризм, представлений Ю. Хабермасом [5]; аналітичний напрямок А. Бадью [6], Ч. Тейлора [7]. Очевидно, що виділення зазначених філософських шкіл є умовним. Ліберальні інтенції переважають як в ліберальній політичній філософії (закономірно), так і в комунітаризмі, водночас як аналітична школа тяжіє до заперечення універсальності ліберальної тріади і запитання ставить нейтрально: чи можливо в принципі політикам самостійно мислити?

Відповідаючи на дане питання та окреслюючи політичне як істинну процедуру, тобто процедуру установлення істини, А. Бадью, наводить дефініцію демократії: «Наведемо власне визначення демократії, з якого буде випливати її тотожність з політикою. <...> Демократія завжди постає у вигляді сингулярного взаємного виправ-

лення свободи і рівності». Таке трактування зводиться до значущого для нас співвідношенню свободи і рівності, визначеного А. де Токвілем у роботі «Демократія в Америці»: громадяни, забезпечені рівністю, готові передати значну частину своєї волі (тобто, за А. Бадью, скоротити дистанцію між індивідом і органами публічного управління) в обмін на безпеку [7, с. 27–91].

Сьогодні актуальним є повноцінне філософсько-політичне та теоретико-політичне обґрунтування повернення політичного виміру в усі управлінські форми і структури, який міг би деконструювати негативні ефекти позитивістської і механічної інтерпретації концепції раціональної бюрократії М. Вебера. Необхідно пригадати важливу тезу, представлену в роботі «Про первинні принципи правління» Д. Юма: «Ніщо не видається більш дивним для тих, хто розглядає людські справи з точки зору філософії, навіть та легкість, з якою меншість керує більшістю, і те беззастережне смирення, з яким люди відмовляються від власних думок і афектів на користь думок і афектів своїх правителів. Якщо ми будемо досліджувати, яким чином можна досягнути такого чуда, то виявимо, що як сила є завжди на стороні керованих, так і правителі в якості своєї опори не мають нічого, крім думки. Тому правління ґрунтується тільки на думці; і це правило поширюється як на найбільш деспотичні і диктаторські правління, так і на найбільш свобідні і демократичні» [8, с. 503–507].

Громадянське суспільство в Україні може повноцінно розвиватися, якщо створювати для нього необхідні умови; чим менше суб'єкти публічного управління втручатимуться в політичні процеси суспільства і в справи окремого індивіда, тим краще розвиватиметься громадянське суспільство; якщо західні моделі громадянських суспільств розвивалися століттями еволюційним шляхом, то в Україні модель формується за лічені десятки років, або навіть роки. «[…] Вона повинна бути орієнтована на принцип індивідуалізму, а не колективізму. Разом з тим, досвід зарубіжних країн необхідно використовувати як орієнтири, які повинні допомогти досягти поставлених цілей і, при можливості, зменшити кількість проблемних явищ у перехідному періоді» [9, с. 35–43].

З огляду на досвід зарубіжних країн як орієнтири, свою мету ми вбачаємо в побудові таких моделей та шляхів підвищення ефективності взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, які будуть характеризуватися наступними ознаками: наявність в суспільстві вільних власників засобів виробництва; багаторівнева економіка; питома і визначальна вага в суспільстві середнього класу; домінанта соціальної політики в діяльності суб'єктів публічного управління, розвинена система інститутів демократії; правова захищеність громадян тощо. Більшу частину суспільно важливих питань інститути громадянського суспільства повинні вирішувати самостійно або на рівні місцевого самоврядування. Таким чином полегшуючи виконання функцій, покладених на державу, як суб'єкта публічного управління, зменшуючи кількість проблем, які їй доводиться вирішувати.

Багато хто з дослідників, переважно західних, визнають, що публічне управління та громадянське суспільство в Україні реформується та відповідно формується досить швидкими темпами порівняно з іншими країнами, які виникли після розпаду СРСР.

Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно здобувати демократичні ознаки, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу і тощо.

Саме тому, слід звернутися до раціональної складової концепції для моделювання варіантів подальшого розвитку. Вона передбачає рівні можливості на лікування; підтримання здоров'я; безпеку: власну безпеку і безпеку власності; задоволення базових соціальних потреб людини: інформаційного обміну тощо.

Раціональні складові цієї концепції (у напрямку соціальної енергії, гарантованих рівних можливостей для кожного громадянина) поєднуються з нашими пропозиціями, викладеними в концепції п'ятирівневого (багаторівневого) публічного управління [10, с. 190–194].

До наслідків пострадянського минулого, які уповільнюють, стримують розвиток суб'єктів публічного управління та громадянського суспільства в Україні можна віднести: наявність залишків патерналізму у значної частини українського суспільства, надії на «сильного лідера», який повинен вирішити проблеми суспільства замість того, щоб проявляти громадянську активність; домінування серед громадян настроїв пригніченості, незначності і відчуженості від держави і політики; низький рівень довіри громадян до влади, відсутність постійних, напрацьованих механізмів вільного доступу до органів влади; надмірна бюрократизація влади, штучні бар'єри між громадськими ініціативами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування; розрізненість інститутів громадянського суспільства, копіювання функцій, формальність існування більшої частини з них; штучне гальмування розвитку різних форм громадського самоврядування; домінування кланових інтересів на верхівці сучасної політичної піраміди; високий рівень корупції в Україні; недостатній рівень законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства, гармонізації законодавства України з законодавством Європейського Союзу та інші.

Висновки і пропозиції. Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно здобувати демократичні ознаки, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу і тощо. Саме тому, слід звернутися до раціональної складової концепції для моделювання варіантів подальшого розвитку. Вона передбачає рівні можливості на лікування; підтримання здоров'я; безпеку: власну безпеку і безпеку власності; задоволення базових соціальних потреб людини: інформаційного обміну тощо. Чинну «наздоганяючу» модель, з нашої точки зору, можливо трансформувати в українську модель взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, пройшовши три етапи: на I – виявити наслідки пострадянського минулого; на II етапі зусилля суб'єктів публічного управління і суспільства спрямувати на подолання проблемних явищ, згідно з запропонованими напрямками; на III етапі згідно з розробленою системою індикаторів (показників) контролювати процес трансформацій. Гармонійне співвідношення участі державної влади в справах суспільства убезпечить громадянське суспільство (його інститути) від зайвого впливу, але створить умови для розвитку. У центрі уваги моделі – громадянин (індивід-власник), від якого вибудовується і вся система публічного управління (п'ятирівнева модель); відносини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму.

Список використаної літератури:

1. Ruzza C. EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society. Milano: Università degli studi di Milano, 2005.
2. Яценко Н. Громадянське суспільство і громадянська свідомість у сучасному світі. *Філософія та політологія в контексті сучасної культури*. 2021. № 13. С. 35–41. https://doi.org/10.15421/352122
3. Хьоффе О. Чи є майбутнє в демократії? Про сучасну політику. Київ: Діло, 2015. 326 с.
4. Follesdal A. John Rawls' theory of justice as fairness. Philosophy of Justice, Contemporary Philosophy. Springer, 2014. P. 311–328.
5. Габермас Юрґен. Структурні перетворення у сфері відкритости. Львів: Літопис, 2000. 320 с.
6. Badiou Alain. A la recherche du réel perdu. Fayard, 2015. 64 p.
7. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. Київ, 1999. 590 с.
8. Hume David. A Treatise of Human Nature: 2 Volume. Oxford University Press, 2007. 600 p.
9. Шаульска Г. (2021). Публічне управління та трансформації української моделі громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 9 (1). P. 35–43. https://doi.org/10.15421/152102
10. Шаульска Г. Багаторівнева модель публічного управління як основа для розвитку громадянського суспільства в Україні. *Legea si Viata*. 2019. № 47. Вып. 5/2. С. 190–194.

Hanushchyn S. The influence of international experience in improving the efficiency of cooperation between civil society and public administration in Ukraine

The article examines the determinants of the influence of international experience in improving the effectiveness of cooperation between civil society and public administration in Ukraine. It is therefore justified that the practice of the last decades confirms that of all European institutions, only the Commission and its administrative apparatus (public authority) were the point of direct contact for European civil society. According to the existing legislation, the implementation of European decisions rests entirely on national and local public administration bodies, which leaves little room for maneuver in this regard. It has been found that the diversity of relations between public administration subjects, business and civil society operates not only within the framework of national states, where the nature of relations with state institutions and business is regulated by national legislation, but also reaches the level of pan-European relations within the framework of the European Union. The nature of the relationship between civil society institutions of different countries and supranational subjects of public administration of the European Union is complicated both by the different level of development of the civil society institutions themselves, their value orientation, and by the lack of a detailed legal basis for such interaction at the supranational level. It is noted that in the countries of the European Union there is a wide variety of models of relations between subjects of public administration and civil society (sometimes they are distinguished even within the framework of the same country), which, by analogy with ESM, can be conventionally combined into three main types - continental (corporatist), Northern European and Anglo-Saxon, building their relations with supranational bodies of the EU in the format of various "participation models". It was established that defining a person as the main value of the state, and, therefore, investing in a person, his education, culture, leisure, etc., has long been a priority in developed countries. Human intelligence and knowledge is an important resource that is recognized all over the world, but so far it is not effectively used in our country, in this direction Ukrainian society lags significantly behind European countries, from the model of information society, knowledge society. It is possible to change the situation by reforming the entire organization of social process management.

Key words: *person, civil society, state, national legislation, international management experience, public administration.*

УДК 351:342.81
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.24

О. О. Даниляк
кандидат наук з державного управління,
провідний науковий співробітник відділу політичної системи
центру внутрішньополітичних досліджень
Національного інституту стратегічних досліджень

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОПИСУ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Статтю присвячено аналізу вимог нової редакції українського правопису, схваленого постановою Кабінету Міністрів України, й норм Конституції та законів України щодо вживання таких слів іншомовного походження, як «законопроєкт/законопроект» та «віце-прем'єр/віце-прем'єр-міністр». На основі дослідження практики використання цих слів вищими органами державної влади, у т.ч. Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Конституційним Судом України, виокремлено можливу проблему як для законотворчої діяльності парламенту, так і для мовного оформлення органами державної влади текстів інших нормативно-правових актів.

Звертається увага на те, що проблема неоднакового застосування правопису в роботі виборних осіб (Президента України, народних депутатів України, сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад) та державних службовців, що працюють в органах державної влади всіх рівнів, створює в суспільстві враження про їхню неграмотність чи некомпетентність. Водночас це формує передумови для необов'язковості дотримання норм Конституції чи правопису як представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, так і звичайних громадян України.

На основі аналізу чинної Конституції та законодавства України запропоновано можливий механізм оновлення законів (насамперед Законів України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Верховної Ради України, який затверджено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України») та інших нормативно-правових актів у відповідності до положень оновленого українського правопису.

Зроблено висновок про обов'язок посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування у своїй роботі використовувати термінологію чинної редакції Конституції України.

Ключові слова: *Конституція України, правопис, мова законів та інших нормативно-правових актів, проєкт/проект, законопроєкт/законопроект, віцепрем'єр/віце-прем'єр-міністр.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Із часу схвалення Кабінетом Міністрів України українського правопису в новій редакції минуло понад три роки, однак дискусії щодо його застосування в різних сферах суспільного життя тривають донині як серед мовознавців, так і серед державних службовців. Очевидно, що до нової хвилі обговорення призвела низка судових рішень 2021 року щодо визнання незаконною та скасування Окружним адміністративним судом міста Києва Постанови Кабінету Міністрів України «Питання українського правопису» від 22 травня 2019 р. № 437 та про те, що Шостий апеляційний адміністративний суд визнав протиправним та скасував рішення ОАСК щодо відміни нового правопису.

Проте проблема застосування окремих положень нової редакції правопису в нормативно-правових актах досі залишається не вирішеною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальними аспектами мови

© Даниляк О. О., 2022

нормативно-правових актів та українського правопису присвячено наукові праці багатьох вчених та експертів [1–6,10,16]. Так, доктор політичних наук В. Гошовська, розглядаючи етапи формування правописних норм української мови, звертає увагу на те, що від початку української державності спостерігаються спроби розіграти карту української мови на користь певних політичних груп [1, с. 8–12].

Аналізуючи історичний досвід провадження мовної політики на території України, Бігарі М. приходить до висновку про небезпечність двомовністі в країні [2, с. 206]. На типові помилки, що виникли внаслідок тривалої взаємодії українсько-російських міжмовних контактів, які трапляються у фаховому мовленні в т.ч. правників, , звертають увагу Н.Стратулат та Г.Проценко [3, с. 49–57].

Кандидат філологічних наук Н. Артикуца зазначає, що багаторівневість мови права простежується в застосуванні мовних одиниць і засобів різних рівнів: лексеми (слова), терміни права, термінологічні словосполучення, фразеологізми, юридичні дефініції, лексико-граматичні моделі, синтаксичні конструкції, стилістичні засоби і прийоми тощо [4, с. 25].

Суддя Конституційного Суду України у відставці М. Савенко, досліджуючи використання букви і духу в тлумаченні правових норм, приходить до висновку, що вони використовуються нерівномірно. Пріоритет у тлумаченні, безперечно, належить букві. Вона відтворена у словах, з яких складається правова норма, і є першоджерелом пізнання смислу правової норми. Процес інтерпретації завжди розпочинається з букви, з'ясування значення слів. Якщо слова дозволяють розкрити смисл правової норми, тоді дух не буде використовуватися [5, с. 15–16].

Водночас Н. Крижановська вважає, що ми частіше стаємо свідками безграмотного як усного, так і писемного мовлення в різних сферах людської діяльності, зокрема в органах державного управління. На її думку, з якою важко не погодитися, «подібна ситуація негативно впливає не лише на результативність ділової комунікації, а й шкодить іміджу цих установ, адже представники держави повинні бути взірцем для наслідування» [6, с. 355].

Зважаючи на це, **метою статті** є аналіз вимог правопису й норм Конституції та законів України, визначення можливих проблем мовного оформлення органами державної влади текстів нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу.

Очевидно, що одним із надважливих елементів мови Конституції України та законів України й інших нормативно-правових актів, які повинні відповідати їй, є правильність написання кожного слова і букви. Зважаючи на це, розглянемо зміни правопису написання окремих слів іншомовного походження, що вживаються в нормах Основного Закону України. Наприклад, слова «проект» (лат. projectus) і слова з першим іншомовним компонентом «віце-» (лат. vice).

Згідно з параграфом 126 нового правопису, звук [j] звичайно передаємо відповідно до вимови іншомовного слова буквою й, а в складі звукосполучень [je], [ji], [ju], [ja] буквами є, ї, ю, я, зокрема: ***проєкт***, проєкція, ***суб'єкт*** [7]. Ці приклади з'явилися в оновленому правописі.

Слід зауважити, що в старому правописі в параграфі 90, який унормовував написання звуку [j], не містилося прикладу слова «***суб'єкт***», проте в статті 13 Конституції України вживається так само: «*Держава забезпечує захист прав усіх* ***суб'єктів*** *права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі* ***суб'єкти*** *права власності рівні перед законом*» [8].

Натомість варто звернути увагу на те, що в старому правописі у примітці до параграфу 91 зазначено, що в словах ***проект***, ***проекція*** й подібних пишеться «е» [9, с.102].

Зважаючи на це, у статтях 96, 116, 125, 142, 143 Конституції України вживається слово «***проект***» та відмінкові форми від нього: «***проектом***», «***проектів***», а не «***проєкт***», як це передбачено оновленим правописом.

Окрім того, Конституція України в низці статей оперує словами **«*проект закону*»** та **«*законопроект*»**. Так, словосполучення **«*проект закону*»** і відмінкові

форми від нього вживається у статтях 96 та 116 Основного Закону України. А ***«законопроєкт»*** і його відмінкові форми вживаються у статтях 154, 155, 156, 158, 159 та в перехідних положеннях Конституції України.

Із прийняттям нової редакції українського правопису зазнало зміни написання й слово ***«віцепрем'єр»***.

Так, до пункту 4 параграфа 35 нового правопису додано новий підпункт 4 щодо написання компонентів анти-, **віце-**, екс-… Нині всі з цих компонентів, незалежно від значення наступної частини, мають писатися з нею разом [10, с. 70].

Водночас, згідно з підпунктом 2 пункту 2 параграфа 26 попередньої редакції правопису, передбачалося, що складні іменники з першою складовою частиною **віце-**, екс-, лейб- в разі поєднання з назвами посад, звань тощо мали писатися через дефіс: віце-президент, екс-чемпіон, лейб-медик [9, с. 33]. Таким чином, наразі існує відмінність у написанні іншомовних слів «***проєкт/проєкт***», «***законопроєкт/законопроєкт***» та «***віцепрем'єр/віцепрем'єр-міністр***» в новій редакції українського правопису і в Конституції України.

Аналогічне написання зазначених слів та словосполучень знаходимо і в законах України, що врегульовують питання законодавчого процесу та формування і діяльності уряду. Це, зокрема, Регламент Верховної Ради України та Закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України».

Оскільки правопис схвалено Постановою Кабінету Міністрів України, яка є нормативно-правовим актом, то наявна колізія між написанням слів і словосполучень, що вживаються у правописі та Конституції України.

Враховуючи ці відмінності, очевидною є проблема однакового застосування правопису в роботі виборних осіб (Президента України, народних депутатів України, сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад) та державних службовців, що працюють в органах державної влади всіх рівнів.

При вирішенні цієї проблеми варто звернути увагу на ієрархію нормативно-правових актів, у яких по-різному вживаються вищезазначені слова та словосполучення.

Так, незважаючи на те, що згідно з частиною першою статті 117 Конституції України, постанови уряду, видані в межах своєї компетенції, є обов'язковими до виконання [8], пунктом третім Постанови Кабміну «Питання українського правопису» від 22 травня 2019 р. № 437 встановлено не обов'язок органів державної влади застосовувати правопис, а необхідність сприяти його використанню в діловодстві, освіті, видавничій справі, сфері телебачення і радіомовлення, інших сферах суспільного життя [11].

Більше того, відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України, *«Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші* ***нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй****».* А частина друга статті 19 Конституції України визначає, що *«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»* [8].

При цьому також варто звернути увагу на ті норми Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», що врегульовують застосування державної мови в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Так, відповідно до статті 13 цього закону:

Мовою нормативно-правових актів і актів індивідуальної дії, діловодства і документообігу органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування є державна мова.

Проєкти *(курсив та підкреслення авт.)* нормативно-правових актів і актів індивідуальної дії органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування складаються відповідно до стандартів української правничої термінології, що встановлюються Національною комісією зі стандартів державної мови.

Нормативно-правові акти і акти індивідуальної дії органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування оприлюднюються державною мовою в порядку, визначеному законом [12].

Крім того, частина друга статті 13 цього закону набере чинності одночасно з набранням чинності рішенням Національної комісії зі стандартів державної мови про затвердження стандартів української правничої термінології.

Прикметно, що після набуття чинності нової редакції правопису в Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» вже шість разів вносилися зміни, однак слово «***проєкт***» і відмінкові форми від нього, що дев'ять раз вживається у його тексті, так і не було приведене у відповідність до нової редакції правопису.

У цьому аспекті також важливо звернути у вагу на практику органів державної влади щодо використання слів «проєкт/проект», «законопроєкт/законопроект» та «віцепрем'єр/віце-прем'єр-міністр» в законотворчому процесі.

Насамперед варто зазначити, що у профільному законодавчому акті, що врегульовує питання законодавчої процедури – Регламенті Верховної Ради України, який затверджено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [13], слово «проєкт» і його відмінкові форми вживаються більше восьмиста разів. Водночас законодавчі ініціативи, що розміщені на офіційному вебпорталі Верховної Ради України, також використовується терміни «проєкт закону» та «законопроєкт».

Натомість в окремих документах, що містяться у картках законопроектів, поданих Кабінетом Міністрів України, одночасно вживаються слова «проєкт» за новим правописом та слова «віце-прем'єр-міністр» за старим правописом. Наприклад, пояснювальну записку до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо протидії російській паспортизації» [14] підписано віце-прем'єр-міністром України – міністром з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Також доцільно зазначити, що майже всіх у Висновках Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, які ухвалювалися після схвалення нової редакції українського правопису, вживається слово «законопроєкт». Лише в назві Висновку Конституційного Суду України від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019 вживається слово «законопроєкт». Разом із тим у тексті цього Висновку одночасно вживаються слова «законопроєкт» і «законопроєкт» [15].

Як бачимо, вищі органи державної влади в одних випадках використовують норми нового правопису, а в інших – норми чинної Конституції України. Це призводить до того, що громадяни – відвідувачі/користувачі офіційних інтернет-сторінок органів державної влади можуть розділитися на дві умовних групи. Одна з них буде вважати, що можна не дотримуватися вимог правопису, а друга група – що не обов'язково дотримуватися термінології, встановленої Конституцією України.

Очевидно, що найкращим способом вирішення цієї проблеми було б внесення відповідних змін до Конституції України, однак відповідно до частини другої статті Основного Закону України «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану» [8]. І лише після припинення чи скасування воєнного стану та внесення відповідних змін до Основного Закону України постане можливість та необхідність приведення законів та інших нормативно-правових актів у відповідність до означених положень оновленого правопису.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Зважаючи на вищезазначені приписи частини другої статті 8 та частини другої статті 19 Конституції України, приходимо до висновку про обов'язок посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування у своїй роботі використовувати термінологію чинної редакції Конституції України.

До аналогічного підходу у вирішенні цієї проблеми схиляється і ексзаступник міністра освіти і науки України, український науковець М. Стріха, який вважає, що «в нормативно-правових актах, до

внесення змін на підставі запровадження нової редакції правопису, все ж таки слід орієнтуватися на Конституцію України. Це зокрема, стосується написання Віце-прем'єр-міністр, який згідно з новою редакцію має писатися разом» [7].

Отже, напрацювання змін до Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що враховуватимуть положення нової редакції правопису, та розробка стандартів української правничої термінології зумовлюють перспективи подальших наукових розвідок у визначеному напрямі.

Список використаної літератури:

1. Гошовська В. А. Мовна політика в Україні : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська ; уклад. : А. В. Фоменко, Ю. В. Стрілецька. – К. : НАДУ, 2013. – 36 с.
2. Бігарі М. І. Мовні відносини як об'єкт державного регулювання: ретроспективний аналіз // *Актуальні проблеми державного управління*. – 2019. – № 2. – С. 199–207.
3. Стратулат Н.В., Проценко Г.П. Говори і пиши правильно: навч. посібник. Київ. – 2020. – 127 с.
4. Артикуца Н. В. Мова права у її функціональних різновидах // *Сьогодення українського мовного середовища* /АПН України, Ін-т вищої освіти, Від. теорії та методології гуманіт. освіти ; [упоряд. Мороз Л. З.]. – К., 2008. – С. 23–32.
5. Савенко М. Д. Буква і дух у тлумаченні правових норм // *Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки.* – 2008. – Т. 77. – С. 13–16.
6. Крижановська Н.В. Важливість дотримання норм сучасної української мови в органах державного управління в контексті глобалізації освіти // *Сучасні наукові дослідження на шляху до євроінтеграції: матеріали міжнародного науково-практичного форуму (21–22 червня 2019р.)*. – Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного; за загальною редакцією д.т.н. професора Надикто В.Т. – Мелітополь: ФОП Однорог Т.В. 2019. – Частина 2. – 420 с.
7. Український правопис. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/05062019-onovl-pravo.pdf
8. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.
9. Український правопис / НАН України, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; Інститут української мови – стереотип. Вид. – К.: Наук. Думка, 1999 – 240 с.
10. Терещенко В.М. Навчально-методичний посібник: Методика реалізації Українського правопису в новій редакції у закладах загальної середньої освіти / В. М. Терещенко, А. О. Панченков. – Харків: Соняшник, 2019. – 256.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання українського правопису» від 22 травня 2019 р. № 437. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2019-%D0%BF#Text
12. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text
13. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text
14. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо протидії російській паспортизації». URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1478606
15. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009v710-19/conv#Text
16. Стріха М. : Нова редакція правопису вже має право застосовуватись. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/maksim-strihanova-redakciya-pravopisu-vzhe-maye-pravo-zastosovuvatis.

Danyliak O. Problems of application of the new edition of Ukrainian spelling in regulatory acts of public authorities

The article is devoted to the analysis of the requirements of the new edition of the Ukrainian spelling, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the norms of the Constitution and laws of Ukraine regarding the use of words of foreign language origin, such as «законопроєкт/законопроект» and «віцепрем'єр/віце-прем'єр-міністр». On the basis of a study of the practice of using these words by the highest state authorities, including the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine, a possible problem was identified both for the law-making activities of the parliament and for the linguistic design of texts of other regulatory acts by the state authorities.

Attention is drawn to the fact that the problem of different use of spelling in the work of elected officials (the President of Ukraine, MPs of Ukraine, heads and deputies of villages, settlements and cities of local councils) and civil servants working in public authorities at all levels which creates an impression of their illiteracy or incompetence in society. At the same time, this forms the prerequisites for the optional observance of the norms of the Constitution or spelling both by representatives of state authorities and local self-government, and by ordinary citizens of Ukraine.

Based on the analysis of the current Constitution and legislation of Ukraine, a possible mechanism for updating the laws (primarily the Laws of Ukraine «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as a State Language», «On Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine», «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is approved by the Law of Ukraine «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine») and other regulatory acts in accordance with the provisions of the updated Ukrainian spelling is proposed.

It is concluded that officials of state authorities and local self-government are obliged to use the terminology of the current version of the Constitution of Ukraine in their work.

Key words: *Constitution of Ukraine, spelling, language of laws and other regulatory acts, проєкт/проект, законопроєкт/законопроект, віцепрем'єр/віце-прем'єр-міністр.*

УДК 35.075.1
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.25

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

ПАРЛАМЕНТ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ЙОГО ДЕПУТАТИ: РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ТА РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ЕЛІТИ

У статті аналізується досвід Великобританії у формуванні парламентської еліти та обрання найкращих представників народу для здійснення парламентаризму та повноти функцій парламенту.

Проводиться дослідження практики останніх років щодо обрання депутатами тих чи інших верств населення, приналежності до того чи іншого полу, та доводиться, що найбільший вплив на формування списку кандидатів, які у подальшому здобувають місця у парламенті Великобританії та стають парламентарями, здійснюють політичні партії ще на стадії обрання кандидатів у депутати. Доводиться, що перевагу мають особи, які фінансово незалежні, мають статки, а також, що найбільш важливо для запровадження досвіду для України, мають здебільшого практичний досвід у політичній діяльності, волонтерстві, досвід обрання депутатами місцевих представницьких органів та підтримку населення тих чи інших територіальних одиниць.

Також досліджується діяльність парламенту щодо формування парламентської еліти, участь різних палат парламенту у навчанні, долученні до досвіду парламентаризму, надання як практичних навичків роботи у парламенті, так і теоретичних засад реалізації парламентаризму парламентом Великобританії.

Парламент вносить свій склад як у підвищення рівня потенційних кандидатів у депутати, готуючи їх до роботи у парламенті заздалегідь та надаючи їм фактично преференції перед іншими кандидатами, які не проходили таке учнівство. При цьому, такий формат учнівства надає можливість як навчатися, так і працювати за обраним напрямком та заробляти гроші протягом навчання.

Ключові слова: *парламентаризм, формування парламентської еліти, члени парламенту, кандидати в депутати, формування списків кандидатів в депутати, учнівство палат парламенту.*

Постановка проблеми: «Еліти правлять світами». Чи погоджуємось ми з цим висловом чи ні, проте зрозуміло, що далеко не кожен може стати частиною, навіть гвинтиком, не кажучи вже про процесором, машини публічного управління.

Яким чином ті чи інші особи можуть займати керівні посади, чи це право набувається за певні досягнення чи просто надається за приналежністю до певних фамілій. Доцільно подивитись досвід, який накопичений у світі та можливо запровадити його ті чи інші елементи у формуванні правлячої еліти в Україні.

Народні обранці, еліта обраних народом. Хто вони є у світових практиках. Виходячи зі змісту ролі народних представників вони фактично транслюють волю народу і обираються з метою втілення інтересів виборців на рівні законодавчого органу в демократичних формах правління. Чи мають вони бути елітою і наскільки їх зміст як управлінців, їх діяльність як професіоналів може впливати на

© Максіменцева Н. О., 2022

результат роботи, який потім відображається у законодавчих актах і стає загальноприйнятними та загальнообов'язковими нормами.

Дослідимо досвід Великої Британії, яка є батьківщиною парламентаризму та є колискою новацій у сфері формування еліти у парламенті. Хто може стати депутатом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій*.* У статті проаналізовано дослідження британських вчених, практиків у сфері парламентаризму, а також статистичні матеріали щодо проведення виборів у Великобританії та результатів, які вони показали.

Мета статті*:* аналіз досвіду найкращих традицій формування парламентської еліти у «колисці» парламентаризму – Великобританії, з метою подальшого запровадження ефективних моделей обрання найкращих та найдосвідченіших представників у члени парламенту.

Виклад основного матеріалу.

У парламенті Великобританії налічується 650 членів парламенту (депутатів). Вони обираються за системою First Past the Post: проголосувавши один раз за кандидата у своєму окрузі, кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів, стає депутатом.

Зазвичай кандидатів в депутати обирає політична партія – групи людей зі схожими переконаннями, які об'єднуються, щоб спробувати здобути владу. Особи, які є незалежними кандидатами становлять досить невелику кількість.

Вимоги до кандидатів: вік – не менше 18 років, громадянство Великобританії або Співдружності чи Республіки Ірландія, який проживає у Великобританії; відсутність приналежності до наступних категорій громадян: ті, що відбувають покарання, працюють у правоохоронних органах, збройних силах, судді. Щоб потрапити до виборчого бюлетеня кандидати повинні заповнити анкети, де відповідають на питання щодо партійного, управлінського стажу, сімейного стану, але пріорітетно має бути наявність досвіду. Вони також повинні внести заставу в розмірі 500 фунтів стерлінгів, яка повертається їм, якщо вони набирають принаймні 5% поданих голосів [1].

Отже можемо констатувати про наявність таких вимог до осіб-кандидатів: є громадянами держави або Співдружності, мають певні фінансові статки, а також досвід у політичній, управлінській сфері.

Партії зазвичай застосовують певний механізм для відбору кандидатів на вибори. Усі партії, які зараз представлені в парламенті Великобританії, дотримуються подібних процедур.

Відбір кандидату — це процес, за допомогою якого політичні партії вирішують, хто буде в бюлетенях для голосування як рекомендований кандидат(и). Спосіб, яким вони роблять цей вибір, головним чином, визначається їхніми внутрішніми правилами та процедурами. Висування – це юридична процедура, за допомогою якої виборчі органи перевіряють кандидатів, рекомендованих партією, затверджують їх кандидатуру та друкують їх прізвища у виборчих бюлетенях.

На кожних виборах тисячі людей потенційно можуть балотуватися, але виборці не зможуть зробити свідомий вибір серед них. Тому політичні партії виступають як корисні та необхідні селектори, звужуючи список кандидатів до досить невеликого кола.

Партії можуть відбирати своїх кандидатів багатьма різними способами. У більшості випадків існуюча законодавча база встановлює, що політичні партії повинні «демократично» обирати своїх кандидатів, але ця концепція дуже розпливчаста, і фактично надає можливість обирати кандидатів у спосіб, визначений партією самостійно відповідно до її статуту. Лише у кількох випадках законодавство встановлює процес, за допомогою якого мають відбиратися кандидати, і процес відбору може мати прямий вплив на глибину та широту демократичного процесу, особливо якщо процес відбору кандидатів від певної партії є непрозорим [2].

Є дві концепції, які є центральними у питанні партійного відбору кандидатів. Один із них – централізація, тобто в залежності від того, який рівень у партії – місцевий, регіональний чи національний, на такому вона і контролює відбір кандидатів. Другий – це участь, тобто хто контролює процес на тому рівні, де приймається

рішення та остаточно затверджує кандидатів: звичайні члени чи найвище керівництво [3]. Проте доцільно з'ясувати, що є пріоритетним у питанні бути обраним.

Перш за все, щоб бути номінованим у кандидати, потрібно бути членом партії певний період, який варіюється від трьох місяців до року. Далі є форми заявок та оцінки з питаннями про життєвий, політичний досвід та кар'єру. Потім партії складають централізовано затверджені списки кандидатів, які надалі передаються місцевим членам партії для остаточного рішення.

За останні роки всі основні політичні партії змінили спосіб вибору своїх кандидатів, щоб покращити різноманітність депутатів. Деякі ввели гендерні квоти, шорт-листи для жінок або списки бажаних кандидатів від національних меншин.

Незважаючи на те, що парламент 2017 року показав найбільшу кількість депутатів за приналежністю до різних груп і верств населення, він все ще не був представником населення Великобританії. Наприклад, лише 32% депутатів були жінками і лише 8% були представниками етнічних меншин – у порівнянні з 14% населення Англії та Уельсу в цілому [4].

Тобто можемо зазначити ще декілька критеріїв, за якими можна потрапити до передвиборчого списку кандидатів від партії, а саме: бути членом партії, приналежність до певного полу, національних меншин.

Які ще критерії можемо виділити для претендентів на посаду депутата парламенту у Великій Британії. Так пріоритет буде надаватись тим особам, які вже були обрані виборцями виборчого округу, який цей кандидат бажаєте представляти. Тобто якщо вас знають та хочуть бачити серед кандидатів, ваші шанси бути обраними від цієї партії по відповідному округу значно зростають. Для цього необхідно бути соціально активним у тій місцевості, де особа мешкає.

Також вплинути на вибір бути кандидатом можна за результатами своєї діяльності, де особи проявляють відданість інтересам тієї чи іншої партії: волонтерство, коли більшість людей займається агітацією та волонтерством для своєї партії.

Крім того, вважається вагомим пріоритетом перед іншими кандидатами досвід депутатства у місцевих органах самоврядування, виконуючи обов'язки депутата місцевої ради. А також активна діяльність у профспілці, участь у студентській політиці, досвід помічники або співробітника діючого депутата, а також добре розуміти місцеві та національні проблеми, бути в курсі поточних справ як держави вцілому, так і бачення партії щодо вирішення цих питань зокрема [5].

Тобто можна виокремити ще декілька підстав, що можуть збільшити шанси бути обраним кандидатом у депутати за списками партії, а саме: наявність досвіду роботи на виборчому окрузі в якості депутата, особи, яку підтримують місцеві виборці, досвід помічника депутата, волонтерства в агітаційному процесі та процесі виборів, що проводились партією, а також робота у профспілкових організаціях та студентських політиках.

Парламент Великобританії надає можливість долучитись до діяльності депутатів, отримати досвід парламентської роботи для кожного, хто має бажання проявити свої таланти. З цією метою існують наступні схеми залучення (apprenticeship – учнівство): у Парламентській академії, у Палаті громад та у Палаті лордів та учнівство для студентів – Студентські місця для студентів-сандвіч [6].

Що собою являє формат такого учнівства. Під час навчання особи працюють, виконують справжню роботу та навчаються на офіційну кваліфікацію, тож учні заробляють поки навчаються. Принаймні 20% часу виділяєте на навчання, а решту часу витрачаєте на застосування своїх знань і навичок на робочому місці, виконуючи роботу, яка надається.

Палати парламенту мають намір бути корисним, інклюзивним і різноманітним місцем для роботи. Парламент створив три схеми, щоб запропонувати особам, які раніше хотіли, але не мали можливості тут працювати. Відповідно до цих програм особам надають право працювати в Палати представників, у членів парламенту та надають можливості підвищити їх конкурентність у працевлаштуванні в майбутньому, а також реалізувати отриманий досвід у майбутній політичній

кар'єрі та стати кандидатом в депутати. Об'єднана мета цих схем – спробувати охопити якомога ширший пул талантів і залучити людей, які, можливо, не думали про кар'єру в парламенті, до такої роботи.

Отже розглянемо ці схеми детальніше. Так, Парламентська Академія створена проектом The Creative Society та депутатом Робертом Халфоном, вона є першою школою для учнів у парламенті Великобританії. Програма відкрита для осіб віком від 16 до 24 років, які не мають закінченої освіти, і спрямована на розширення доступу до парламенту та політики, надаючи молодим людям платне навчання та визнану кваліфікацію. Парламентська академія користується міжпартійною підтримкою і готує учнів до майбутньої кар'єри депутатів з усього політичного спектру. З метою зробити парламент інклюзивним середовищем для підлітків 16–24 років із найрізноманітнішою освітою, 12-місячна (52-тижнева) схема навчання поєднує навчання «на робочому місці», роботу в Вестмінстерському офісі депутата та коледж. Обов'язки включають відповіді на установчі листи, дослідження, ведення баз даних преси та засобів масової інформації та загальні адміністративні обов'язки. Учень працює в офісі депутата три дні на тиждень, причому кожен другий четвер приділяється навчанню «поза робочим» [7].

Ще однією схемою підготовки майбутніх кандидатів в депутати є учнівство в Палаті громад. Понад 3000 співробітників працюють за лаштунками в Палаті громад, підтримуючи демократичний процес різними способами. Щоб підтримувати роботу парламенту, потрібен величезний спектр навичок та досвіду, що сприяє парламентської демократії. У Палаті громад пропонують низку можливостей для навчання та розвитку, які покликані допомогти та підтримати кожного, щоб досягти успіху, просунутися в кар'єрі та повністю розкрити свій потенціал. Тут, у Палаті громад, є широкий спектр ролей і можуть запропонувати навчання в більшості сфер бізнесу. Нижче наведено зразок деяких курсів, які є можливість пройти: кейтеринг, включаючи шеф-кухаря, шеф-кухаря партії; бізнес-адміністрування, кадрове забезпечення, управління проектами, будівництво, включаючи інженерію, цифровий маркетинг, зв'язки з громадськістю та комунікації, фахівець з політики. Можливості навчання є різноманітними та залежать від вимог бізнесу, а також окремих команд [8].

Які переваги навчання? У навчанні є багато переваг, і особа може зробити це на будь-якому етапі своєї кар'єри, незалежно від того, чи тільки він починає свій трудовий шлях, чи планує змінити кар'єру, чи хоче розвиватися та навчитися чомусь новому. Головна перевага такого навчання полягає у відсутності сталих вимог рівня знань з окремих предметів, з метою вступу на курси учнівства. Наприклад, більшість учнів середнього рівня вимагають GCSE або еквіваленту з математики та англійської мови в класі C або 4 і вище, проте для навчання за такою схемою потрібно мати математичні та функціональні навички англійської мови на рівні 2. Крім того, особа не повинна навчатися в будь-якій іншій формі фінансованої освіти, наприклад, у коледжі чи університеті. Є чотири різні рівні учнівства, починаючи від рівнів 2 і 7. Навчання може тривати від 12 до 18 місяців до 3 до 6 років, залежно від рівня, який ви отримуєте [9].

Учнівство у Палатів лордів. У січні 2017 року Палата лордів прийняла першу

	Level	Освітні еквіваленти
Intermediate	2	GCSE
Advanced	3	Рівень середній
Higher	4, 5, 6 and 7	Базовий ступінь і вище
Degree	6 and 7	Ступінь бакалавра або магістр

когорту учнів, які працювали в Палаті ділового адміністрування в командах парламентських і корпоративних послуг. Таке учнівство дозволяє зрозуміти політику, державну службу, роботу уряду та розпочати кар'єру в оточенні блискучих розумів, цікавих людей та творчих ідей [10].

Крім того, є певні переваги та соціальна підтримка, а саме: 30 днів щорічної відпустки (збільшення до 35 днів після першого повного року відпустки), пенсійна схема державної служби, доступ до навчання та розвитку, гнучка робота та безвідсоткова позика на абонемент і велосипед.

Окрема програма учнівства існує для студентів. Студентська схема «Сэндвіч» – це можливість для студентів бакалаврату працювати в Палаті громад, набуваючи унікальне уявлення про врядування та роботу парламенту загалом. Студенти мають бути зараховані на чотирирічну освіту, яка дає змогу пройти курс «Сэндвіч» на третьому році навчання [11].

Висновки та перспективи. Можемо констатувати виключну роль партій по селекції кандидатів на вибори, обмеження їх кола та висунення найкращих претендентів. Формування переліку кандидатів на шляху обрання у подальшому членів парламенту дозволяє зробити висновок про наявність таких вимог до осіб-кандидатів: громадянство держави або Співдружності, наявність фінансових статків, а також досвід у політичній, управлінській сфері, а саме: наявність досвіду роботи на виборчому окрузі в якості депутата, особи, яку підтримують місцеві виборці, досвід помічника депутата, волонтерства в агітаційному процесі та процесі виборів, що проводились партією, а також робота у профспілкових організаціях та студентських політиках.

Крім того, можемо зазначити, що Парламент вносить свій склад як у підвищення рівня потенційних кандидатів у депутати, готуючи їх до роботи у парламенті заздалегідь та надаючи їм фактично преференції перед іншими кандидатами, які не проходили таке учнівство. При цьому, такий формат учнівства надає можливість як навчатися, так і працювати за обраним напрямком та заробляти гроші протягом навчання.

Подальшими напрямками дослідження доцільно визнати імплементацію британського досвіду до найкращих практик України, а також надання парламенту – Верховній Раді України можливості ділитись досвідом та впливати на формування та навчання майбутніх кандидатів в депутати.

Список використаної літератури:

1. Wo can stand as an MP? URL: https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/candidates/
2. Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Selecting Candidates for Legislative Office. (National Democratic Institute for International Affairs, 2018). http://www.ndi.org/files/2406_polpart_report_engpdf_100708.pdf
3. Parties and candidates. The electoral knowledge network. https://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pcb/pcb02/pcb02a/default
4. General Election 2017: full results and analysis 29 january 2019 URL:https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7979/
5. Guidance for candidates and agents. Part 1. Can you stand for election?. November, 2018 URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/2019-07/UKPGE-Part-1-Can-you-stand-for-election.pdf
6. Parliamentary work placement and Apprenticeship Programmes URL:https://www.parliament.uk/about/working/work-placements-and-apprenticeships/
7. The Parliamentary Academy Scheme URL: https://www.parliament.uk/about/working/work-placements-and-apprenticeships/the-parliamentary-academy-scheme/
8. Apprenticeships at the House of Commons URL: https://www.parliament.uk/about/working/work-placements-and-apprenticeships/house-of-commons-apprenticeship-scheme-/
9. Там само.
10. House of Lords Apprenticeships URL: https://www.parliament.uk/about/working/work-placements-and-apprenticeships/house-of-lords-apprenticeships/
11. Undergraduate Sandwich Student Placements URL: https://www.parliament.uk/about/working/work-placements-and-apprenticeships/undergradu-

ate-sandwich-student-placements/

Maksimentseva N. Parliament and Member of parliament of Great Britain: formation and development of parliamentary elits

The article analyzes the experience of Great Britain in the formation of the parliamentary elite and the election of the best representatives of the people for the implementation of parliamentarism and the completeness of the functions of the parliament.

A study of the practice of recent years regarding the election of deputies of certain strata of the population, belonging to one or another gender, is conducted, and it is proven that political parties exert the greatest influence on the formation of the list of candidates who will later win seats in the Parliament of Great Britain and become parliamentarians at the stage of election of candidates for deputies. It is proven that people who are financially independent, have wealth, and also, what is most important for the introduction of experience for Ukraine, have mostly practical experience in political activity, volunteering, experience in being elected as deputies of local representative bodies, and support of the population of certain territorial units have an advantage .

It also examines the activities of the parliament regarding the formation of the parliamentary elite, the participation of various chambers of the parliament in education, participation in the experience of parliamentarism, the provision of both practical skills for working in the parliament, and the theoretical foundations of the implementation of parliamentarism by the Parliament of Great Britain.

The parliament contributes to raising the level of potential candidates for deputies, preparing them for work in the parliament in advance and actually giving them preferences over other candidates who did not undergo such an apprenticeship. At the same time, such an apprenticeship format provides an opportunity to both study and work in the chosen field and earn money during training.

Key words: *parliamentarism, formation of the parliamentary elite, members of parliament, candidates for deputies, formation of lists of candidates for deputies, apprenticeship of the chambers of the parliament.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.26

Ю. М. Ольшевська
аспірантка кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Дослідження присвячено історії інституту юридичної відповідальності державних службовців. Охарактеризовано правову природу юридичної відповідальності державних службовців, а саме поняття та ознаки. Запропоновано власну періодизацію розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців. Так. виокремлено сім таких періодів. Враховуючи відсутність окремих підстав притягнення до відповідальності для посадових осіб часів перших форм державності на українських землях, зроблено висновок, що їх сучасною аналогією є політичні посади. Висловлена думка щодо розширення апарату посадових осіб як підстави для появи інституту юридичної відповідальності державних службовців. Згадано виокремлення дисциплінарної відповідальності державних службовців як окремий етап розвитку досліджуваного інституту. Зроблено висновок про відсутність розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців у період існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік, зважаючи на регулювання згаданої відповідальності на загальних підставах трудовим, адміністративним та кримінальним законодавством. Висловлено незгоду щодо позбавлення активних та пасивних виборчих прав як дисциплінарного стягнення для дисциплінарного службовця, що було закріплено у перші роки Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Розкрито сучасне законодавче регламентування інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні. Констатовано існування адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової (матеріальної) відповідальності та запропоновано напрями подальшого вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців.

Ключові слова: *юридична відповідальність, державна служба, дисциплінарна відповідальність, відповідальність державного службовця, інститут юридичної відповідальності.*

Постановка проблеми. Державну службу від іншої професійної оплачуваної діяльності відрізняє її виключна мета – забезпечення функціонування держави, ще й таким чином, щоб дотримуватись права людини і громадянина. Враховуючи таке покликання та можливості, надані державним службовцям, важливим є передбачити належну відповідальність за порушення закону державними службовцями своїх обов'язків або при порушенні закону. Щоб осягнути сучасну регламентацію юридичної відповідальності державних службовців варто дослідити проблему в її ретроспективі, адже саме процес її історичного розвитку дозволить нам сформулювати відповідні висновки приналежні до умов сьогодення.

Стан дослідження. Обрана тема для дослідження особлива тим, що знаходиться на стику історичної та юридичної наук, відтак бібліотеки рясніють тематичними дисертаційними дослідженнями та статтями, при чому окремий пласт робіт присвячений саме дисциплінарній відповідальності. Окрім застосованих в процесі написання цієї статті окремо варто згадати монографію О. Д. Новак «Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні», дисертаційне дослідження А.Ю. Коротких «Проблеми юридичної відповідальності державних

© Ольшевська Ю. М., 2022

службовців за трудовим законодавством України», наукова праця Берлача А.І. «Інститут відповідальності публічних службовців у системі службового права України», наукова праця «Історія державної служби в Україні у 5 томах» за авторством колективу Інституту історії України Національної академії наук України.

Метою дослідження є вивчення передумови появи та історію розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні, класифікувати названий розвиток на окремі етапи.

Виклад основного матеріалу. Дослідження історичного розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців неможливе без обрання підходу до такої відповідальності. У процесі дослідження наукових напрацювань можна дійти висновку про різноманіття розумінь. Так, знаходимо наступні визначення відповідальності державного службовця:

– обов'язок дотримання законодавства, наслідком порушення якого є заходи державного примусу/покарання [1, с. 44];

– міра державного примусу, що полягає у негативних наслідках у разі порушення законодавства і проявляється через позбавлення майнового чи немайнового (особистісного) характеру [2, с. 286];

– обов'язок належного виконання посадових обов'язків, невиконання чи неналежне виконання яких кваліфікується як правопорушення та призводить до несприятливих наслідків – особистісних, матеріальних або організаційних [3, с. 90];

– деліктно-правові відносини між державою та державним службовцем щодо порушення державним службовцем норм закону, внаслідок чого для державного службовця виникає необхідність перетерпіти обмеження особистісного, організаційного чи майнового характеру [4].

Як можна помітити, дефініція та ознаки юридичної відповідальності державних службовців принципово не відрізняється від поняття юридичної відповідальності в цілому. В цьому аспекті доцільним вважаємо навести ознаки юридичної відповідальності за Д.А. Липинським:

– передбачена і деталізовано розкрита законом;

– гарантується державою;

– за необхідності забезпечується державним примусом;

– передбачає настання негативних наслідків для правопорушника;

– регламентовані законом процедури встановлення факту правопорушення та притягнення до юридичної відповідальності [5, с. 14–15].

Дослідник чомусь до ознак юридичної відповідальності відніс також її поділ на позитивну та ретроспективну, що є критерієм класифікації, а не ознакою.

Таким чином, особливостями юридичної відповідальності державних службовців є специфічні підстави настання та механізми притягнення до відповідальності. Окрім цього, варто наголосити, що у юридичній науці розрізняють кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців.

В Україні заслуговують також уваги окремі віхи розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців, завдяки яким, на думку вітчизняних вчених, можна виокремити такі етапи формування цього інституту.

I. Держава без відповідальності державних службовців. Державна служба зародилася ще за часів Київської Русі, хоч і у відмінній від сучасної формі. Говорити про якусь особливу відповідальність по факту наділення владними повноваженнями ще рано – відповідальність визначалась на загальних підставах відповідно до тогочасних законів, наприклад, Руської правди. Особливих злочинів, пов'язаних саме зі службою державі, виокремлено не було. На нашу думку, можна провести аналогію з політичними посадами, для яких в сучасній Україні пріоритет надається фахівцям, особисто знайомим політичному керівництву держави на противагу державній службі, з конкретними кваліфікаційними вимогами та конкурсами на посади.

II. Перші закріплення галузевої відповідальності у законі. Зародки відокремленої юридичної відповідальності для державних службовців врешті набули нормативно закріпленої форми, але вже на українських землях у складі Польського

Королівства та Великого князівства Литовського. Мова йде про возних – судових урядовців, яких призначала шляхта на трьох рівнях – генеральні, призначувані головою держави, провінційні від воєвод та городські від старост. Потім обирати возних, уповноважених безпосередньо судами [6, с. 79–80]. За Вислицьким статутом Польського королівства 1347 року надання возним неправдивих відомостей каралось позбавленням посади, конфіскацією майна та тавруванням обличчя [7, s. 82–83].

Враховуючи той факт, що возні призначались на різних рівнях державної влади та могли походити з різних соціальних станів, можемо стверджувати про впровадження кримінальної відповідальності саме для державних службовців. Вочевидь цьому слугує той факт, що на посаді міг бути не лише недоторканий шляхтич, але й проста людина.

III. Кримінальна відповідальність для посадових осіб. Наступним важливим етапом є прийняття московським царем Олексієм Михайловичем Соборного уложення у 1649 році, яке діяло і на українських землях. Перша особливість цього Уложення – до відповідальності притягається кожен незалежно від соціальну стану (але від нього залежить ступінь покарання). При цьому вперше виокремлюються посадові злочини – хабарництво, здирство, заздалегідь несправедливе вирішення справи, службова підробка, військові злочини (мародерство, втеча з місця розташування війська) [8].

Як можна помітити, цар обмежився підставами притягнення до кримінальної відповідальності. Відтак, дрібні правопорушення на місцях залишались безкарними.

IV. Поява протоформ адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Новим етапом є реформування законодавства Петром I, зокрема, прийняття Генерального регламенту у 1720 році. Дослідники майже одностайні в тому, що саме цим регламентом вперше виокремлено дисциплінарну відповідальність. Так, В. І. Лебедєв переконаний, що поява поряд із згаданими вище злочинами із Соборного уложення правопорушень, які охоплюються неналежним виконанням службовцем посадових обов'язків, є ознакою відмежування кримінальної відповідальності від дисциплінарної [9, с. 108].

Українська дослідниця Л. С. Єрмоленко-Князєва наводить приклади складів дисциплінарних проступків державних службовців – викрадення службових документів, внесення до службових документів неправдивих відомостей чи виправлень в інтересах третіх осіб, поширення інформації про рішення адміністративних органів без дозволу [10, с. 35–36].

Доповнимо цю аргументацію тим, що санкції за згадані правопорушення визначені у формі штрафу, що дійсно дозволяє відрізняти таку відповідальність від кримінальної (принаймні у досліджувані часи).

Втім, чи наявні підстави вважати таку відповідальність адміністративною? Різниця адміністративної та дисциплінарної відповідальності полягає в різних об'єктах посягання, суб'єктах розслідування та притягнення до відповідальності, видах відповідальності тощо [11, с. 32]. Якщо згадати сучасне законодавство, то відповідно до статті 66 Закону України «Про державну службу» штраф не відноситься до видів дисциплінарних стягнень [12]. Також можемо згадати аналог «поширення інформації про рішення адміністративних органів без дозволу», який відображено у статті 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення – порушення законодавства про державну таємницю [13]. Тож, принаймні частково мова йде про адміністративну відповідальність.

На користь дисциплінарної відповідальності можемо навести аргумент – справи щодо вчинення згаданих правопорушень розглядались в органі, де працює державний службовець, а після притягнення до відповідальності особа звільнялась зі служби і не могла туди повернутись [9, с. 134].

Отже, можемо вести мову про появу відповідальності, якій притаманні ознаки дисциплінарної та адміністративної відповідальності у сучасному розумінні (внутрішнє розслідування і одночасно штраф як санкція, до прикладу).

Подібна тенденція зберігається і далі при вдосконаленні законодавства.

У 1782 році Катерина II прийняла «Устав Благочиния», де з'являються такі правопорушення як зловживання службовим становищем та неналежне виконання службових обов'язків. Зазначимо, що за санкціями вони відносяться до кримінальних [10, с. 36].

V. Остаточне виокремлення дисциплінарної відповідальності. У рамках кодифікації у 1845 році прийнято «Уложение о наказаниях Уголовных и исправительных» [14], яке дослідники вважають кримінальним кодексом. [15, с. 214]. В контексті цього дослідження важливо, що згаданим «Уложением» остаточно розмежовано проступки та злочини, а також впроваджено дисциплінарні стягнення у сучасному розумінні – звільнення, позбавлення посади, пониження у посаді, сувора догана (із занесенням до послужного списку та без), вирахування із заробітної плати (що являє собою механізм, відмінний від штрафу), суворе зауваження [15, с. 216].

Позитивною зміною також є притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників за поведінку стосовно підлеглих (примус виконувати вказівки, які не охоплюються службовими обов'язками; затримання заробітної плати, образи, відсутність контролю за підлеглими та приховування їх правопорушень).

Втім, визначення дисциплінарного проступку відсутнє, а самих таких проступків зазначено чимало. Окрім згаданих вище є також невиконання законних вимог керівника, перевищення повноважень, хабарництво, порушення правил служби тощо [14]. За нестачею доказів винуватості державних службовців, їх звільняли відповідно до положення Комітету міністрів «О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью» 1849 року [16].

VI. Зближення з трудовим законодавством. З поваленням Російської Імперії та становлення радянської влади питання відповідальності державних службовців регулювалося трудовим законодавством, а межі між державним і приватним сектором досить невиразні [10, с. 36]. Завдяки цьому службове та трудове право перейняли одне в одного окремі елементи. Враховуючи відсутність галузевого законодавства (зокрема, в СРСР не було закону про державну службу) наведемо лише окремі приклади радянських нормативно-правових актів.

Відповідно до Положення про робітничі дисциплінарні товариські суди, затвердженого постановою Радою народних комісарів 1919 року, до дисциплінарних стягнень відносились догана, тимчасове позбавлення (до 6 місяців) активних та пасивних виборчих прав (що вважаємо неприпустимим у правовій державі), тимчасове пониження у посаді, суспільно-корисні роботи на оплачуваній основі [17, с. 397].

У 1929 році прийнято постанову Про основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР і союзних республік [18], яка діяла до розпаду СРСР. У пункті 1 вказано, що дисциплінарна відповідальність настає за ті порушення трудового розпорядку, за які не передбачено притягнення до кримінальної відповідальності (чомусь адміністративну відповідальність законодавець оминув). Саме тут можна побачити сучасний перелік дисциплінарних стягнень – попередження, догана, пониження у посаді та звільнення.

Кодексом законів про працю УРСР 1971 року, який станом на сьогодні зберіг такі ж загальні положення щодо відповідальності працівників, регламентується лише матеріальна відповідальність працівників [19].

VII. Сучасне регулювання.

В Україні наразі передбачені адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність. Для публічних службовців як ширшої категорії вона розпорошена у різних нормативно-правових актах, для державних службовців можемо виокремити наступні:

– у статтях 64 та 80 Закону України «Про державну службу» згадуються дисциплінарна та матеріальна відповідальність [12];

– у статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено усі можливі види відповідальності – адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, цивільно-правова відповідальність [20].

Дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку порушника понести дисциплінарні стягнення у порядку, передбаченому законодавством [22, с. 147]. Характерно, що державні органи розроблюють власні нормативно-правові акти – дисциплінарні статути та порядки проведення розслідувань/притягнення до відповідальності у зв'язку з їх порушенням (наприклад – Дисциплінарний статут Збройних Сил України [23]).

На відміну від структури Кримінального кодексу України у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутній розділ, присвячений суто адміністративним правопорушенням посадових осіб, публічних службовців, а тим паче – державних службовців. В межах глави 13-А зібрані лише правопорушення, пов'язані з корупцією, але це далеко не всі адміністративні правопорушення, що можуть здійснюватися державними службовцями [13].

Статтями 1173–1175 Цивільного кодексу України передбачено обов'язок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади. Відзначимо, що за законом відшкодовує саме державний орган [24].

Так, інститут відповідальності є обов'язковим елементом системи кожної галузі права, зокрема і службового, оскільки це правове утворення своїм завданням передбачає гарантування належної реалізації правового статусу кожного державного службовця. [25, с. 5].

Отже, першому етапу розвитку юридичної відповідальності державних службовців, як нами вже згадано, характерна відсутність виокремленої відповідальності за ознакою служби князю, мається на увазі період Київської Русі. На другому етапі (під час перебування українських земель у складі Польського королівства та Великого князівства Литовського) виникають об'єктивні підстави для притягнення до кримінальної відповідальності у зв'язку з професійною діяльністю державних службовців. Третій етап особливий характерним виокремленням у окремий розділ посадових злочинів на українських землях у складі Московського царства. З четвертим етапом пов'язана поява особливих положень, якими затверджується особливий вид відповідальності, на стику адміністративної та дисциплінарної. П'ятим етапом є остаточне завершення виокремлення дисциплінарної відповідальності. П'ятий та четвертий етапи відбулись на теренах Російської Імперії, у XVIII та IX столітті відповідно. Шостий етап – радянська епоха, з 1918 по 1991 рік, у яку юридична відповідальність державних службовців не набула розвитку, адже регулювалася на загальних підставах – трудовим, кримінальним та адміністративним законодавством, без їх виокремлення. Сьомий етап – етап сучасної України, який починається з набуттям державою незалежності, з подальшим розподілом відповідальності державних службовців на дисциплінарну, матеріальну, кримінальну та адміністративну (останніх два види відповідальності мають у собі особливу групу корупційних правопорушень).

Висновки. У процесі проведеного нами дослідження доведено, що інститут юридичної відповідальності державних службовців пройшов довгий шлях формування і є необхідним елементом системи державної влади. Юридична відповідальність державних службовців має на меті захист правопорядку і виховання державних службовців у дусі поваги до права і закону, а отже створює умови до побудови правової держави.

Таким чином, подальше вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців можливий в таких напрямах:

– детальніша диференціація видів юридичної відповідальності державних службовців;

– розширення видів дисциплінарної відповідальності для державних службовців;

– підвищення відповідальності за порушення правил етики державними службовцями, зважаючи на приділення законодавцем недостатньої уваги цьому питанню.

Список використаної літератури:

1. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарєва,

О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
2. Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришин, В.В. Лемак, С.І. Максимов та ін.; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2020. 568 с.
3. Тимошенко М. І., Савичук Н. О., Галушкіна Л. В. Відповідальність державних службовців: проблеми реалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. с. 87–93.
4. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2009. 213 с.
5. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности; под ред. проф. Р.Л. Хачатурова. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. 387 с.
6. Статути Великого князівства Литовського: у 3-х томах / За ред. С.Ківалова, П.Музиченка, А.Панькова. Т. 3. Статут Великого князівства Литовського 1588 року. Книга 2. Одеса: Юридична література, 2004. 568 с.
7. Rafacz J. Dawny proces Polski. Warszawa, 1925. 230 s.
8. Соборное уложение 1649 года : учебное пособие для высшей школы / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. М. : Московский государственный университет, 1961. 444 с.
9. Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И.Лебедев. М., Гос.соц.-эк. изд-во, 1937. 379 с.
10. Єрмоленко-Князєва Л.С. Становлення та сучасні концепції дисциплінарної відповідальності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 26. с. 35–38.
11. Єрмоленко-Князєва Л. С. Взаємозв'язок дисциплінарної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 26. с. 31–34.
12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122.
14. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Санкт-Петербург: Тип. 2 отд-ния собств. е. и. в. канцелярии, 1845. 922 с.
15. Тацій В.Я. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка.Том 1. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 368 с.
16. О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью от 8 марта 1849 года. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXIV, 1849; От № 22881-23429. Спб.: В Типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1850. Ст. 23073. с. 140–141. 635 с.
17. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету за 1919–1920 роки. Рада Народних Комісарів, Народний комісаріат юстиції. 1-е вид. (офіціальне). Харків: Шоста радянська друкарня. 1921. 790 с.
18. Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик. Пост. ЦИК и СНК СССР 13 октября 1929 г. (СЗ СССР 1929 г. № 71, ст. 670)
19. Кодекс законів про працю Української РСР : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1971, N 50,ст. 375.
20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
21. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131.
22. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. с. 145–151.
23. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 22-23, ст.197.
24. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356.
25. Берлач А. І. Інститут відповідальності публічних службовців у системі службового права України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Випуск 3 (118). 2021. С. 5–9.
26. Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності

в Україні. Юридичний бюлетень. 2020. № 17. С. 263–271.
27. Berlacz A.I. Odnośnie odpowiedzialności podmiotów administracji pyblicznej za naruszenie praw, wolności i interesów osob fizycznych, praw i interesów osób prawnych w sferze stosynków publicznoprawnych//Юридичнийнауковийелектронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 50–54. //http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=51// http://www.lsej.org.ua/2_2016/15.pdf

Olshevska Y. **The genesis of the institute of legal responsibility of civil servants**

The research is devoted to the history of the institute of legal responsibility of civil servants. The legal nature of the legal responsibility of civil servants is characterized, namely the concepts and signs. A separate periodization of the development of the institute of legal responsibility of civil servants on Ukrainian lands is proposed. Seven such periods are distinguished. Taking into account the lack of separate grounds for prosecution of officials from the times of the first forms of statehood on Ukrainian lands, it was concluded that their modern analogy is political positions. The expressed opinion regarding the expansion of the apparatus of officials as a basis for the emergence of the institute of legal responsibility of civil servants (as a result of which the ruler does not know each appointee personally, while not only people of noble descent are appointed to positions). It was established that the General Regulations of 1720 introduced mixed forms of responsibility (administrative and disciplinary). The separation of disciplinary responsibility of civil servants is mentioned as a separate stage of development of the researched institute. It was concluded that there was no development of the institution of legal responsibility of civil servants during the existence of the Union of Soviet Socialist Republics, taking into account the regulation of said responsibility on general grounds by labor, administrative and criminal legislation. Disagreement was expressed regarding the deprivation of active and passive electoral rights as a disciplinary penalty for a disciplinary employee, which was established in the early years of the Union of Soviet Socialist Republics. The modern legislative regulation of the institute of legal responsibility of civil servants in Ukraine is revealed. The existence of administrative, disciplinary, criminal, civil-legal (material) responsibility has been established.

Key words: *legal responsibility, public service, disciplinary responsibility, civil servant responsibility, institute of legal responsibility.*

УДК 336.27
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.27

Д. А. Сидоренко
аспірант кафедри публічної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Виокремлено поняття системи управління державним боргом, виходячи з його обсягу та структури. Визначено організаційну структуру Міністерства фінансів України; досліджено та розмежовано відповідно до структури державного боргу функції Департаменту боргової політики Міністерства фінансів України та Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом; розмежовано повноваження Міністерства фінансів та інших органів виконавчої влади у сфері управління державним боргом, виокремлено основні сучасні інструменти Міністерства фінансів в борговій політиці країни.

Встановлено, що Мінфін здійснює комплексне нормативне, аналітичне, облікове управління боргом. Визначено, що до повноважень Міністерства фінансів України у сфері управління державним боргом належить також функція погодження рішень місцевих органів виконавчої влади щодо залучення позик.

Розкрито сучасні принципи та інструменти управління державним боргом Міністерства фінансів України. Зокрема, затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом та Програми управління державним боргом; в планах на майбутнє – впровадження нової моделі управління державним боргом (створення Боргового агентства, повноваження якого закріплені в Бюджетному кодексі). Описано новий інструмент боргової політики, який впровадило Міністерство фінансів України у 2020 році – державні гарантії на портфельні основі – інструмент, який передбачає розподіл ризиків з державою суб'єкта, який отримує таку державну гарантію (це зобов'язання держави перед банком відшкодувати певний відсоток кредитів). Міністерство фінансів вводить новий інструмент боргової політики з початком повномасштабної війни рф проти України 24.02.2022 року – військові облігації (аукціони з продажу військових облігацій – інвестиційний інструмент підтримки Державного бюджету, доступний для громадян, бізнесу та іноземних інвесторів).

Установлено, що ключовими елементами в системі управління державним та гарантованим державою боргом є Департамент боргової політики Мінфіну та Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом, які в своїй взаємодії здійснюють ефективне і планомірне здійснення державної боргової політики та впроваджують складні, але дієві інструменти управління державним боргом (щорічне затвердження Урядом Програми та Стратегії управління державним боргом, створення Боргового агентства, впровадження державних гарантій на портфельній основі, випуск військових облігацій, тощо). Міністерство фінансів при здійсненні своїх повноважень з управління державним боргом співпрацює з Державною казначейською службою України, Рахунковою палатою, Кабінетом Міністрів України.

Ключові слова: *державний борг, структура державного боргу, управління державним боргом, система управління державним боргом, внутрішній державний борг, зовнішній державний борг, Міністерство фінансів України.*

Постановка проблеми. Питання управління державним боргом та його обслуговування є важливим в контексті тих економічних труднощів, які впродовж всієї своєї історії, а особливо зараз, переживає Україна. В умовах відкритої війни важливо, щоб державний механізм у сфері управління державним боргом безперебійно працював на всіх рівнях. Саме він забезпечує та підтримує оборону України

© Сидоренко Д. А., 2022

та водночас дає змогу суспільству отримувати життєво важливі функції та послуги, реалізація яких забезпечується, зокрема, органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Питання управління як державним так і місцевим боргом та гарантованим боргом належить до повноважень Міністерства фінансів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо комплексних наукових робіт представників науки теорії управління, юридичних наук, присвячених вивченню ролі і місця державних органів в системі управління державним боргом, то вони відсутні. Також відсутні наукові роботи щодо дослідження місця Міністерства фінансів в управлінні державним боргом під час активної фази війни проти цієї держави. Важливо розуміти, що певні наковці досліджували питання управління державним боргом, впливу державного боргу на процеси економічного розвитку і воно досить давно є актуальним в багатьох країнах, а також вітчизняних науковців О. Беца, Л. Бенча, Н. Зражевської, В. Козюка, Г. Кучер, Л. Лисяк, В. Лісовенка, І. Лютого, А. Павелка, М. Пасічного, О. Рожко, І. Чугунова, М. Тарасюка та інших. Питанням правового регулювання державного боргу присвячено ряд наукових робіт юристів: Л. Воронової, М. Кучерявенка, П. Пацурківського та інших.

Щодо комплексних наукових робіт представників науки теорії управління в Україні, присвячених питанням управління державного боргу, то вони відсутні. Комплексне ж дослідження питань управління державного боргу в рамках дослідження «Правове регулювання державного боргу України» було проведено І. Заверухою у 2007 [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У працях названих вчених досліджені різноманітні аспекти державного боргу і його впливу на економіки різних країн і різних специфік. Водночас комплементарність згаданої проблеми свідчить про те, що не всі питання державного боргу вивчені та висвітлені повною мірою, зокрема питання управління боргом в умовах війни.

Актуальність дослідження. Україна, перша держава, яка зіштовхнулася із ситуацією наявності заборгованості по зовнішніх боргах, зроблених владою у 2009-2013 роках, наслідками світової пандемії COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 у 2020-2021 році, а потім ще й активна фаза війни росії проти України у 2022 році. Проблематика дослідження місця та ролі саме Міністерства фінансів України в системі органів виконавчої влади, що здійснюють управління державним боргом в широкому розумінні, раніше не досліджувалась. Нові завдання також ставить і набуття Україною статусу кандидата до вступу до ЄС. Одним з найпріорітетніших завдань МФВ в Україні є реформи, спрямовані на підвищення прозорості боргу та зміцнення політики та основ управління боргом. Визначення місця та ролі Міністерства фінансів України у вирішенні зазначених питань на часі.

Мета статті: полягає у дослідженні місця та ролі Міністерства фінансів України в системі управління державним боргом у широкому розумінні та функціонуванні в системі органів виконавчої влади в цілому в складних умовах сьогодення, дослідженні організаційної структури Мінфіну із врахуванням потреби реалізації основних повноважень у сфері управління державним та місцевим боргом та вироблення пропозицій удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Для досягнення мети поставлено такі **завдання**: визначити організаційну структуру Міністерства фінансів України; дослідити та розмежувати відповідно до структури державного боргу функції Департаменту боргової політики Міністерства фінансів України та Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом; розмежувати повноваження Міністерства фінансів та інших органів виконавчої влади у сфері управління державним боргом, виокремити основні сучасні інструменти Міністерства фінансів в борговій політиці країни.

Об'єкт дослідження – правовідносини, що виникають в процесі управління державним боргом Міністерством фінансів України у широкому розумінні, взаємодії з іншими органами державного управління у

зазначеній сфері, визначення шляхів вдосконалення управління державним боргом в Україні в сучасних умовах. ***Предмет*** дослідження: місце та роль Міністерства фінансів України в системі управління державним боргом.

Виклад основного матеріалу. Управління державним боргом є складною системою, яка включає багато взаємопов'язаних і взаємозалежних функцій, що виконуються різними урядовими структурами. Ефективне управління державним боргом вимагає як чіткого розмежування функцій і повноважень між різними структурами, так і налагодженого взаємозв'язку між ними. Як правило, перешкоди виникають у зв'язку з слабкою системою управління публічними фінансами, відсутністю довгострокового планування, невисокою професійністю виконавців і небажанням владних структур брати на себе відповідальність за кардинальні зміни. Також, не слід забувати і про зовнішні виклики, з якими стикається наша держава, на території якої з 2014 року триває війна. Так, активна фаза розпочалась тільки у лютому 2022 року, проте у 2014 році відбулась анексія Криму (як мінімум втрата доходів від туризму та оздоровлення), частина Донецької та Луганської областей (виробництва, людський потенціал тощо). Зазначені чинники вплинули б на збільшення державного боргу будь-якої держави. Лише сильна політична воля у поєднанні з професійним адмініструванням здатні зупинити процес нарощення боргів, розробити стратегію їх погашення і створити передумови для економічного зростання.

«Основною метою управління державним боргом є оптимальне поєднання таких цілей, як збільшення розміру коштів, що залучаються у недержавному секторі економіки з метою покриття урядових потреб, поряд із мінімізацією вартості обслуговування боргових зобов'язань і врахуванням всіх ризиків, а також координація дій уряду з монетарною політикою, що проводиться Центральним банком країни» [5, с. 14]. При управлінні державним боргом головна увага, до початку активної фази військових дій на території нашої держави, зверталась на потенційні можливості розміщення уповноваженим суб'єктом, в Україні на сьогодні це МФ України, нових боргових зобов'язань серед інвесторів та на наявність фінансових ресурсів у держави для своєчасного і повного обслуговування боргових зобов'язань. На сьогодні акцент змістився на ефективне спрямування коштів на оборону та соціальну сферу. Правове регулювання державного боргу та гарантованого державою боргу, місцевого боргу та місцевого гарантованого боргу в Україні здійснюється відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів у сфері управління боргом [3].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової, бюджетної та боргової політики в Україні є Міністерство фінансів України (далі – МФ) [2, пп. 40 п. 4]. Зокрема Мінфін: розробляє та погоджує нормативно-правові акти з питань управління державним боргом; здійснює управління ризиками, пов'язаними з державним боргом; здійснює прогноз фінансування державного бюджету; здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених законом про Державний бюджет України; здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу; веде реєстр державних гарантій; здійснює погашення та обслуговування державного боргу; здійснює правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду; здійснює на відкритих аукціонах продаж прав вимоги простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Урядом України; здійснює заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, і комплексні заходи з поліпшення кредитного рейтингу України; затверджує порядок відбору та функціонування первинних дилерів; затверджує

та оприлюднює графік первинного розміщення державних цінних паперів [2]. Отже, МФ здійснює комплексне нормативне, аналітичне, облікове управління боргом.

До повноважень МФ України у сфері управління державним боргом належить також функція погодження рішень місцевих органів виконавчої влади щодо залучення позик. Щодо здійснення гарантування, то на нашу думку, в даному випадку також можна сказати про погодження, оскільки держава гарантує не всі зобов'язання суб'єктів господарювання, а з метою забезпечення боргових зобов'язань деяких суб'єктів господарювання, рекредитування, тощо. Автор погоджується з думкою С. Нефьодова, що МФ України в частині погодження обсягів надання державних гарантій здебільшого керується принципом «мовчазної згоди», що саме по собі таке погодження не є гарантією держави щодо зобов'язань позичальника [6].

Отже, управління державним боргом здійснюється МФ України в межах повноважень, визначених законодавством України. Загалом, якщо говорити про питання управління державним боргом – можна зробити висновок, що державу Україна в цих правовідносинах представляє МФ України, головною та уповноваженою особою якого є Міністр фінансів. Відповідно до розподілу обов'язків між Міністром, Першим заступником Міністра та заступниками здійснюються дії з управління державним боргом (кожен заступник Міністра опікується певними стратегічними напрямками діяльності Міністерства: бюджетна, фіскальна, податкова, митна, боргова політика, тощо, і має в прямому підпорядкуванні відповідні структурні підрозділи Міністерства). Для повноти здійснення своїх функцій у сфері управління державним боргом, в організаційній структурі МФ України створено Департамент боргової політики (Наказ МФ України 30.06.2020 № 359), що є самостійним структурним підрозділом МФ України. До складу Департаменту боргової політики МФ України (далі – Департамент) входять чотири відділи, які є структурними підрозділами департаменту, а саме: відділ кредитних і гарантійних відносин; відділ ринків капіталу; відділ управління державним боргом та відділ управління місцевим боргом. Проте, визначити чи ефективне управління державним боргом неможливо без з'ясування повноважень всіх відділів департаменту.

Так, відділ кредитних і гарантійних відносин забезпечує залучення кредитів (позик) від іноземних держав та банків для реалізації інвестиційних проектів та надання суб'єктам господарювання кредитів, залучених державою, для реалізації інвестиційних проектів; надання державних гарантій для забезпечення повного та часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання-резидентів України, за винятком кредитів міжнародних фінансових організацій, тощо. Слід зазначити, що майже схожі повноваження у Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом (далі – Урядовий уповноважений).

Урядовий уповноважений підпорядковується безпосередньо Міністрові фінансів [7, п. 2] та не входить до складу Департаменту. Урядовий уповноважений, в рамках наданих повноважень, здійснює діяльність у сфері «підготовки пропозицій щодо покращення структури державного боргу, шляхом вчинення відповідних правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань; підготовки та участі у проведені переговорів з кредиторами (у тому числі і з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями) з питань управління державним боргом» [7]. Проте повноваження зазначеного суб'єкта не визначені на рівні норм закону, за виключенням Закону «Про вступ України до МВФ», що є порушенням норм ч. 2 ст. 19 Конституції України [8]. Безпосередній аналіз повноважень зазначеного суб'єкта дає можливість зробити висновок, що питання стосовно зовнішніх запозичень, мікрофінансової допомоги ЄС та фінансування під гарантії Світового банку належить до повноважень Урядового уповноваженого.

У Департаменту та Урядового уповноваженого різна підпорядкованість в рамках МФ. Так, Департамент підпорядковується безпосередньо Першому заступнику міні-

стра відповідно до розподілу обов'язків між Міністром та його заступниками, Урядовий уповноважений – Міністру фінансів. Між цими структурними елементами немає прямого підпорядкування, а лише структурна взаємодія в межах поставлених завдань та визначених повноважень.

В свою чергу, відділ ринків капіталу як структурний підрозділ Департаменту опікується питаннями забезпечення організації здійснення державних комерційних запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках капіталу для фінансування державного бюджету; розробки пропозицій стосовно напрямів державної політики щодо державних запозичень на ринках капіталу, активних операцій з управління державним боргом; забезпечення організації інформаційної підтримки проведення державних комерційних та некомерційних запозичень та співпрацю з міжнародними рейтинговими агентствами.

Безпосередньо управління державним боргом є повноваженням відділу управління державним боргом Департаменту. До повноважень зазначеного відділу належить: забезпечення проведення Мінфіном державної політики в частині розроблення Стратегії управління державним боргом; здійснення середньострокового бюджетного прогнозування та забезпечення бюджетного процесу в частині показників, пов'язаних з державним боргом; управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, а також повноту оперативного обліку та моніторингу операцій, пов'язаних із державним боргом та гарантованим державою боргом; організація проведення розрахунків за такими операціями. Слід зазначити, що місцевий борг є складовою державного боргу у широкому розумінні [9, с. 5], тому науковий інтерес становить дослідження повноважень і відділу управління місцевим боргом, який забезпечує опрацювання запитів щодо погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними та міськими радами, міськими радами міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення; надання місцевих гарантій Верховною Радою Автономною Республікою Крим, обласною чи міською радою; реєстрацію місцевих запозичень; реєстрацію місцевих гарантій. На думку автора, слід внести зміни до положення, щодо правильності назв суб'єктів, уповноважених вступали у правовідносини щодо місцевого запозичення, отже і визначення суб'єктів, щодо яких у Департаменту виникають відповідні повноваження (зокрема «міськими радами міст обласного значення» замінити словами «міськими радами міських територіальних громад з адміністративним центром у місті обласного значення»).

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в структурі Департаменту два відділи займаються саме управлінням боргом, а два інші – нормативним, аналітичним, організаційним забезпеченням функціонування відповідних процесів, залученням та погодженням внутрішніх і зовнішній позик, підвищенням кредитного рейтингу країни, тощо. Саме в своїй структурній взаємодії в складі Департаменту боргової політики співпраця цих чотирьох відділів формує основу для функціонування системи управління державним боргом.

Департамент для виконання покладених повноважень взаємодіє в установленому порядку зі структурними підрозділами Міністерства, центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Урядом України через МФ України, органами державної влади України та органами місцевого самоврядування, підприємствами та установами, що належать до сфери управління Міністерства. Так, у своїй діяльності, пов'язаній з управлінням державним боргом МФ України за дорученням Уряду України здійснює правочини щодо державного та місцевого боргу та гарантованого боргу співпрацює з Державною казначейською службою України в частині проведення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, а також платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань держави.

Сучасне управління державним боргом (точніше управління державним боргом до 24.02.2022), характеризується щорічним затвердження Урядом середньострокової стратегії управління державним боргом. Середньострокова стратегія

управління державним боргом (на 2021 – 2024 роки) – це інструмент, розроблений МФ України (а саме відділом державного боргу Департаменту боргової політики) для оцінки поточного стану та динаміки державного боргу України та визначення цілей, завдань і заходів у середньостроковій перспективі з метою оптимізації структури державного боргу з точки зору співвідношення вартості обслуговування та ризиків при збереженні прийнятного рівня боргового навантаження [3]. Також вагомим інструментом управління державним боргом є Програма управління державним боргом, розроблена і затверджена МФ на кожен рік окремо [11]. Програмою встановлюються структура, обсяги платежів на погашення та обслуговування державного боргу, тощо.

Окремо варто зазначити, що до пандемії та військової агресії російської федерації, наша держава планувала запровадити нову модель управління державним боргом – створення нового суб'єкта – Боргового агентства України, повноваження якого визначено в Бюджетному кодексі; залучення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо питань управління державним боргом; визначеність повноважень органів, які уповноважені здійснювати контроль у сфері управління державним боргом (МФ України та Рахункова палата). Створення Агентства є необхідною умовою виконання плану дій Уряду зі зменшення витрат платників податків на обслуговування боргів. До Агентства з управління державним боргом мали перейти права й обов'язки МФ у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом, зокрема за раніше укладеними кредитними договорами (угодами про позики), випущеними державними борговими цінними паперами, наданими державними гарантіями, договорами (угодами) про субкредитування, про погашення заборгованості позичальників перед державою, про залучення агентських, консультаційних, рейтингових, юридичних та інших послуг, пов'язаних з управлінням державним боргом та гарантованим державою боргом [1; 12]. Водночас функції, щодо нормативно-правового регулювання залишались за МФ. Проте, життя внесло корективи. На сьогодні Боргове агентство не створено.

Також у 2020 р. з'являється новий напрям – управління державними гарантіями на портфельній основі, який передбачає розподіл ризиків з державою суб'єкта, який отримує таку державну гарантію. Державна гарантія на портфельній основі – це зобов'язання держави перед банком відшкодувати певний відсоток кредитів (до 80 %, залежно від конкретних умов) кількох кредитів (кредитного пулу, портфелю) підприємця чи ряду підприємців [13; 14]. При цьому, рішення про надання кредитування, забезпечене державною гарантією на портфельній основі, приймається кредиторами на власний розсуд, виходячи з фінансового стану позичальника. За рахунок того, що гарантується лише певний відсоток кожного кредиту та по портфелю – банки кредитори теж беруть на себе ризик неповернення кредитів, тому більш зважено ставляться до відбору позичальників [15]. Ця сфера правовідносин знаходиться у віданні Відділу кредитних та гарантійних відносин Департаменту боргової політики і була розроблена та впроваджена ним.

Початок активної фази війни тягне за собою пошук державою (Мінфіном в тому числі) нових інструментів та особливостей підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні, це ж стосується і бюджетного процесу. У 2022 році до доходів загального фонду Державного бюджету України включено надходження від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, отримані в рамках грантів на бюджетну підтримку [16]. Резервний фонд держбюджету збільшено на 200 млрд грн. за рахунок здійснення додаткових зовнішніх та внутрішніх запозичень [17]. Уточнено питання здійснення видатків з державного бюджету в умовах воєнного стану; перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, джерелом формування яких є кошти позик та грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, іноземних фінансових та донорських установ і міжнародних фінансових організацій. Це рішення

дасть змогу забезпечити своєчасне здійснення бюджетних видатків для реалізації завдань і повноважень держави у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальної підтримки населення [18]. Також, надано право здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, навіть якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу порушено графік платежів, нараховано штрафні санкцій, виникла прострочена заборгованість [19].

Після початку російської повномасштабної війни проти України, Уряд України на позачерговому засіданні 25 лютого ухвалив низку рішень: зокрема, щодо здійснення внутрішніх запозичень шляхом поетапного випуску військових облігацій на 400 млрд грн [20]. На виконання зазначеного рішення МФ у березні 2022 розпочало аукціони з продажу військових облігацій (інвестиційний інструмент підтримки Державного бюджету, доступний для громадян, бізнесу та іноземних інвесторів). Слід зауважити, що зміни, запропоновані Постановою Уряду № 439 від 12.04.2022 стосуються призупинення випуску будь-яких облігацій внутрішньої державної позики (крім військових), а лише розміщенню вже емітованих (випущених). Кошти від продажу облігацій, залучені до державної скарбниці України, використовуються на безперебійне забезпечення фінансових потреб держави в умовах воєнного стану – соціальні та оборонні [21; 22].

За ініціативою МФ України на період дії воєнного стану в Україні змінено умови щодо укладення міжнародних договорів щодо залучення коштів до Державного бюджету. Такі міжнародні договори України можуть включати, зокрема, положення щодо відмови від суверенного імунітету України в можливих спорах щодо таких зобов'язань та не потребують ратифікації парламентом України [23]. Гранти зараховуються до загального фонду державного бюджету України [24].

Зовнішні запозичення варто розділити на борг перед комерційними кредиторами та міжнародними фінансовими організаціями. Україна вивчає можливість реструктуризувати зовнішній державний борг, оскільки бюджет в умовах війни має вкрай обмежені джерела фінансування, частина з якого відволікається на обслуговування держборгу [26]. Варто зазначити, що США готові розглядати різні способи надання Україні допомоги у війні з рф. У тому числі розглядається варіант списання зовнішнього боргу, що стане великою підтримкою української економіки [27; 28]. Попри складну ситуацію з бюджетом, МФ вважає, що Україна має продовжувати платити за своїми боргами [29]. На думку автора, це твердження є основоположним в державній борговій політиці України в умовах війни.

Висновки і пропозиції. На сьогодні в Україні створено систему органів управління державним та гарантованим державою боргом. Головним суб'єктом, що здійснює управління державним та місцевим боргом є МФ України (новостворене Боргове агентство, перебрало основні функції щодо управління та обслуговування державного боргу від МФ України, залишивши Мінфіну функцію з управління місцевим боргом, проте внаслідок нестачі фінансування, ще не запрацювало). Для повноти здійснення своїх функцій у сфері управління державним боргом, в організаційній структурі Мінфіну України створено Департамент боргової політики, що є самостійним структурним підрозділом. До складу Департаменту входять чотири відділи, а саме: відділ кредитних і гарантійних відносин; відділ ринків капіталу; відділ управління державним боргом та відділ управління місцевим боргом. Саме в своїй структурній взаємодії в складі Департаменту боргової політики співпраця цих відділів формує основу для функціонування системи управління державним боргом. Безпосередній аналіз повноважень Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом дає можливість зробити висновок, що питання стосовно зовнішніх запозичень, мікрофінансової допомоги ЄС та фінансування під гарантії Світового банку належить до повноважень зазначеного суб'єкта. Між Департаментом та Урядовим уповноваженим немає прямого підпорядкування, а лише структурна взаємодія в межах поставлених завдань та визначених повноважень, також різна підпорядкованість в рамках Мінфіну.

Отже, ключовими елементами в системі управління державним та гарантованим державою боргом є Департамент боргової політики Мінфіну та Урядовий уповноважений з питань управління державним боргом, які в своїй взаємодії здійснюють ефективне і планомірне здійснення державної боргової політики та впроваджують складні але дієві інструменти управління державним боргом (щорічне затвердження Урядом Програми та Стратегії управління державним боргом, створення Боргового агентства, впровадження державних гарантій на портфельній основі, випуск військових облігацій, тощо).

Міністерство фінансів при здійсненні своїх повноважень з управління державним боргом співпрацює з Державною казначейською службою України, Рахунковою палатою, Кабінетом Міністрів України.

Україна отримала статус кандидата до вступу в ЄС. Набуття Україною відповідного статусу зумовлює потребу та актуальність вивчення відповідних питань управління державним боргом у наступних наукових роботах.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text
2. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text
3. Основна інформація. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/overview-340
4. Заверуха І. Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Богданівна Заверуха ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2007. – 445 с.
5. Коба С.С. Управління державним боргом України (регулювання діяльності із здійснення запозичень): дис... канд. екон. наук: 08.02.03 / С.С.Коба ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Л., 2002. 186 с. укр. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text
6. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні [Текст]: монографія / В. О. Рядінська, С. В. Нефьодов; Держ. НДІ МВС України. Херсон: Гельветика, 2019. 211 с.
7. Питання Урядового уповноваженого з питань управління державним боргом: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 88. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2015-п#Text
8. Конституція України від 28.06.1996 № 245/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text
9. Сонцова О.В. Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / О.В. Сонцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.; Олійник Л.А. Стан і проблеми розвитку місцевих запозичень в Україні / Л.А. Олійник, М.А. Трусєєва // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. 2014. Вип. 200 (3). С. 237–242; Роль місцевих запозичень у вирішенні фінансових потреб регіонів // Ефективна економіка. 2015. № 5. [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL: http://www.economy.nayka.com.ua; Мазур І.І. Особливості становлення ринку муніципальних паперів в Україні / І.І. Мазур // Стратегічні пріоритети. 2010. № 1; Брязкало А.Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / А.Є. Брязкало. // Економіка та держава. 2016. № 3. С. 98–101; Василенко О. В. Напрями удосконалення системи фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Foa/2008_12/12_03.pdf; Диба О. М., Крук В. В. Механізм залучення зовнішніх ресурсів формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Vdnuet/econ/2010_3/Diba.pdf
10. Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#top
11. Стратегія та програма управління державним боргом. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/osnovna-informacija
12. Про утворення Агентства з управління державним боргом України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 №127 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-%D0%BF#Text

13. Деякі питання надання державних гарантій на портфельній основі у 2020 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2020 № 1151. Дата оновлення: 22.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2020-%D0%BF#Text
14. Про надання державних гарантій на портфельній основі у 2022 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2022 р. № 374. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-nadannya-derzhavnih-garantij-na-portfelnij-osnovi-u-2022-roci-374
15. Уряд прийняв рішення про надання державних гарантій на портфельній основі у 2022 році. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_priiniav_rishennia_pro_nadannia_derzhavnikh_garantii_na_portfelnii_osnovi_u_2022_rotsi-3377
16. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» № 7413 від 26.05.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39683
17. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»: Закон України від 21.04.2022 № 2218-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2218-IX#Text
18. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.08 – 31.08.2022), Національний інститут стратегічних досліджень. Офіційний веб-сайт. URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voyennoho-4
19. Проєкт Закону про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень № 7426 від 01.06.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39731 - 9 липня вже прийнято закон
20. Про випуск облігацій внутрішньої державної позики «Військові облігації»: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2022 № 156, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2022-%D0%BF#Text
21. Фінансування державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraines_state_budget_financing_since_the_beginning_of_the_full-scale_war-3435
22. Україна випускає військові облігації. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraina_vipuskaie_viiskovi_obligatsii-3339
23. Про кредити і гранти, які Україна залучає під час війни. Finbalance – Інтернет-портал про фінанси та економіку. URL: https://finbalance.com.ua/news/marchenko-vedemo-peremovini-pro-mizhnarodnu-pidtrimku-dlya-ukrani-na-6-mlrd-vro
24. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України. Закон України від 14.04.2022 № 2192-IX, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2192-20#n5
25. Державний борг та гарантований державою борг. Офіційний веб сайт Міністерства фінансів України, URL: https://www.mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg
26. Ukraine Mulling Debt-Restructuring Options as Payments Loom. Bloomberg, URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-30/ukraine-considering-debt-restructuring-options-as-payments-loom?srnd=premium-europe
27. У США розглядають можливість списання зовнішнього боргу України. Головні новини України та світу за день на порталі Delo.ua, URL: https://delo.ua/uk/economy/u-ssa-rozglyadayut-mozlivist-spisannya-zovnisnyogo-borgu-ukrayini-397245/
28. Press Secretary Jen Psaki Gaggle Aboard Air Force One En route Hebron, Kentucky., You Tube (2022/05/06), URL: https://www.youtube.com/watch?v=mvg9GKhmn3o
29. Дефолт чи реструктуризація: що буде з українським держборгом та чого чекають від США. Економічна правда (18.05.2022), URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2022/05/18/687154/

Sydorenko D. The role of the Ministry of Finance of Ukraine in the system of the public debt management

Based on its volume and structure, the concept of the state debt management system is distinguished. The organizational structure of the Ministry of Finance of Ukraine was

defined; the functions of the Department of Debt Policy of the Ministry of Finance of Ukraine and the Government Commissioner for the Management of the State Debt were investigated and delineated in accordance with the structure of the state debt; the powers of the Ministry of Finance and other executive authorities in the field of public debt management are demarcated, the main modern tools of the Ministry of Finance in the country's debt policy are singled out.

It has been established that the Ministry of Finance carries out comprehensive normative, analytical and accounting debt management. It was determined that the authority of the Ministry of Finance of Ukraine in the field of public debt management also includes the function of approving the decisions of local executive bodies regarding the raising of loans.

The modern principles and instruments of public debt management of the Ministry of Finance of Ukraine are revealed. In particular, the approval of the Medium-Term Strategy for State Debt Management and the State Debt Management Program; as plans for the future, implementation of a new model of public debt management (creation of the Debt Agency, whose powers are enshrined in the Budget Code). A new instrument of debt policy introduced by the Ministry of Finance of Ukraine in 2020 is described, state guarantees on a portfolio basis as an instrument that provides the sharing of risks with the state by the entity that receives such a state guarantee (this is the state's obligation to the bank to reimburse a certain percentage of loans). The Ministry of Finance is introducing a new instrument of debt policy with the beginning of a full-scale war between the Russian Federation and Ukraine on February 24, 2022 that are military bonds (auctions for the sale of military bonds is an investment tool to support the State budget, available to citizens, businesses and foreign investors).

It was established that the key elements in the system of managing state and state-guaranteed debt are the Department of Debt Policy of the Ministry of Finance and the Government Commissioner for State Debt Management, which in their interaction carry out the effective and planned implementation of state debt policy and implement complex but effective instruments of state debt management (annual approval by the Government of the Program and Strategy of State Debt Management, creation of the Debt Agency, implementation of state guarantees on a portfolio basis, issuance of military bonds, etc.). The Ministry of Finance cooperates with the State Treasury Service of Ukraine, the Accounting Chamber, and the Cabinet of Ministers of Ukraine in exercising its powers to manage the public debt.

Key words: *public debt, public debt structure, public debt management, public debt management system, internal public debt, external public debt, Ministry of Finance of Ukraine.*

УДК 351/354:34.028]:340.5(477+100)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.28

С. Т. Усмонова
аспірантка факультету менеджменту
Запорізького національного університету

«ПРОЗОРІСТЬ» ТА «OPENNESS»: СТИСЛЕ ПОРІВНЯННЯ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ НАПРАЦЮВАНЬ У ВИЗНАЧЕНІ ВІДКРИТОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто визначення понять «прозорість» та «відкритість» у контексті врядування серед іноземних та вітчизняних офіційних джерел та науковців. Понятійний апарат теорії публічного управління та адміністрування у вирії реформи потребує точності та адекватності, особливо у контексті проблематики, повязаної із взаємовідносинами між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами. Прозорість влади сприймається суспільством як фундаментальне поняття, що забезпечує демократизм публічного управління, готовність державного управлінського аппарату до зворотнього звязку, спроможність забезпечувати справжнє ефективне самоврядування та участь громадян у прийнятті важливих управлінських рішень. Розтлумачення поняття прозорості влади та однакове його розуміння як державними службовцями, так і громадянами створює передумови для конценсусу у громадянському суспільстві та підвищує рівень толерантності активних членів суспільства до змін, які відбуваються у державній політиці та дружнього вирішення гострих проблемних питань. Практика публічного управління, яка склалася в країнах ЄС, може бути адаптована до українських реалій з урахуванням технологічних змін в процессі державного управління та місцевого самоврядування, змін в громадянській свідомості, значного розширення інформаційного простору, рівня освіти населення та інших соціальних, економічних та культурних факторів, які мають місце в сучасному світі. Необхідно зазначити, що політичні процеси, які відбувалися протягом останнього десятиріччя в Україні та деяких пострадянських країнах, суттєво змінили уявлення громадян про необхідність забезпечення прозорості влади, необхідності розуміння політичних рішень, обговорення соціально-важливих питаннь розподілу ресурсів та забезпечення добробуту громадян. Європейський досвід публічного управління акцентує увагу на забезпеченні права особистості знати та розуміти сутність управлінських рішень та власне процесу управління. Важливим аспектом забезпечення прозорості влади є «неруйнівний» характер інформованності громадян, тобто усунення ризику, який полягає в ускладненні процесу управління, збільшення часу прийняття рішень та створення перешкод для реалізації державної політики. Європейскими та українськоми дослідниками накопичена достатня кількість матеріалу, який дозволяє ефективно класифікувати понятійно-категоріальний апарат в сфері прозорості державної влади та забезпечити належне методологічне підгрунтя для подальших досліджень.

Ключові слова: *прозорість, відкритість, публічне управління, доступ до інформації.*

Тема прозорості та відкритості як органів місцевого самоврядування, так і центральної влади вперше почала лунати відразу після набуття незалежності України і в перші ж роки набула відображення у законодавстві [1]. Однак, закордом тема будування відкритого врядування лунає же понад 50 років, зокрема після прийняття Закону про свободу інформації 1966 року у США [2]. З того часу тема прозорості дій органів влади не позбувається актуальності, про що свідчать публікації науковців, журналістів та розробка нових нормативних документів. Тому у нашій роботі ми оглянемо основні визначення та критерії прозорості влади в Україні, США та Європейському Союзі.

Деякі дослідники, наприклад, Патрік Біркшоу, а також навіть у посібнику

© Усмонова С. Т., 2022

Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, кажучи про початок розвитку прозорості влади у законодавстві, згадують Швецію, яка законодавчо забезпечила доступ свої громадян до інформації ще у 1766 році [4, 5]. Погоджуючись з тим, що ґрунтовний аналіз неможливий без цієї згадки, зусередимося на новітній історіх та сьогоденні. Право на інформацію віднесено до базових прав люди на Асамблеї ООН у 1946 році. Це – одна зі свобод, яка «є невід'ємною частиною фундаментального права на свободу вираження поглядів» [6]. Також право на інформацію закріплено у Загальній декларації прав людини (1948). В цьому документі воно отримало епітет «фундаментальне» та має під собою свободу вираження поглядів, а також «шукати, отримувати та поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами та незалежно від кордонів» [6]. В Україні, як в одній з країн-засновників ООН, також діє це право.

У нормативних актах Європейського Союзу також відображено право на інформацію. Зокрема, воно закріплено у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка набула чинності у 1953 році [7]. Україна, як член Ради Європи з 1995 року, зобов'язався дотримуватися вимог Конвенції. Крім того, забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних свобод, відповідно до національного законодавства та міжнародних угод є Ціллю сталого розвитку, затвердженою Генеральною Ассамлеєю ООН до 2030 року [8]. До підвищення прозорості органів влади також можна віднести Ціль 16.6., «Створення ефективних, підзвітних та прозорих закладів на всіх рівнях» [8].

Окрім декларування цілей, ООН продовжує вдосконалювати механізми прозорості. Так, у 2011 році Генеральною Асамблеєю ООН започатковано партнерство «Відкритий уряд» [5]. Уряди країн, які підримують підвищення прозорості влади, доєдналися до Декларації відкритості парламенту: «це звернення до національних парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів з боку громадських організацій моніторингу парламентської діяльності (ОМП/PMOs) для стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту» [9]. У тексті декларації немає визначення термінів «прозорість» та «відкритість», проте зазначено наступну вимогу: «Інформація про діяльність парламенту належить народу; громадяни повинні мати право на використання чи повторне опублікування інформації частинами або повністю». У декларації також зазначається, що будь-які виключення чи обмеження цієї вимоги повинні вузько визначатися законодавством [9]. У посібнику «Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд» Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи надається таке визначення ролі прозорості у контексті «Відкритого уряду»: для громадян – «Громадськість може бачити та розуміти дії свого уряду», а для уряду – «відкриття урядових даних та інформації про: державні витрати, державні контракти, лобіювання, розвиток та вплив політики и виконання державних послуг» [5]. Крім того, разом з прозорістю згадуються принципи участі та підзвітності.

Варто зазначити, що уряд Європейського Союзу не тільки вважає необхідним публікувати докумени у відкритому доступі, але й забезпечувати безпосередньо фізичний доступ відвідувачів до будівлі і до засдіннь уряду: «Будь-який громадянин Союзу, будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або має свій зареєстрований офіс у державі-члені, має право доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії відповідно до принципів та умов, визначених відповідно до з абзацами 2 і 3» [10]. Та сама постанова №1049/2001 зазначає, що відкритість дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі прийняття рішень. На думку авторів постанови, відкритість гарантує, що адміністрація користуватиметься більшою легітимністю, буде більш ефективною та більш підзвітною громадянам. У постанові також наголошується, що відкритість сприяє зміцненню принципів демократії та поваги до основних прав людини [10]. Як ми бачемо, відкритість органів влади ЄС у цій постанові окреслюється не тільки наданням документів на вимогу громадян,

але й публікаіцєю у відкритому доступі. Також важливим є забезпечення фізичного доступу до засідань уряду, а також публікація усіх виступів посадовців.

Аналізуючі вищезазначені документи, варто зазначити, що таке поняття, як право на інформацію та свобода інформації визначені широко, та міжнародними організаціями найвищого рівня, такі як ООН та Рада Європи. Проте, ці права здебільшо стосуються громадян - вони мають право отримати інформацію. Яке надання інформації є належним для того, щоб забезпечити ці права, не визнначенно. Те саме стосужжться визначень термінів «прозорість» та «відкритість» стосовно діяльності урядів та органів влади.

У розбудові забезпечені реалізації свободи інформації значну роль відідграють громадські ініціативи. Наприклад, Громадська інформація Transparency International [11]. Експерти цієї організації розробили ряд методології задля оцінювання рівня прозорості діяльності органів влади різних рівнів [12, 13], зокрема в Україні [14, 15]. Ці рейтинги складаються з ряду індикаторів, які розроблено на базі нормативно-правових актів та висновків експертів спільно з спільно з Інститутом Політичної Освіти [16].

Організація економічного співробітництва та розвитку визначає такі критерії відкритого уряду: координація уряду в цілому, громадська участь і доступ до інформації, прозорість бюджету, доброчесність і боротьба з корупцією, використання технологій і місцевий розвиток [17].

Попри достатню кількість нормативно-правових актів, які ратифіковано декількома країнами, вчені зазначають, що місцеве законодавство країн має національні ознаки та розбіжності, про що зазначають у своїх роботах П. Біркшоу, К.Мозер та інші. [4, 18, 31]. Дослідники зазначають, що відповідні закони про свободу та право на інформацію вже прийнято у понад 80 країнах [18], розроблено понад 200 національних планів дій з підвищення прозорості на рівні країни [5].

Однак, на нашу думку, у глобальному, субконтенінтальному законодавстві існує відсутність чіткого тлумачення принципів прозорості та відкритості, які замінюються механізмами реалізації права на інформацію та описом ознак відкритого врядування.

І все ж таки, що таке прозорість? Деяке роз'яснення, що саме мається на увазі під «прозорістю», надане у Меморандумі для керівників виконавчих департаментів та агенцій, виданим адміністрацією Президента США Барака Обами у 2009 році: «Прозорість сприяє підзвітності, надаючи громадськості інформацію про те, що робить уряд» [21].

Організація Всесвітній проєкт юстиції наводіть критерії прозорого врядування, серед яких оприлюдненіня законів та урядових даних, забезпечення права на інформацію, громадянської участі та механізми подання скарг [28].

Деякі міжнародні організації розробили концеп «Good governess» - «Належне врядування». Найбільше поширення отримав концепт належного врядування ООН. За цим взначенням, одним з 8 критеріїв належного врядування разом з доступністю, орієнтацією на консенсус, дієвістю, результативністю, інклюзивністю та чутливістю, є підзвітність та прозорість [32]. Прозорість у даному контексті має на увазі дотримання існуючих правил та норм, а також донесення інформації про рішення до тих, на кого вони можеуть вплинути, у зрозімілому вигляді та на доступних носіяї [32].

Науковці Б.Віртца та С.Біркмейєр зазначають, що для забезпечення прозорості, для громадськості повинна бути доступна, перш за все, бюджетна інформація. Також громадськість повинна бути залучена до розробки та виконання законів, і ці механізми участі повинні бути зрозумілими та доступними для широкого загалу. Також для забезпечення прозорості та відкритості влади неурядові організації та незалежні ЗМІ проводити публічний моніторинг органів врідування [20].

На думку науковців А. Пречал, М. Леу одним з найпоширеніших критеріїв прозорості є відкритість у процесі прийняття рішень і, зокрема, доступ до документів», а також «зрозумілість процедур, чітке формулювання, публікація та повідомлення про законодавчі акти/рішення та обов'язок

пояснювати причини» [30]. К.Болл у своєму дослідженні виділяє три основних значення «прозорості», серед яких зрозумілість прийнятих рішень, безперешкодний доступ до інформації про владу, розгалуження, коли конфіденційність і секретність є доречними, а коли ні, а також процес аналізу політики та програм [25].

Детально критерії прозорості та відкритості розглядають Л.Боузрап та Дж.П.Кристенсен у посібнику-інструкції з прозорості та доступу до інформації. На їхню думку, «відкритість» означає заходи, вжиті для того, щоб зробити управління якомога прозорішим і залученням навколишньої громади, а також зміцнити загальну довіру до державних установ» [22]. Серед критерієв ці автори також зазначають доступ до прийнятих рішень і до фінансових документів. На більш активній взаємодії громадськості та влади наполягають С. Ліндсей та М.Лодже, які вважають, що повна прозорість влади полягає у можливості громадян впливати («контролювати») на якість надання державних послуг, ґрунтуючись на своїх поглядах або вподобаннях щодо того, як вони повинні надаватися, а також на обізнаності щодо рішень влади, які приймаються [24]. Якщо спростити, то можна привести таке визначення К.Чена та С.Гапанаті: «Прозорість означає доступність урядової інформації (дані, рішення та процедури) для громадськості» [26].

Роблячи висновки з наведених статей, можна вивести власне тлумачення. «Прозорість» влади – це доступ кожного громадянина до інформації, яка не підпадає під визначення секретної або конфіденційної, що зумовлює зрозумілість дій влади та прийняття нею відповідних рішень. Прозорсть має під собою підзвітність влади. Бо саме публічне звітування посадовців та органів влади перед громадскістю є, на нашу думку, одним з інструментів забезпечення прозорості влади.

Треба зазначити, що іноземні дослідники також зазначають відсутність чіткого визначення термінів «прозорість», «відкритість» та частого вжитку у тотожних значеннях [23].

Вітчизняні дослідники, такі як Е.А.Афонін та О.В.Суший також зазначають часту тоточність цих значень [27], до яких ще доєднується термін «гласність», який досі вживається в українському законодавстві [1]. Ці автори зазнчають, що наи частіше поняття транспарентності пов'язується з інформаціи ною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів [27]. В.І. Мельніченко, навпаки, акцентує увагу на різниці у термінах «прозорість» та «відкритість» та характеризує прозорість «пасивністю споглядання інформації», а відкритість – діями щодо взаємодії з громадськістю [29].

На нашу думку, проаналізувавши роботи дослідників, можна дати таке визначення відкритості влади: це наявність ефективного механізму впливу громадян на дії влади. На нашу думку, відкритість влади є більш осяжним поняттям, ніж «прозорість» та «підзвітність» та охоплює обидва ці принципи врядування.

Висновки. Дослідивши законодавство та роботи вітчизняних та іноземних авторів, можна прийти до висновку, що єдиного визначення понятть «прозорість» та «відкритість» не існує. Також відсутні тлумачення в основних документах, які розглядалися у статті. Крім того, критерії оцінювання рівня прозорості та відкритості того чи іншого органу влади також відрізняються. На нашу думку, якщо узагальнити, то «прозорість» влади можна тлумачити як доступ кожного громадянина до інформації, яка не підпадає під визначення секретної або конфіденційної, що зумовлює зрозумілість дій влади та прийняття нею відповідних рішень. Під відкритістю влади, яка є більш осяжним поняттям, на нашу думку, ніж прозорість, можна розуміти наявність ефективного механізму впливу громадян на дії влади. Проблематика відсутності у міжнародному та українському законодавстві єдиних визначень термінів «відкритість» та «прозорість», які є широковживаними навіть в офіційних документах, потребує подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 №2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text (дата звернення: 12.07.2022).

2. Freedom of Information Act. The government's central website for FOIA. URL: https://www.foia.gov/about.html (дата звернення: 12.07.2022).
3. Freedom of information. Official website of United Nations. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/freedom-of-information (дата звернення: 12.07.2022).
4. Birkinshaw P. Freedom of information and openness: fundamental human rights? *Administrative Law Review*, 2006. Vol. 58. pp. 177–218.
5. Публічна етика. Прозорість та відкритий уряд. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Рада Європи, 2019. URL: https://rm.coe.int/booklet-a6-transparency-coll-public-ethic-ukr/168094eb8b (дата звернення: 15.07.2022).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 17.07.2022).
7. Sustainable Development Goal 16. Official website of United Nations. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/sdg-16/ (дата звернення: 18.07.2022)
8. Декларація відкритості парламенту. URL: https://openingparliament.org/static/pdfs/ ukrainian.pdf (дата звернення: 17.07.2022).
9. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. *Official Journal L* 145, 2001. P. 0043-0048. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049 (дата звернення: 20.07.2022)
10. Transparency International. URL: https://www.transparency.org/en/what-we-do
11. WJP Open Government Index 2015. URL: https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015 (дата звернення: 20.07.2022).
12. Global Right to Information Rating Map. URL: http://www.rti-rating.org (дата звернення: 20.07.2022).
13. Рейтинг прозорості 100 міст України. URL: https://transparentcities.in.ua/transparency-rating. (дата звернення: 20.07.2022).
14. Рейтинг підзвітності міст України. URL: https://transparentcities.in.ua/accountability- rating. (дата звернення: 20.07.2022).
15. Методологія рейтингування прозорості міст - 2021. https:// transparentcities.in.ua/news/yak-otsiniuvatymetsia-riven-prozorosti--mist-u-2021-rotsi (дата звернення: 20.07.2022).
16. Official website of Organisation for EconomicCo-operation and Development. URL: https://www.oecd.org. (дата звернення: 20.07.2022).
17. Awonke B., Bheki M. Implementing Accountability and Transparency in Supranational Organisations: A Comparison of the European Union and the African. *Journal of African Union Studies*, 2021. Vol. 10 (2). pp. 91-104
18. Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 [without reference to a Main Committee (A/71/L.75)] 71/313. Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/207/63/PDF/N1720763.pdf?OpenElement. (дата звернення: 20.07.2022).
19. Wirtz B. W., Birkmeyer St. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 2015. Vol. 38 (5). Pp. 381–396.
20. Open Government Directive. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive (дата звернення: 20.07.2022)
21. Boserup L. Kr., Christensen J.P. Tested and edited by Lisbeth Arne Pedersen, An Introduction to Openness and Access to Information. Danish Institute for Human Rights, 2005. 126 p. URL: https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/handbook_intro_to_openness_&_ai.pdf (дата звернення: 20.07.2022)
22. Musa A., Bebić D., Petra Đurman P. Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. Croatian and comparative public administration, 2015. Vol. 15 (2). Pp. 415-450. URL: https://hrcak.srce.hr/file/210614. (дата звернення: 20.07.2022)
23. Lindsay S., Lodge M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 2001. Vol. 28, no. 4, pp. 471–89

24. Ball C. What Is Transparency? Public Integrity, 2009. Vol. 11 (4). Pp. 293–308
25. Chen C., Ganapati S. Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 2021. URL: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00208523211033236 (дата звернення: 20.07.2022)
26. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
27. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 2003. № 4. С. 48–55.
28. Prechal A., Leeuw M. Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle? *Review of European and Administrative Law*, 2007. Vol. 0, No. 1, pp. 51–61.
29. Moser C. How open is 'open as possible?: Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)*, 2001. Vienna. URL: https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1389/1/p (дата звернення: 20.07.2022)
30. Mr. Yap Kioe Sheng. United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? URL: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (дата звернення: 20.07.2022)

Usmonova S. «Transparency» and «openness»: a concise comparison of domestic and foreign developments in the definition of open governance

The article considers the definition of the concepts of "transparency" and "openness" in the context of governance among foreign and domestic official sources and scientists. The conceptual apparatus of the theory of public management and administration in the midst of reform needs accuracy and adequacy, especially in the context of issues related to the relationship between state authorities, local government and citizens. Government transparency is perceived by society as a fundamental concept that ensures the democratization of public administration, the readiness of the state management apparatus for feedback, the ability to ensure real effective self-government and the participation of citizens in making important management decisions. The interpretation of the concept of government transparency and its equal understanding by both civil servants and citizens creates prerequisites for consensus in civil society and increases the level of tolerance of active members of society to changes that occur in state policy and amicable resolution of acute problematic issues. The practice of public administration, which has developed in the EU countries, can be adapted to Ukrainian realities, taking into account technological changes in the process of state administration and local government, changes in civic consciousness, a significant expansion of the information space, the level of education of the population and other social, economic and cultural factors that take place in the modern world. It should be noted that the political processes that have taken place over the last decade in Ukraine and some post-Soviet countries have significantly changed citizens' perceptions of the need to ensure transparency of government, the need to understand political decisions, discuss socially important issues of resource allocation and ensure the well-being of citizens. The European experience of public management focuses on ensuring the right of the individual to know and understand the essence of management decisions and the actual management process. An important aspect of ensuring government transparency is the "non-destructive" nature of citizen awareness, that is, eliminating the risk of complicating the management process, increasing decision-making time, and creating obstacles to the implementation of state policy. European and Ukrainian researchers have accumulated a sufficient amount of material that makes it possible to effectively classify the conceptual-categorical apparatus in the field of transparency of state power and provide an appropriate methodological basis for further research.

Key words: *Transparency, openness, public management, access to information.*

УДК 351:338.431
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.29

Т. О. Харченко
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ОЦІНКА РІВНЯ ВПЛИВУ ЕКОНОМІЧНОЇ СВОБОДИ НА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

В статті висвітлено результати поглибленого аналізу рівня впливу економічної свободи на механізми державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України шляхом дворівневої оцінки вісімнадцяти кореляційно-регресійних залежностей субіндексів IEF на формування валової доданої вартості національної економіки та аграрного сектору.

Розрахунками підтверджено, що процеси, котрі відбуваються в сфері захисту прав власності виступають в якості фактору-стимулятора нарощення обсягів валової доданої вартості. Встановлено наявність слабкого позитивного зв'язку субіндексів податкового навантаження та бюджетних витрат на результуючі показники: GVANE та GVAAS, що свідчить про відсутність їх впливу. В розрізі пояснюючих факторів індексу трудових відносин та індексу регулювання цін на результуючі показники (GVANE та GVAAS) зв'язку не встановлено. Підтверджено помірний позитивний зв'язок між результуючими показниками GVANE та GVAAS та індексом фінансової свободи. Визначено наявність слабкого зв'язку індексу свободи торгівлі та індексу інвестиційного клімату на формування валової доданої вартості національної економіки та аграрного сектору, зокрема.

Емпірично підтверджено, що всі досліджувані фактори є стимуляторами щодо формування GVANE та GVAAS, найбільш важливим з яких є Індекс свободи бізнесу. Підтверджено свівставність значень показників моделі вищого рівня (національна економіка) та моделі підпорядкування (аграрний сектор), що вказує на прямий вплив інструментів державного регулювання економіки на результативність функціонування аграрного сектору. Обґрунтовано важливість досягнення балансу між методами прямого та непрямого впливу механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, для створення сприятливих умов ведення бізнесу та розширення економічної свободи. Підтверджений сильний позитивний зв'язок між Індексом свободи бізнесу та макроекономічним показником функціонування галузі, визначає доцільність його використання в якості індикатору оцінки економічного складника результативності механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору.

Ключові слова: *Індекс економічної свободи IEF, валова додана вартість, державне регулювання економіки, субіндекси, сила та напрям впливу, ступінь зв'язку.*

Постановка проблеми. Поглиблення трансформацій, в частині адаптації діючих державних політик до європейських підходів, визначення ефективності державного управління в якості окремого інституційного складника, спонукає до пошуку оптимального співвідношення між рівнем державного регулювання та свободи ринку. Практика використання міжнародних індексів, в якості комплексного складника оцінки економічної складової сталого розвитку, набула широкого запровадження протягом останніх років. В даному контексті особлива увагу приділяється визначенню рівня економічної свободи як індикатору оцінки результативності державного регулювання економіки.

Індекс економічної свободи (Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, далі – IEF), на думку наукової та експертної

© Харченко Т. О., 2022

спільноти [1–8], має підтверджений зв'язок між розрахованим значенням окремої країни та ступенем її процвітання. Окреслена залежність дозволяє встановити річний прогрес, як в розрізі загального показника IEF, так і в розрізі його субіндексів. П'ятирічна динаміка значень IEF свідчить про покращення позиції України в міжнародному рейтингу та підтверджує результативність змін в сфері державного регулювання економіки. Тісний зв'язок між економічною політикою та механізмами державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору визначає актуальність проведення поглибленого дослідження оцінки впливу значень субіндексів IEF на формування макроекономічних показників національної економіки та аграрного сектору, зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий пошук щодо оцінки впливу рівня державного регулювання економіки на процвітання країни, розвитку її галузей та окремих сфер діяльності висвітлено в публікаціях, як вітчизняних, так і іноземних авторів. Дослідження Н. Берггрена підтвердили гіпотезу про те, що наслідком високого рівня економічної свободи є рівномірне збагачення всіх верств населення [1]. Дослідження вітчизняних науковців Гейця В. М. [2], Булєєва І.П. [3], Михайлова А.М. [4], Маркович І.Б. [5], Сімахової А.О., Скрипник Н.Є. [6], Гордуновського О.М. [7], Геращенко С.О., Чорнобаєва В.В. [8] та ін. підтвердили вплив рівня економічної свободи на результативність функціонування економіки та окреслили важливість подальших досліджень щодо оцінки впливу економічної свободи на галузі та окремі сфери діяльності. Враховуючи підтверджені зв'язки, актуальним є поглиблення досліджень щодо оцінки рівня впливу економічної свободи на механізми державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, як провідної галузі національної економіки.

Формулювання цілей статті. Визначення рівня впливу економічної свободи на механізми державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору шляхом дворівневої оцінки кореляційно-регресійних залежностей субіндексів IEF на формування валової доданої вартості національної економіки та аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу. Перевагами IEF в сфері публічного управління є можливість оцінки рівня свободи бізнесу за діючих інструментів державного регулювання економіки. Методологічною основою розрахунку загального значення IEF виступає визначення середнього арифметичного за десятьма субіндексами, а з 2018 р. за дванадцятьма. Розрахункове значення кожного субіндексу визначається в межах від 0 до 100 балів (максимальний результат – 100 балів), котрі характеризують чотири комплексних складника, такі як: верховенство права, діяльність влади, ефективність регулювання та відкритість ринку (рисунок 1).

За результатами розрахунку загального показника IEF, робиться висновок щодо рівня свободи економіки країн шляхом їх умовного розподілу в розрізі наступних груп: вільні (free) – 80–100 балів; переважно вільні (mostly free) – 70–79,9 балів; помірно вільні (moderately free) – 60–69,9 балів; переважно невільні (mostly unfree) – 50–59,9 балів; невільні (деспотичні) (repressed) – 0–49,9 балів [9]. Для характеристики рівня відкритості економіки України, розглянемо динаміку значень загального показника IEF, котра представлена на рисунку 2.

Представлена на рисунку 2 динаміка, свідчить про позитивні зрушення в частині зростання IEF в період 2017–2021 рр. В частині позитивної оцінки слід відмітити, що починаючи з 2018 р. Україна вийшла із групи невільних країн та перейшла до групи переважно невільних країн. Окреслена динаміка сформувалась за рахунок зростання значень субіндексів захисту трудових прав та регулювання цін. Стан податкового навантаження також характеризується позитивними змінами, проте потребують покращення субіндекси, котрі характеризують інвестиційний клімат, фінансову свободу та субіндекси комплексного складника «Верховенство права».

Для визначення сили впливу чинників, котрі характеризують певний напрям у складі Індексу економічної свободи, на формування макроекономічних показ-

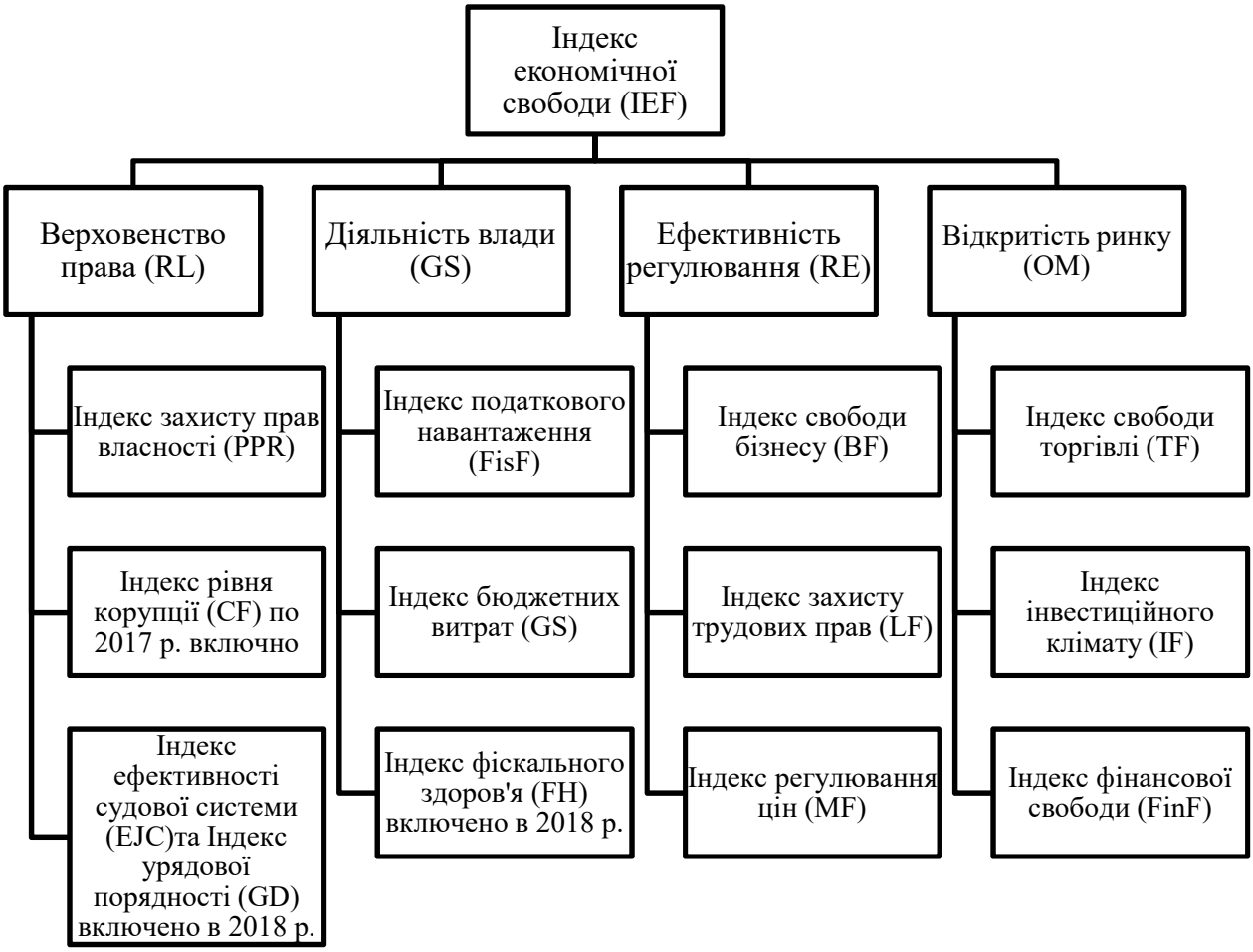

Рис. 1. Складові Індексу економічної свободи (The Heritage Foundation)

Джерело: [9]

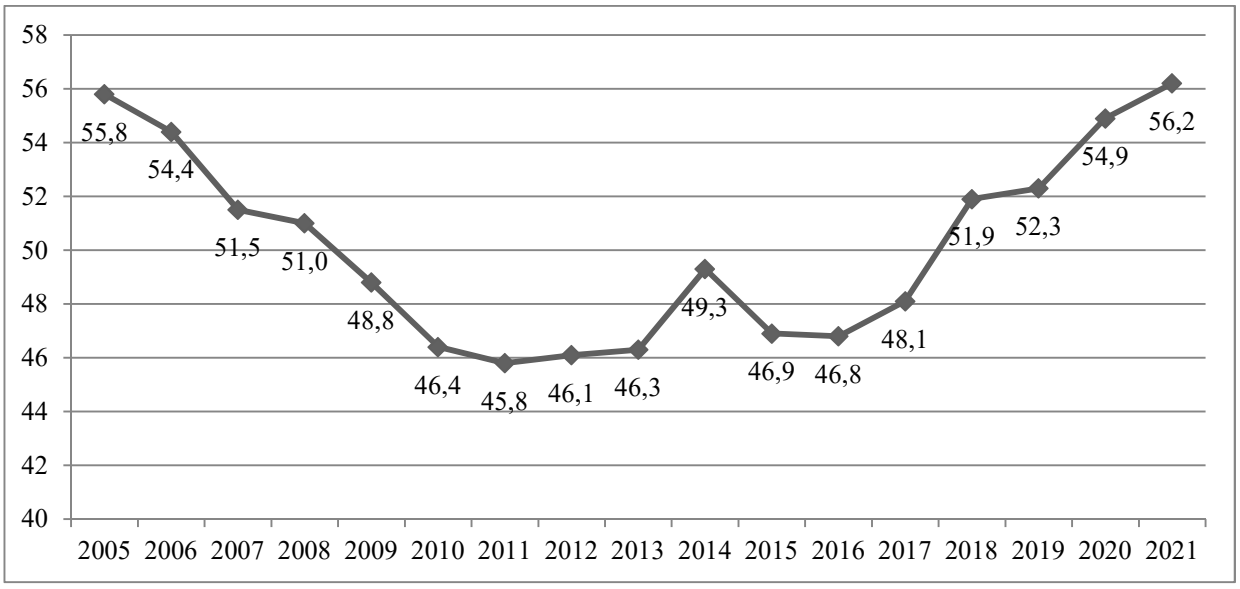

Рис. 2. Динаміка значень IEF Україна, 2005–2021 рр.

Джерело: [10]

ників національної економіки України (GVA_{NE}) та аграрного сектора (GVA_{AS}), зокрема, розраховано кореляційно-регресійні залежності за кожним із субіндексів IEF за період 1995–2021 рр. Комбінований підхід, в частині дворівневої оцінки рівня впливу, дозволяє поглибити аналіз та визначити ступень співставності сформованих тенденцій.

Основою для розрахунку стали значення субіндексів IEF України, обсяги валової доданої вартості національної економіки України та аграрного сектору, зокрема, за період 2005–2021 рр. Зауважимо, що на першому етапі, з розрахунків було виключено субіндекси: рівень корупції (CF) та фіскальне здоров'я (FH) у зв'язку зі зміною методики розрахунку та відсутністю аналітичних даних. Результатом другого етапу розрахунків була побудова вісімнадцяти економетричних моделей.

В моделях вищого рівня, в якості результуючого показника, було визначено – валову додану вартість в основних цінах, млн. грн. (GVA_{NE}). В моделях підпорядкування, результуючим показником визначено – валову додану вартість за напрямом діяльності сільське, лісове та рибне господарство, млн. грн. (GVA_{AS}). У складі пояснюючих факторів розглянуто наступні субіндекси IEF: *PPR* – індекс захисту прав власності; *FisF* – індекс податкового навантаження; *GS* – індекс бюджетних витрат; *BF* – індекс свободи бізнесу; *LF* – індекс захисту трудових прав; *MF* – індекс регулювання цін; *TF* – індекс свободи торгівлі; *IF* – індекс інвестиційного клімату; *FinF* – індекс фінансової свободи.

Розрахункові показники кореляційно-регресійних залежностей було згруповано в розрізі комплексних складників, а саме: верховенство права (таблиця 1), діяльність влади (таблиця 2), ефективність регулювання (таблиця 3) та відкритість ринку (таблиця 4).

Представлені в таблиці 1 дані, вказують на наявність помірного позитивного зв'язку між результуючими показниками та пояснюючим фактором в розрізі досліджуваних кореляційно-регресійних залежностей. Обидві досліджувані моделі є адекватними та якісними, що підтверджують розраховані значення критерія Фішера 18,9 й 9,9, котрі є більшими за критичне значення – 4,54 та t-Стьюдента 4,36>2,13; 3,15>2,13. Встановлено високу силу зв'язку між індексом захисту прав власності та зростанням валової доданої вартості на вищому рівні (національна економіка). В моделі підпорядкування (аграрний сектор), визначено наявність помірного зв'язку між результуючим показником та пояснюючим фактором. Результати розрахунків свідчать про те, що процеси, котрі відбуваються в сфері захисту прав власності виступають в якості фактору-стимулятора нарощення обсягів валової доданої вартості.

В частині оцінки моделей, котрі характеризують ступінь впливу субіндексів FisF, GS складника «Діяльність влади», встановлено наявність слабкого позитивного зв'язку (таблиця 2).

В порівняльному аспекті, в розрізі досліджуваних моделей, встановлено ідентичність всіх оціночних характеристик, як для національної економіки в цілому, так і для аграрного сектору, зокрема. Загальним висновком проведеного розрахунку встановлено відсутність впливу пояснюючих факторів на результуючі показники: GVA_{NE} *та* $GVA_{AS.}$ В даному контексті доцільно зауважити, що значення субіндексу бюджетних витрат протягом досліджуваного періоду коливались в межах 28-78,6 балів, а значення субіндексу податкового навантаження на рівні 77-90,2 бали, відповідно. Однак спільний характер змін, в розрізі досліджуваних динамічних рядів, забезпечив майже рівнозначні якісні характеристики за всіма досліджуваними моделями даної групи.

Одним із важливих аспектів при формуванні оціночних характеристик державного регулювання сталого розвитку є оцінка ефективності управління. Даний показник є комплексним і передбачає проведення аналізу в розрізі таких субіндексів, як: свобода бізнесу, трудові відносини, регулювання цін (таблиця 3).

Розрахункові показники економетричних моделей, наведених в таблиці 3, свідчать про наявність зв'язку між результуючими показниками (GVA_{NE} та GVA_{AS}) та пояснюючим фактором BF. В розрізі пояс-

Таблиця 1

Показники оцінки економетричної моделі залежності GVANE та GVAAS від субіндексу PPR складника «Верховенство права»

Субіндекс IEF	Рівняння регресії, НЕ/АС	R	Сила зв'язку	R^2	Адекватність моделі (так/ні)	t-статистика, (tкр = 2,13)	Критерій Фішера ($F_{кр}$= 4,54)	Сила і напрям впливу
Індекс захи-сту прав власності (PPR)	GVA_{NE}=-2267579,1+ 122129,3PPR	0,75	висока	0,56	так	4,36	18,9	Помірний позитивний
	GVA_{AS}=-253524,9+ 13745,7PPR	0,63	помітна	0,40	так	3,15	9,9	Помірний позитивний

Джерело: розрахунки автора за даними [10].

Таблиця 2

Показники оцінки економетричної моделі залежності GVA_{NE} та GVA_{AS} від субіндексів *FisF, GS* складника «Діяльність влади»

Субіндекс IEF	Рівняння регресії, НЕ/АС	R	Сила зв'язку	R^2	Адекватність моделі (так/ні)	t-статистика, (tкр=2,13)	Критерій Фішера ($F_{кр}$= 4,54)	Сила і напрям впливу
Індекс податкового наванта-ження (FisF)	$GVA_{NE=}$-4837109,+ 85689,5 FisF	0,22	слабка	0,05	ні	-0,62	0,79	Слабкий позитивний
	GVA_{AS}=- 577819,4 + 9620,7 FisF	0,23	слабка	0,05	ні	-0,69	0,86	Слабкий позитивний
Індекс бюджетних витрат (GS)	$GVA_{NE=}$2493172,2-17187,1GS	0,21	слабка	0,05	ні	-0,84	0,71	Слабкий позитивний
	$GVA_{AS=}$303063,2-2411,2GS	0,22	слабка	0,05	ні	-0,89	0,79	Слабкий позитивний

Джерело: розрахунки автора за даними [10].

Таблиця 3

Показники оцінки економетричної моделі залежності GVA_{NE} та GVA_{AS} від субіндексів *BF, LF, MF* складника «Ефективність регулювання»

Субіндекс IEF	Рівняння регресії, НЕ/АС	R	Сила зв'язку	R^2	Адекватність моделі (так/ні)	t-статистика, (tкр=2,13)	Критерій Фішера $F_{кр}$= 4,54	Сила і напрям впливу
Ефективність регулювання								
Індекс свободи бізнесу (BF)	GVA_{NE}=-3637496,6+ 102186,4BF	0,79	висока	0,62	так	4,94	24,4	Сильний, позитивний
	GVA_{AS}=-528025,2+ 13785,4 BF	0,80	висока	0,63	так	5,10	26,0	Сильний, позитивний
Індекс захисту трудових прав (LF)	GVA_{NE}= 3418012,3 -32350,6LF	0,10	слабка	0,01	ні	-0,4	0,16	Слабкий позитивний
	$GVA_{AS=}$ 246327,4 -933,1 LF	0,02	слабка	0,0…5	ні	-0,09	0,07	Слабкий позитивний
Індекс регулювання цін (MF)	GVA_{NE}= 5796980,9 -60264,5MF	0,40	слабка	0,16	ні	-1,72	2,94	Слабкий позитивний
	GVA_{AS}= 605463,5 -6058,8 MF	0,31	слабка	0,09	ні	-1,24	1,54	Слабкий позитивний

Джерело: розрахунки автора за даними [10].

Таблиця 4

Показники оцінки економетричної моделі залежності GVA_{NE} та GVA_{AS} від субіндексів *TF, IF, FinF* складника «Відкритість ринку»

Субіндекс IEF	Рівняння регресії, НЕ/АС	R	Сила зв'язку	R^2	Адекватність моделі (так/ні)	t-статистика, (tкр=2,13)	Критерій Фішера ($F_{кр}$= 4,54)	Сила і напрям впливу
Відкритість ринку								
Індекс свободи торгівлі (TF)	GVA_{NE} = 4640823,7 - 35343,6TF	0,11	слабка	0,01	ні	-0,44	0,20	Слабкий позитивний
	GVA_{AS} = 413853,3 - 2633,5 TF	0,06	слабка	0,004	ні	-0,25	0,06	Слабкий позитивний
Індекс інвестиційного клімату (IF)	GVA_{NE}= -335740,6 + 78595,4IF	0,45	слабка	0,21	ні	1,97	3,88	Слабкий позитивний
	GVA_{AS}=-32407,9 + 8706,6IF	0,38	слабка	0,14	ні	1,57	2,48	Слабкий позитивний
Індекс фінансової свободи (FinF)	GVA_{NE}= 4632001,1 -81806,1FinF	0,61	помітна	0,37	так	-2,96	8,77	Помірний позитивний
	GVA_{AS}= 581305,1 -10858,6FinF	0,60	помітна	0,37	так	-2,94	8,65	Помірний позитивний

Джерело: розрахунки автора за даними [10].

нюючих факторів індексу трудових відносин (LF) та індексу регулювання цін (MF) на результуючі показники (GVA_{NE} та GVA_{AS}) зв'язку не встановлено (критерій Фішера *LF* 0,16<4,54 й 0,07<4,54, *MF* 2,94<4,54 й 1,54<4,54; t-Статистика *LF* -0,4<2,13 й -0,09<2,13, *MF* -1,72<2,13 й -1,24<2,13). Результати розрахунків свідчать про те, що саме індекс свободи бізнесу має сильний позитивний вплив на формування GVA_{NE} та GVA_{AS}. Якість моделей підтверджують й розраховані значення критерію Фішера та t-Стьюдента, котрі переважають критичні значення (критерій Фішера *BF* 4,94>4,54 й 5,10>4,54; t-Статистика 24,4>2,13 й 26,0>2,13). В розрізі окреслених моделей слід відмітити свівставність значень показників моделі вищого рівня (національна економіка) та моделі підпорядкування (аграрний сектор), що вказує на прямий вплив інструментів державного регулювання на результативність функціонування аграрного сектору.

В частині оцінки впливу субіндексів складника «Вікритість ринку» підтверджено багатоаспектність значень, котрі представлено в таблиці 4.

Так, дані таблиці 4 свідчать про наявність помірного позитивного зв'язку між результуючими показниками GVA_{NE} та GVA_{AS} та індексом фінансової свободи, про що свідчить коефіцієнт детермінації. Також підтверджено зв'язок між пояснюючим фактором FinF та результуючими показниками за критерієм Фішера, котрі переважають критичне значення у наступному співвідношенні 8,77>4,54 й 8,65>4,54 та t-Стьюдента -2,96>2,13 та -2,94>2,13. В частині оцінки моделей індексу свободи торгівлі та індексу інвестиційного клімату на формування валової доданої вартості національної економіки та аграрного сектору, зокрема, встановлено наявність слабкого зв'язку між результуючими показниками та пояснюючим фактором. Адекватність моделей не підтверджена. В якості загального висновку щодо оціночних характеристик, слід зауважити, про ідентичність тенденцій щодо впливу субіндексів *TF, IF, FinF* складника «Відкритість ринку» на досліджувані макроекономічні показники.

Висновки. За результатами проведеного аналізу, емпірично підтверджено, що всі досліджувані фактори є стимуляторами щодо формування GVA_{NE} та GVA_{AS}, найбільш важливим з яких є Індекс свободи бізнесу (BF). Дана динаміка підтверджує важливість досягнення балансу між методами прямого та непрямого впливу механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, для створення сприятливих умов ведення бізнесу та розширення економічної свободи. В частині співставності напрямів і сили зв'язку між пояснюючими факторами та результуючими показниками в розрізі моделей вищого рівня (національна економіка) та моделей підпорядкування (аграрний сектор) підтверджено ідентичність тенденцій. Виключенням є кореляційно-регресійна залежність між індексом захисту прав власності та показниками GVA_{NE} й GVA_{AS}, де на національному рівні визначено високу силу зв'язку, а на рівні галузі підтверджено помітний зв'язок. Підтверджений сильний позитивний зв'язок між Індексом свободи бізнесу та макроекономічним показником функціонування галузі, визначає доцільність його використання в якості індикатору оцінки економічного складника результативності механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору.

Список використаної літератури:

1. Берггрен Н. Преимущества экономической свободы URL: http://www.freetheworld.com/papers/berggren_review.pdf (дата звернення: 25.10.2022 р.)
2. Геец В. М. Модернизация в системе «общество – государство – экономика». Журнал европейской экономики. 2014. Т. 13. № 3. С. 237–252.
3. Булеев И. П. Некоторые аспекты функционирования экономики Украины на современном этапе ее развития. Проблеми економіки. 2015. № 1. С. 49–58.
4. Михайлов А.М. Методичні підходи та система показників визначення інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки. Економіка АПК. 2016. № 12. С. 76–83.
5. Маркович І. Економічна свобода та економічний розвиток: теоретико-емпіричне дослідження зв'язку. *Журнал європейської економіки.* 2014. Т.13. №5.С. 125–140.

6. Сімахова А.О., Скрипник Н.Є., Піддубний О.О. Економічна політика в контексті вимірювання економічної свободи. *Економіка і суспільство.*2017. Вип. 13. С. 25–29.
7. Гордуновський О.М. Сутність та форми економічної свободи та її особливості в Україні. Фінансовий простір. 2015. Вип. 4(20). С. 151–156.
8. Геращенко С.О., Чорнобаєв В.В. Взаємозв'язок економічної свободи, підприємництва та економічного розвитку у глобальній економіці. *Економічний вісник*. 2019. №4. С. 36–43.
9. About The Index. URL: https://www.heritage.org/index/about (дата звернення: 25.10.2022 р.)
10. Index of Economic Freedom. URL: https://www.heritage.org/index/country/ukraine (дата звернення: 25.10.2022 р.)

Kharchenko T. Assessment of the level of influence of economic freedom on mechanisms of state regulation of sustainable development of the agrarian sector of the economy of Ukraine

The results of an in-depth analysis of the level of influence of economic freedom on the mechanisms of state regulation of sustainable development of the agrarian sector of the Ukrainian economy were presented in the article. The analysis was carried out by means of a two-level assessment of eighteen correlation-regression dependencies of the IEF sub-indices on the formation of the gross added value of the national economy and the agricultural sector.

The processes that take place in the field of protection of property rights act as a stimulating factor for increasing the volume of gross added value that were confirmed by calculations. The presence of a weak positive relationship between the sub-indices of the tax burden and government spending on the resulting indicators: GVANE and GVAAS were established, which indicates the absence of their influence. In terms of the explanatory factors of the index of labor freedom and the index of monetary freedom for the resulting indicators (GVANE and GVAAS), no connection was established. A moderate positive relationship between the resulting GVANE and GVAAS indicators and the index of financial freedom was confirmed. The existence of a weak relationship between the index of trade freedom and the index of investment freedom on the formation of the gross added value of the national economy and the agricultural sector, in particular, was determined.

It has been empirically confirmed that all the studied factors are stimulators for the formation of GVANE and GVAAS, the most important of which is the index of business freedom. The comparability of the values of the indicators of the higher level model (national economy) and the subordination model (agrarian sector) has been confirmed, which indicates the direct influence of the instruments of state regulation of the economy on the effectiveness of the functioning of the agrarian sector. The importance of achieving a balance between the methods of direct and indirect influence of mechanisms of state regulation of the sustainable development of the agricultural sector in order to create favorable conditions for conducting business and expanding economic freedom was substantiated. The strong positive relationship between the index of business freedom and the macroeconomic indicator of the functioning of the industry was confirmed determines the expediency of its use as an indicator of the assessment of the economic component of the effectiveness of mechanisms of state regulation of the sustainable development of the agrarian sector.

Key words: *index of economic freedom IEF, gross value added, state regulation of the economy, sub-indices, strength and direction of influence, degree of connection.*

УДК 352.07
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.30

О. О. Шевченко
https://orcid.org/0000-0003-1825-233X
Researcher ID AAE-3258-2020
доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту Донбаська державна машинобудівна академія

М. В. Павленко
магістр ОПП «Державна служба»
Донбаська державна машинобудівна академія

А. М. Соболь
магістр ОПП «Державна служба»
Донбаська державна машинобудівна академія

МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ТА Е-УРЯДУВАННЯ

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення питань модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління в умовах цифрової інклюзії суспільства; досліджено методологічні та теоретичні засади адміністративного процесу в органах публічного управління в умовах цифрової трансформації суспільства, зокрема нормативно-правові аспекти е-урядування з метою модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління в країні; аспекти надання адміністративних, публічних послуг; обґрунтовано підходи до визначення функціональних особливостей надання адміністративних послуг, що дає змогу дослідити концептуальні організаційні засади е-урядування в Україні; розкрито особливості інституційного механізму забезпечення е-урядування в Україні на сучасному етапі розвитку, що дало змогу виділити ключові фактори впливу; доведено, що запровадження наукової концепції та відповідної моделі надання адміністративних послуг з використанням сервісів е-урядування в рамках розвитку роботи на рівні місцевого самоврядування та цифрових трансформацій в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного та публічного управління, адміністрування, розбудови місцевих громад вимагає модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління, формування нових підходів до застосування політики цифрових трансформацій; враховано досвід адміністративної модернізації для надання електронних адміністративних послуг; запропоновано наукові підходи до аналізу питання щодо розробки механізму модернізації розвитку надання послуг за умов е-урядування в умовах цифрових змін; обґрунтовано побудову та аналіз модернізованої національної моделі держави з диференційованою стратегією функціонування сучасної моделі публічного управління та адміністрування; запропоновано застосування моделі модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління, яка спрямована на досягнення відповідних цілей і завдань на всіх рівнях публічного управління та місцевого самоврядування з використанням засад е-урядування.

Ключові слова: *адміністративні процеси, надання послуг, місцеве самоврядування, публічне управління, електронне урядування, цифрові трансформації.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному етапі огляду державотворення актуальною є проблема трансформації системи управління суспільними процесами з упровадженням нових форм та інструмен-

© Шевченко О. О., Павленко М. В., Соболь А. М., 2022

тів діяльності державних службовців. Проте в умовах реформування публічного управління в Україні серед іншого постає необхідність чіткої визначеності понять та категорій. Оскільки будь-які зміни в системі публічного управління та адміністрування потребують насамперед чіткого опису змісту діяльності в органах державної служби та місцевого самоврядування і пов'язаних з цим відповідних процесів і процедур. Ця проблема заслуговує на особливу увагу, оскільки за умови її теоретичного розв'язання з подальшим наданням практичних рекомендацій, можливо буде уникнути низки перешкод під час функціонування та подальшого розвитку реформованої державної служби в Україні стосовно питань надання адміністративних послуг та застосування електронного урядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Висвітлення проблеми знайшло відображення в дослідженнях окремих вітчизняних учених [1, с. 15; 2, p. 143; 3], приділено увагу управлінським аспектам поняття як невід'ємно усталеним і існуючим, навіть при запереченні їх все одно визнається, що існує потреба чіткого визначення для об'єднання всіх дефініцій або – розмежування з новим тлумаченням понять. Разом з тим, з урахуванням зазначених вище потреб сьогоденної державно-управлінської практики необхідно конкретизувати аспекти дослідження як відображення внутрішньої сторони діяльності органів публічної управління. Слід відзначити їх суттєву роль у формуванні теорії та методології вироблення публічної політики держави, розробленні підходів щодо організації діяльності органів публічної влади у цій сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В останні роки тривають реформа публічного управління та децентралізація публічної влади на рівні місцевих громад, існуючі на сьогодні підходи до місцевого розвитку в недостатній мірі сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися в територіальних громадах. Ефективний розвиток механізмів забезпечення держави та впровадження е-урядування в Україні є вагомим сучасним євроінтеграційним чинником, який сприяє гармонізації взаємодії органів публічної влади і місцевого самоврядування із суспільством та колом бізнес-структур, інститутами громадянського суспільства, дає, в свою чергу, змогу підвищити відкритість, прозорість та ефективність діяльності органів публічного адміністрування та місцевого врядування. Відповідно гострими залишаються питання щодо вироблення нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних механізмів публічного управління та адміністрування на місцевому рівні, зокрема з використанням цифрових трансформацій при наданні адміністративних послуг.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління щодо аспектів надання послуг та застосування е-урядування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні у сучасному цифровому світі відбуваються різноманітні, багатовекторні аспекти та процеси, які призводять до необхідності вирішальних змін у системі управління та адміністрування на всіх рівнях. Уряди країн світу стикаються з суттєвою проблемою, що пов'язана з адаптацією своїх внутрішніх (національних) моделей розвитку до сучасних вимог часу, вияву дієвих нових моделей ефективного публічного управління державою, відповідними місцевими громадами та територіями для забезпечення належного рівня урядування задля відповідного рівня добробуту та якості життя населення. Процеси змін, що відбуваються в Україні також вимагають нових конструктивних рішень щодо створення ефективної системи публічного управління та врядування всіх рівнів в умовах цифрових трансформацій суспільства.

Цифрові технології, продукти і послуги вважаються інноваційними трендами сучасного соціально-економічного середовища. Інформаційні технології дозволяють використовувати сучасні методи та засоби обробки інформації в державному управлінні та висувають нові вимоги та очікування до державного сектору. Праг-

нучи до цифрового лідерства, уряди країн реалізують політику щодо розвитку та популяризації цифрових технологій. Майбутні електоральні уподобання є стимулом для демократичної влади орієнтуватися на потреби громадян. І сьогодення інформаційного суспільства підштовхує до змін в діяльності органів публічного управління, які мусять ґрунтуватися на цілях, завданнях роботи нерозривно пов'язаних з існуючими потребами громадян у визначеній сфері відповідальності виконавчої гілки влади. Тому, по суті, громадяни є клієнтами адміністративних послуг. Інформаційне суспільство через активну громадськість змушує владу знаходити і впроваджувати нові форми взаємодії між громадянином і державою. За таких обставин, межі поля проведення змін діяльності окреслюються постійністю закріплених функціональних повноважень певного органу публічного управління.

Суттєва зміна формату спілкування громадян та держави є визначальним чинником такої модернізації. Тому одним з результатів проведення модернізації публічного управління будуть для громадськості посилений контроль завдяки трансформації інструментів і способів взаємодії [4]. Такі трансформації стають можливими завдяки цифровізації органів публічного управління. Можливим є розгляд модернізації як реалізації ідеї сервісного публічного управління. За цією моделлю пріоритетами стають доступність, зручність, своєчасне надання адміністративних послуг і відкрита взаємодія влади та громадськості. В цьому випадку найболючішим для органів публічного управління є упорядкування їх структури під сервісні пріоритети [5, с. 36]. Тому при такому підході першочерговим кроком змін є визначення профілів компетентностей публічних службовців і корегування існуючої структури органу публічного управління. Разом з тим, слід взяти до уваги, що структура певного органу влади залишається бути приналежною до публічного управління за умови передбачуваності дій органу публічного управління та можливості здійснення стандартизації роботи його підрозділів [6, с. 96]. А це в свою чергу, обов'язкові умови при наданні адміністративних послуг, тому що основою є стандарти та регламенти роботи через інструменти електронного урядування.

Розглядаючи різні види модернізації (запізнювальна, наздоганяюча, синхронна та ін.) в реаліях сьогодення України передбачається, що вона буде довгостроковою в публічному управлінні, так як масштаб потребує адаптивних повільних змін [7]. Окрім цього, існують перестороги інституційних трансформацій, відповідно до яких може відбуватися реінтерпретація запозичених формальних правил (із-за впливу неформального контексту) або модифікація неформальних соціальних інститутів (під впливом імпортованих формальних правил). Таким чином, невідповідність формальних і неформальних інститутів, їх неузгодженість, екстрактивний характер призводять до змін господарської системи, що неминуче викликає зменшення довіри та її кризу. Зростання суперечностей і гальмування економічного розвитку через суспільно-економічну кризу зменшують можливість перетворення формальних і неформальних інститутів, утворюючи таким чином пастку невідповідності якості економічного розвитку (рис. 1).

Кризи як закономірний процес розвитку господарської системи мають складну природу, що проявляється як шоки соціально-економічної сфери суспільства. Протидія руйнівним процесам в системі господарювання пов'язана з аналізом криз, як похідних від когнітивно-поведінкових дій, що вміщуються у фрейми господарсько-правових інститутів.

На нашу думку, проблема здійснення модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління лежить в площині між спротивом людського фактору до нововведень та тимчасовою відсутністю регламентів роботи з реалізації покладених на службовців функцій в умовах впровадженого електронного урядування. Абстрагуючись, складається враження, що «старі» адміністративні процеси конфліктують з новими інформаційно-комунікаційними технологіями.

Інструментами модернізації адміністративних процесів, ми розглядаємо, наступні технології електронного урядування: відкриті дані, електронні закупівлі, електронні

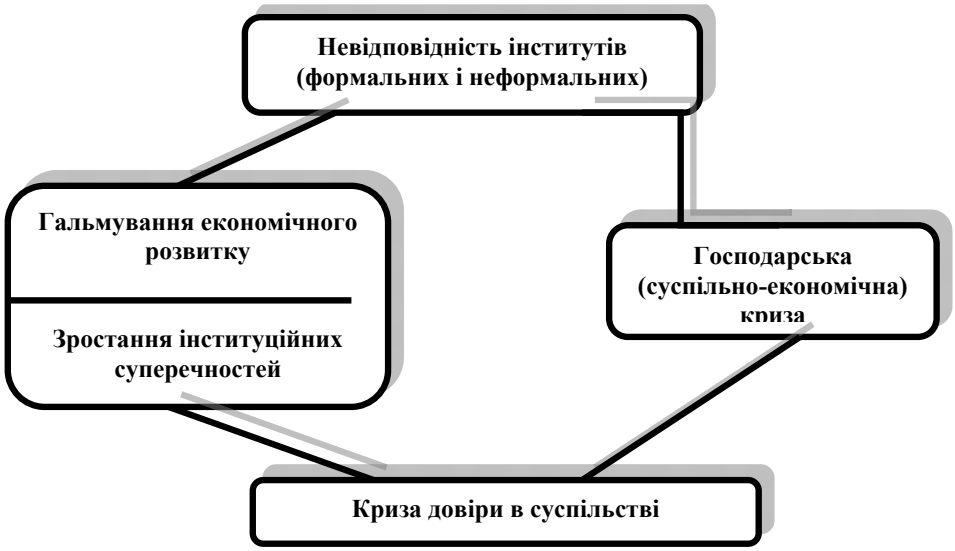

Рис. 1. Пастка невідповідності якості економічного розвитку для емерджентних систем (складено автором)

послуги, електронна взаємодія, електронна ідентифікація хмарні обчислення, блокчейн в інформаційних мережах публічного управління, архітектура «Інтернет речей». При очікуваних перспективах результативності модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління завдяки упровадженню технологій е-урядування в органах публічного управління, залишається поза увагою питання електронної готовності інформаційно-комунікаційної структури на регіональному та місцевому рівнях. Незнання загальної ситуації з можливого «цифрового розриву» призводитиме до неефективного проходження такої модернізації в органах публічного управління. Вважаємо, що центральна державна влада при децентралізації передає значну частку повноважень органам публічного управління регіонального та місцевого рівнів, які тісно взаємодіють між собою в питаннях життєдіяльності населення. Результати оцінювання електронної готовності будь-якого регіону країни ставатимуть визначальними при виборі оптимальних напрямів модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління регіонального та місцевого рівнів.

При дослідженні регіональної моделі модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління аналізуємо цифровізацію як наступний етап після інформатизації та впровадження сучасного електронного урядування. Цифровізація адміністративних процесів відбувається під впливом цифрової трансформації суспільства на органи публічного управління, що характеризується спрямуванням на надання адміністративних послуг в електронному вигляді. За таких умов, набуває актуальності вирішення проблеми модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління, що лежить в площині між спротивом людського фактору до нововведень та тимчасовою відсутністю параметрів та загальних аспектів роботи з реалізації покладених на службовців функцій.

Висновки. Підсумовуючи, слід підкреслити, що стереотипи і цінності існуючого інституту публічного управління в Україні мають стійкість з одного боку людського фактору, а з іншого – суб’єктивну логічність функціонування виконавчої влади в минулому, тому нововведення варті для впровадження виключно за апробованими і, водночас, результативними рішеннями технічного характеру. На нашу думку, ці сформовані десятиліттями правила роботи можливо осучаснити при здійсненні поступової модернізації адміністративних процесів органів публічного управління та місцевого самоврядування. Така модернізація повинна мати еволюційний характер без відкидання прийнятих в попередні роки нормативно-правових актів, зокрема з питань інформатизації органів публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Shevchenko O. Development of the national economic system: architecture and inclusive issues. New trends in the economic systems management in the context of modern global challenges: collective monograph. VUZF University of Finance, Business and Entrepreneurship. Sofia, 2020. 309 p.
2. Zarubei V., Kuybida V., Kozhyna A., Vdovichena L., Varenia N. Modeling and Technology of Public Administration of Socio-Economic Security for Digitalization. *International Journal of Management (IJM).* 2020. Is. 11 (3). P. 143–154.
3. Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку : Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 9–10 жовтня 2019 р.). Маріуполь ; Кривий Ріг : Вид. Р. А. Козлов, 2019. 405 с. URL: https://dsum.edu.ua/storage/documents/konf/Konferentsiya-2019-1.pdf (Дата звернення 02.11.2021).
4. Мохова Ю.Л. Розвиток електронного урядування України в умовах цифрових перетворень: монографія. Київ: ВД «Освіта України», 2021. 434 с.
5. Обушна Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*, 2015. Вип. 3. С. 36-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_9 (дата звернення 01.10.2022).
6. Шевченко О.О., Бутов Д.О., Леонтьєв А.Л. Модернізація системи публічного управління в умовах децентралізації влади: питання цифрового та інклюзивного місцевого розвитку. *Зб. наук. праць «Право та державне управління».* 2021. Вип. № 4/2021. С. 96–101.
7. Kolupaieva I., Shevchenko O. Justification of scenarios of state regulatory policy of Ukraine. *Proceedings of the International conference of Innovation in Science and Education*, March 20–22, 2019, Prague Czech Republic.
8. Mintzberg H. Structure in fives: designing effective organizations. *Prentice- Hall*, 1983. 312 p.

Shevchenko O., Pavlenko M., Sobol A. MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: ASPECTS OF SERVICE PROVISION AND E-GOVERNMENT

The article provides a solution to the current scientific problem of improving the issues of modernization of administrative processes in public administration bodies in the conditions of digital inclusion of society; the methodological and theoretical foundations of the administrative process in public administration bodies in the conditions of digital transformation of society were researched, in particular the regulatory and legal aspects of e-government with the aim of modernizing administrative processes in public administration bodies in the country; aspects of providing administrative, public services; approaches to determining the functional features of the provision of administrative services are substantiated, which makes it possible to explore the conceptual organizational foundations of e-government in Ukraine; the peculiarities of the institutional mechanism for ensuring e-governance in Ukraine at the current stage of development were revealed, which made it possible to identify the key influencing factors; it has been proven that the introduction of a scientific concept and a corresponding model of providing administrative services using e-government services as part of the development of work at the level of local self-government and digital transformations in Ukraine in order to solve the current problems of state and public management, administration, and the development of local communities requires modernization administrative processes in public administration bodies, formation of new approaches to the application of the policy of digital transformations; the experience of administrative modernization for the provision of electronic administrative services is taken into account; scientific approaches to the analysis of the issue of developing a mechanism for the modernization of the development of the provision of services under the conditions of e-government in the conditions of digital changes are proposed; the construction and analysis of the modernized national model of the state with a differentiated strategy for the functioning of the modern model of public management and administration is substantiated; the application of the model of modernization of administrative processes in public administration bodies is proposed, which is aimed at achieving relevant goals and objectives at all levels of public administration and local self-government using the principles of e-government.

Key words: *administrative processes, service provision, local self-government, public administration, e-government, digital transformations.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351:83
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.31

Є. В. Міщук
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету

В. С. Адамовська
кандидат економічних наук, доцент,
завідувачка кафедри обліку, оподаткування, публічного управління
та адміністрування
Криворізького національного університету

Д. В. Єловський
магістрант першого курсу
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Криворізького національного університету

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ HR МЕНЕДЖМЕНТУ ПРИВАТНИХ КОМПАНІЙ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

У статті розкрито можливі і найбільш доцільні напрями використання практик HR менеджменту приватних компаній в період пандемії у діяльності публічних адміністрацій. Метою статті є формулювання пропозицій щодо імплементації досвіду HR менеджменту приватних компаній у період пандемії до практики публічних адміністрацій. Для написання статті були використані методи узагальнення, систематизації, порівняння, групування, індукції та дедукції. Ураховано дві протилежні тенденції у сучасному розумінні фахівцями організаційних аспектів діяльності працівників публічних адміністрацій. Згідно першої тенденції показано, що систематичні реформи публічного управління призвели до оновлення складу багатьох публічних адміністрацій; обґрунтована неможливість запрошення працівників приватних компаній та їх швидкої інтеграції до системи публічної служби. Згідно другої тенденції визначена дискусійність стосовно необхідності скорочення числа працівників публічних адміністрацій.

Запропонована сукупність заходів, що ґрунтується на уточненому групуванні посад за ознакою можливості виконання функціональних обов'язків у нових умовах. Перша група – це посади, на яких працівники можуть виконувати свої робочі обов'язки віддалено. Друга група – це посади, на яких працівники можуть виконувати свої обов'язки на робочому місці, але із певними обмеженнями. Третя група – це посади, з яких працівників можна звільнити або скоротити безпосередньо посади. Висвітлені переваги та недоліки у підході до формування кожної групи посад. Указано на базові принципи, яких доцільно дотримуватися в управлінні персоналом у публічних адміністрацій: безпека працівників і збереження кадрового потенціалу. Визначено доцільність розробки моделей гібридних робочих місць. Запропоновано використання аналітичного інструментарію щодо рівня цифрових компетенцій працівників та ступеня задоволення потреби у працівниках із цифровими навичками. Сформульовані пропозиції мають практичну

© Міщук Є. В., Адамовська В. С., Єловський Д. В., 2022

цінність з огляду не безперервний процес реформування державної служби, особливо у нетипових умовах негативного впливу зовнішніх чинників.

Ключові слова: *віддалена робота, COVID-19, управління персоналом, функціональні обов'язки, цифрові компетенції.*

Постановка проблеми. Ураховуючи швидку тенденцію поширення вірусу COVID-19, країни всього світу вжили низку обмежувальних заходів, реалізованих для скорочення його поширення. За підсумками, було введено безпрецедентні заходи: люди поміщаються до карантину; навчальні заклади закриваються та переходять на дистанційну форму навчання, а разом з ними і різні підприємства, неурядові організації; запроваджуються обмеження на поїздки; безліч рейсів було скасовано; заборонені масові громадські збори і, навіть, громадські заходи. Після упровадження даних захисних заходів світова економіка значно похитнулася, що призвело до масових звільнень, збільшення зростання безробіття в багатьох країнах світу. Намагаючись подолати цю кризу, велика кількість компаній почала підлаштовуватися під нову реальність, впроваджуючи нові способи ефективної роботи на дистанції. Пандемія кинула серйозний виклик спеціалістам з HR менеджменту, яким необхідно було знайти нові рішення виконання роботи для підтримки бізнесу своєї компанії, а також адаптувати та підтримати співробітників у виконанні своєї роботи у віддаленому форматі.

Водночас, найбільшим роботодавцем в Україні являється держава. У публічних адміністраціях (на державній службі, в органах місцевого самоврядування, а також на державних підприємствах) працює понад 5 млн. осіб. При цьому, публічні адміністрації являються менш гнучкими в організаційних аспектах, ніж приватні компанії, відрізняються більш обмеженими можливостями фінансування упровадження новітніх технологій управління персоналом. Тому використання досвіду приватних компаній у сфері HR менеджменту повинно стати драйвером позитивних змін, що не потребуватимуть великих капіталовкладень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найповніше, на наш погляд, проблема HR менеджменту приватних компаній розкрита у зарубіжних дослідників, серед яких слід назвати праці таких вчених, як З. Абрамс, що містять прогнози відносно майбутнього віддаленої роботи; М. Ангелічі і П.Профета про так звану «умну роботу»; С. Патанджалі, Н.М. Бхатта щодо особливостей роботи вдома під час пандемії та впливу організаційних факторів на продуктивність працівників ІТ-галузі; П. М. Леонарді щодо нових технологій організації та впливу штучного інтелекту на особливості віддаленої роботи. Крім того, ґрунтовні дослідження про наслідки для програм роботи вдома через відношення працівника до дистанційної роботи та інші чинники висвітлено у роботах таких учених, як Бернштейн Е., Блунден Х., Бродський А., Вонбін В., Вабер Б. та інших. Разом із цим, слід указати, на корифеїв з питань формування кадрового складу публічних служб, серед яких Л. Балабанов, Т.Васильців, В. Данюк, О. Кириченко, Г. Козаченко, І. Лопушинський, І. Мігус, В. Мутіян, В. Панченко, В. Толкованов та ін. Дані науковці стали засновниками багатьох підходів, проте через новизну проблеми, яка викликана пандемією коронавірусу, в їх роботах не знайшли належного висвітлення особливості організації праці персоналу у такий період. Натомість, сучасні доробки науковців М. Іжа, В. Мельника, А.О. Чаркіної та інших містять указані особливості, але питання імплементації практики зарубіжних та вітчизняних приватних компаній не знайшло належного висвітлення.

Метою статті є формулювання пропозицій щодо імплементації досвіду HR менеджменту приватних компаній у період пандемії до практики публічних адміністрацій.

Виклад основного матеріалу. Криза, спричинена пандемією COVID-19 різко змінила умови праці у приватних компаніях. Для забезпечення стабільності бізнесу багато з них звернулися до віддаленої форми роботи. Одними із перших стали компанії Google та Twitter. Перша компанія заявила, що її співробітники працюватимуть віддалено як мінімум до літа 2021 р., а друга – невизначений термін.

В Україні для працівників публічних адміністрацій спочатку пандемії також була надана можливість дистанційного режиму роботи [1], але на сьогодні вона практично нівельована. Тож, чисельність державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, які працюють вдома, набагато менша за всю чисельність працівників, для яких залишилася така можливість. Аналогічна ситуація спостерігається у виробничих галузях, оскільки ті з очевидних причин не можуть працювати віддалено [2].

Відразу після упровадження карантину сталося падіння продуктивності серед співробітників приватних компаній [3; 4; 5; 6]. Через кілька місяців це падіння вдалося подолати, але при цьому працівники компаній відмітили, що їхній робочий день у середньому був на 10-20% тривалішим. З іншого боку, слід звернути увагу на проведене дослідження Університету Пердью, яке показує зниження продуктивності на 38%, незважаючи на посилення робочого навантаження приблизно на дві-три години на тиждень [7; 8; 9]. Основною причиною падіння продуктивності є технічні проблеми. Журнал The Economist повідомив читачів, що у працівників збільшився робочий день, а робота вдома була менш ідеальною, ніж очікували самі працівники [10].

У цілому, розглядають два варіанти продовження роботи для працівників, чия спеціальність не дозволяє працювати віддалено. Перший варіант – дотримання соціальної дистанції на робочих місцях та носіння засобів індивідуального захисту. Другий варіант більш категоричний – звільнення працівників. Слід ураховувати, що згідно дослідження в [11; 12] працівники, професійні обов'язки яких не можливо виконати із дому, самі схильні до високої ймовірності звільнення. Наразі, можна виділити дві протилежні тенденції. З одного боку, систематичні реформи публічного управління призвели до оновлення складу багатьох публічних адміністрацій, як серед їх керівників, так і серед фахівців різних категорій. Замість навчання нових співробітників, на сьогодні доцільніше утримання тих, хто проходить службу в державних органах. Адже неможливо запросити працівників приватних компаній і відразу інтегрувати їх до системи публічної служби, оскільки функції, процедури та й самі процеси суттєво відрізняються. З іншого боку, в уряді постійно точаться дискусії стосовно необхідності скорочення числа працівників публічних адміністрацій у наслідок безпосереднього зменшення числа міністерств і відомств, кількості центральних органів виконавчої влади і державних підприємств, а також шляхом об'єднання функціональних обов'язків державних службовців.

У зв'язку із вищевказаним, для фахівців кадрових служб публічних адміністрацій можна рекомендувати провести аналіз посад та розбити їх на три групи:

Перша група – це посади, на яких працівники можуть виконувати свої робочі обов'язки віддалено. Це один із актуальних варіантів мінімізувати ризик зараження. Віддалена робота дає працівникам, переважно, гнучкий графік роботи, економію часу на дорогу до роботи, а також набуття досвіду користування новими інформаційно-комунікаційними технологіями. До того ж, віддалена робота дає можливість оптимізації та скорочення ресурсів організації та державного бюджету, наприклад, витрат на утримання офісного приміщення. Приміром, у приватних компаніях Кореї указують на потенціал зростання безконтактних галузей у бізнес-секторах, таких як телекомунікації, віддалена підтримка, он-лайн – навчання.

Слід указати, що приватні компанії заштовхнулися із певним труднощами під час організації віддаленої роботи. По-перше, це брак часу для пристосування своїх бізнес-схем до таких умов. По-друге, це наявність технологічних інструментів, що необхідні для спілкування між керівниками та співробітниками, такі як Google Meet, Zoom, віддалений робочий стіл Microsoft, Team Viewer. Їх може дозволити собі не кожна компанія, виходячи з того, що фінансові ресурси кожної компанії різні [13]. По-третє, це стрес через відсутність комунікації між колегами, у наслідок якого працівники могли підірвати психічне здоров'я. До того ж, широке використання інформаційних та комунікаційних технологій призводить до стану постійної терміновості, породжуючи у керівників та співробітників очікування щодо постійної

доступності колег. Крім того, робота вдома призводить до підвищення обсягу інформації, яка пропускається через працівника після регулярного використання електронних пошт і причитування робочих чатів у месенджерах. Зазначене, у ряді випадків, призводило до техностресу [14].

З певною долею умовності, можна указати, що на сьогодні публічні адміністрації подолали перші дві групи із названих труднощів. Стосовно третьої групи, актуальним буде використання досвіду приватних компаній про проведення різноманітних он-лайн заходів, які дозволять об'єднати фахівців з різних міст та країн в одному середовищі, а також підтримати спілкування з колегами. У зв'язку з цим, пропонуємо проведення наступних віддалених заходів для співробітників публічних адміністрацій:

1) книжковий клуб – привід для неформального спілкування, а також хороший спосіб читати більше. Після прочитання цікавих книг буде з ким обговорити прочитане у відео конференції;

2) кінодень – приклад організації схожий з книжковим; надає можливість замінити реальний похід у кінотеатр із колегами, подивившись якийсь фільм у дистанційному форматі;

3) тематичний день – день вишиванки, піжамний день, професійне свято, що дозволить зайняти та урізноманітнити онлайн-зустрічі співробітників;

4) настільні ігри – Jackbox Party, Мафія, Uno, «зіпсований телефон», нададуть можливість розрядити працівників і отримати позитивні емоції через відео конференцію.

Друга група – це посади, на яких працівники можуть виконувати свої обов'язки на робочому місці, але із певними обмеженнями. При цьому, фізичне перебування на робочому місці повинно підтримуватися суворим ступенем захисту працівників із постановкою нових графіків роботи для різних колективів публічних адміністрацій (з урахуванням специфіки проходження різних видів публічної служби: дипломатичної, військової тощо). Головне завдання в даному випадку – створити максимально можливі заходи захисту для усіх працівників [14; 15].

Третя група – це посади, з яких працівників можна звільнити або скоротити безпосередньо посади. При цьому необхідно ураховувати норми діючого законодавства. Так, рішення про припинення працівником проходження державної служби, прийняте всупереч цим нормам, порушує визначені чинними нормативно-правовими актами вимоги відносно умов реалізації громадянами права на державну службу. Разом із цим, як відмічає Н. Альюшина, певна частина посадового функціоналу та процедур у роботі державних службовців цифровізувалася, тому це надає можливість здійснити реінжиніринг для оптимізації чисельності працівників та відмову від надлишкових функцій [16].

Під час пандемії коронавірусу COVID-19, більшість публічних адміністрацій не змогли дати своїм співробітникам достатньо інформації про план управління персоналом. У той же час, наявність чітких інструкцій на робочому місці у кризові моменти допомагає знизити стрес співробітників та підвищити їхню мотивацію, а також впевненість у собі. Тому, незважаючи на неясність, створену пандемією, публічним адміністраціям доцільно відпрацювати неординарні методи роботи із персоналом [14; 17]. У цьому контексті найбільш вдалими пропозиціями можна назвати наступні:

– використання технології блокчейну, що надасть можливість узагальнити дані про всіх працівників публічних адміністрацій і додатково, сприятиме підвищенню кібербезпеки;

– використання методик математичного прогнозування, що сприятиме більш ефективному плануванню потреби в персоналі та дозволить виявити найбільш імовірні наслідки звільнення і їх вплив на результати діяльності публічної адміністрації;

– введення штучного інтелекту, що дозволить на ранніх етапах розпізнавати емоційне вигорання у працівників або ознаки стресу, особливо у тих, хто працює віддалено тощо;

– гейміфікація на різних етапах управління персоналом (під час прийняття рішень про організаційні та кадрові зміни, для мотивації тощо) [1; 18; 19].

Відтак, значна роль інформаційних (цифрових) технологій під час пандемії змушує публічні адміністрації використовувати їх не лише у своїй основній діяльності, але й під час управління персоналом. У практику діяльності кадрових служб доцільно ввести відповідну систему показників, на основі якої можна було б провести ґрунтовний аналіз ступеня цифрової зрілості публічної адміністрації [20]. Для цього необхідно розраховувати такі показники, як потреба у відповідній кількості працівників державних органів влади та органів місцевого самоврядування із цифровими комепетнціями; рівень оцифровування документообігу; рівень застосування цифрових технологій на кожному етапі процесу управління персоналом (при прийнятті на роботу, під час атестації тощо) [21]. Відповідно до цього необхідно розробляти плани навчання та підвищення кваліфікації, оскільки практика показала, що не кожен співробітник технологічно компетентний.

Виходячи з тяжкості прогнозованості криз, подібних до пандемії коронавірусу, публічним адміністраціям доцільно розвивати та балансувати між ідеєю гібридної моделі робочого місця та повністю віддаленого, щоб у необхідному випадку швидко адаптуватися до нових реалій. Керівникам публічних адміністрацій необхідно провести організовану адаптацію робочих місць та надати працівникам організаційну підтримку для отримання нових та покращення старих навичок (особливо цифрових), у поєднанні з розвитком кар'єрних можливостей. Перехід до гібридної чи повністю віддаленої робочої моделі зумовлює необхідність чітких механізмів для повної розбудови організаційної культури [14].

Експерти McKynsey у своїй аналітичній доповіді про готовність бізнесу до пандемії та її наслідки наголосили про необхідності звернути увагу на три моменти: ступінь економічного спаду, як довго він триватиме і якими темпами економіка буде відновлюватися. Радники McKynsey висунули модель 5R, яка вміщує п'ять головних елементів: resolve (рішучість), resilience (стійкість), return (повернення), reimagination (переосмислення), reform (реформи) [22]. Ці принципи пропонуємо адаптувати до управління персоналом публічних адміністрацій (рис. 1).

Отже, в публічних адміністраціях, так само як і в приватних компаніях, необхідно постійно розробляти та удосконалювати HR – стратегії для нових нестандартних умов праці, незважаючи на потенційні обмеження [15; 23].

Висновки. Таким чином, пандемія назавжди змінила принципи та методи HR менеджменту. Перетворення в соціальному житті у зв'язку із прискореними темпами цифровізації здійснили трансформуючий вплив як на методи управління персона-

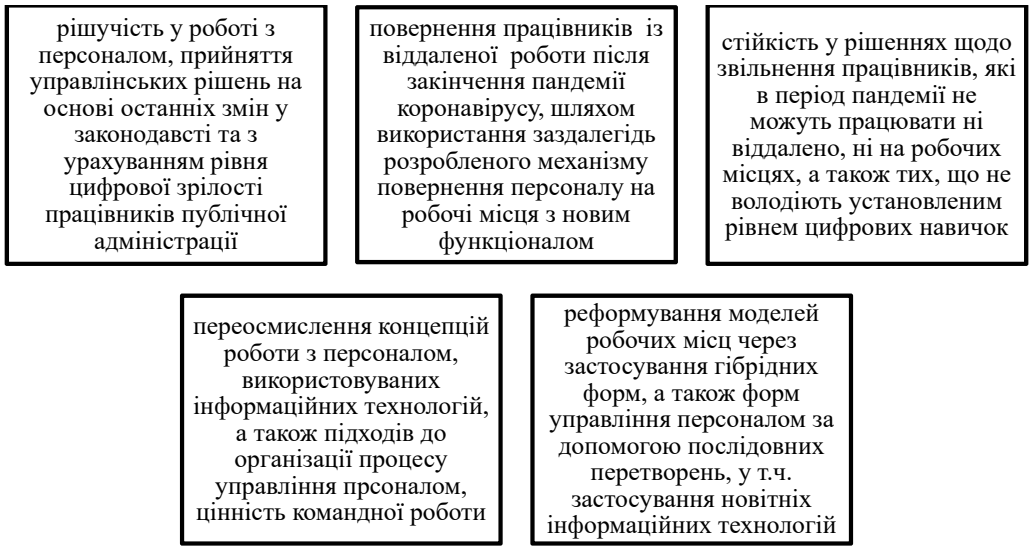

Рис. 1. Модель 5R, адаптована до управління персоналом публічних адміністрацій (адаптовано авторами за даними із [22])

лом, так і на організацію праці. Разом з цим, пандемія, як прискорювач, сприяла викресленою непродуктивних підходів та інструментів; призупиненню окремих сторін управління персоналом (наприклад, відміна конкурсного відбору у державній службі); підштовхнула до прискорених темпів розвитку цифрові методи HR менеджменту. З метою імплементації досвіду приватних компаній до практики публічних адміністрацій в Україні запропонована сукупність заходів, що ґрунтується на уточненому групуванні посад за ознакою можливості виконання функціональних обов'язків у нових умовах, у тому числі розробка моделей гібридних робочих місць; використанні аналітичного інструментарію щодо рівня цифрових компетенцій працівників та ступені задоволення потреби у працівниках із цифровими навичками. Висвітлені переваги та недоліки кожної групи посад. Однак базові принципи, яких доцільно дотримуватися фахівцям з управління персоналом у публічних адміністрацій – це безпека працівників та збереження кадрового потенціалу. Адже саме працівники публічних адміністрацій забезпечують функціонування держави.

Напрямком подальших досліджень є розробка та уточнення аналітичного інструментарію оцінювання рівня цифрової зрілості публічної адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Чаркіна А.О. Проблеми управління персоналом публічної служби в умовах пандемії COVID-19. *Наукові перспективи*. 2022. № 2(20). С. 194–201.
2. Leonardi P. M. COVID-19 and the new technologies of organizing: digital exhaust, digital footprints, and artificial intelligence in the wake of remote work. *Journal of Management Studies.* 2020. Vol. 58. №. 1. Pp. 249–253.
3. Abrams Z. The future of remote work. *American Psychological Association.* 2019. Vol. 50. №. 9. URL: https://www.apa.org/monitor/2019/10/cover-remote-work
4. Angelici M., Profeta P. *Smart-working: Work flexibility without constraints*. 2020. 115 P.
5. Patanjali S., Bhatta N. M. K. Work from Home During the Pandemic: The Impact of Organizational Factors on the Productivity of Employees in the IT Industry. *The Journal of Business Perspective.* 2022. URL: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/09722629221074137#bibr22-09722629221074137
6. Bernstein E., Blunden H., Brodsky A., Wonbin W., Waber B. *The implications of working without the office. Harvard Business Review*. 2020. № 15. URL: https://hbr.org/2020/07/the-implications-of-working-without-an-office
7. Akin G., Hopelain D. Finding the culture of productivity. *Organizational Dynamics*. 1986. № 14(3). Pp. 19–32. URL: https://doi.org/10.1016/0090-2616(86)90029-X
8. Wu H., Chen Y. The impact of work from home (WFH) on workload and productivity in terms of different tasks and occupations. *HCI International 2020 – Late Breaking Papers: Interaction, Knowledge and Social Media.* 2020. Pp. 693–706.
9. De Sanctis G. Attitudes toward telecommuting: Implications for work-at-home programs. *Information & Management.* 1984. № 7(3). Pp. 133–139.
10. The Economist. People are working longer hours during the pandemic. 2020. URL: https://www.economist.com/graphic-detail/2020/11/24/people-are-working-longer-hours-during-the-pandemic
11. Chen Z. Influence of Working From Home During the COVID-19 Crisis and HR Practitioner Response. *Frontiers in Psychology.* 2021. URL: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.710517/full
12. Adams-Prassl A., Boneva T., Golin M., Rauh C. Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *IZA – Institute of Labor Economics*. 2020. URL: https://docs.iza.org/dp13183.pdf
13. Prasad K., Vaidya, R. W. Association among Covid-19 parameters, occupational stress and employee performance: An empirical study with reference to agricultural research sector in Hyderabad Metro. *Sustainable Humanosphere.* 2020. 16(2). Pp. 235–253.
14. Cambridge University Press. Human resource management and the COVID-19 crisis: implications, challenges, opportunities, and future organizational directions. 2021. URL: https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-management-and-organization/article/human-resource-management-and-the-covid19-crisis-implications-challenges-opportunities-and-future-organizational-

directions/6857481FD64558659EE4C-17C6DAE9AB9
15. Вплив COVID-19 на робочу силу: Стратегічна розвідка. *Всесвітній економічний форум.* 2020. URL: https://intelligence.weforum.org/topics/a1G0X000006O6EHUA0?tab=publications
16. Альюшина Н. Можна безболісно скоротити третину держслужбовців. Mind. URL: https://mind.ua/publications/20243988-golova-nacderzhsluzhbi-mozhna-bezbolisno-skorotiti-tretinu-derzhsluzhbovciv
17. Aguinis H. Performance management for dummies. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019. URL: https://www.oreilly.com/library/view/performance-management-for/9781119557654/
18. Wright P. M., McMahan G. C. Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of Management*. 1992. Vol. 18. №. 2. URL: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/014920639201800205
19. Wong E., Ho K., Wong S., Cheung A., Yeoh E. Workplace safety and coronavirus disease (COVID-19) pandemic: survey of employees. *International Journal of Health Policy and Management*, № 11(3), Pp. 344–353.
20. Mishchuk Ie., Rebrova S., Krush P., Zinchenko D., Astafieva K. Digitalization security as a marker of modern mechanical engineering technology implementation in the context of ensuring strategic economic security of enterprises. *WSEAS. Transactions on Business and Economics.* 2021. Vol. 18. Pp. 117–125. URL: https://wseas.com/journals/bae/2021/a265107-1214.pdf
21. Mishchuk Ie., Zinchenko O., Zinchenko D., Dariusz P., Adamovska V. Information Support of Economic Security of Mining Enterprises' Competitive Status and its Assessment Taking into Account the Level of Digital Maturity. *Estudios de Economia Aplicada.* 2021. Vol.39. № 7. Pp. 1–18. URL: https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4940
22. Дослідження McKynsey Company. 2021. URL: https://www.mckinsey.com/about-us/media/mckinsey-statement-on-russias-invasion-of-ukraine
23. Іжа М., Мельник В. Особливості управління людськими ресурсами державної служби в умовах кризи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. №2(83). С. 118–125.

Mishchuk Ye., Adamovska V., Yelovskyi D. Implementation of HR management experience of private companies during the pandemic to the practice of public administrations

The article reveals the possible and most expedient ways of using HR management practices of private companies during the pandemic in the activities of public administrations. The purpose of the article is to formulate proposals for the implementation of HR management experience of private companies during the pandemic to the practice of public administrations. The methods of generalization, systematization, comparison, grouping, induction and deduction were used to write the article. Two opposite trends in the modern understanding by specialists of organizational aspects of the activities of public administration employees are taken into account. According to the first trend, it is shown that the systematic reforms of public administration led to the renewal of the composition of many public administrations; justified impossibility of inviting employees of private companies and their rapid integration into the public service system. According to the second trend, the discussion about the need to reduce the number of employees of public administrations is determined. The proposed set of measures is based on a specified grouping of positions based on the possibility of performing functional duties in new conditions. The first group is positions where employees can perform their work duties remotely. The second group is positions in which employees can perform their duties at the workplace, but with certain restrictions. The third group is positions from which employees can be fired or reduced directly. The advantages and disadvantages of the approach to the formation of each group of positions are highlighted. The basic principles that should be followed in the management of personnel in public administrations are indicated: the safety of employees and the preservation of personnel potential. The expediency of developing models of hybrid workplaces has been determined. The use of analytical tools regarding the level of digital competences of employees and the degree of satisfaction of the need for employees with digital skills is proposed. Formulated proposals have practical value in view of the non-continuous process of civil service reform, especially in atypical conditions of negative influence of external factors.

Key words: *remote work, COVID-19, personnel management, functional duties, digital competences.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 321:351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.32

В. Г. Маргасова
д.е.н., професор,
професор кафедри економіки, обліку та оподаткування
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто основні підходи та інструменти, що використовуються провідними країнами світу при реалізації державної політики екологічної безпеки. Доведено значущість публічного управління в реалізації політики екологічної безпеки в умовах активізації процесів євроінтеграції та переходу на міжнародні стандарти державного регулювання сферою екології та охорони природних ресурсів та навколишнього середовища. Сучасний стан системи національної безпеки України, викликаний російською агресією, вимагає швидких змін в державній безпековій політиці, в т.ч. її екологічної складової, що може бути забезпечено, в тому числі, за допомогою дієвих механізмів публічного управління. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду державного управління екологічною безпекою на основі дослідження основних інструментів та підходів з метою ефективного їх впровадження в умовах зростаючих зовнішніх загроз. Акцентується увага на необхідності системного впровадження зарубіжного досвіду публічного управління у вітчизняну практику управління екологічною безпекою. Визначено пріоритетні інструменти забезпечення екологічної безпеки у розвинених країнах із їхнім поділом на інструменти прямого та непрямого впливу. Обґрунтовано необхідність поєднання екологічного та економічного аспектів при розробці державної політики екологічної безпеки, що має відбуватись одночасно із залученням у даний процес громадськості та органів місцевого самоврядування. Виокремлено основні форми екологічної безпеки в контексті публічного управління. Зазначено, що забезпечення екологічної безпеки у зарубіжних країнах здійснюється під впливом економічних, інституційних та організаційних факторів, що є формуючими для системи публічного управління. Економічна та організаційні складові публічного управління екологічною безпекою передбачають використання економічних інструментів та реалізацію децентралізованих програмних заходів. Інституційна складова публічного управління екологічною безпекою включає нормативно-правове регулювання та формування нових інститутів влади.

Ключові слова: *державне управління, екологічна безпека, екологічне регулювання, інструменти державної екологічної політики, публічне управління.*

Постановка проблеми. Розвиток промислового виробництва, активізація наукових досліджень та розробок, з одного боку, сприяло прогресивному розвитку як економіки, так і соціальної сфери, проте спричинило негативний вплив на стан екології та навколишнього середовища у вигляді виснаження природних ресурсів, підвищення ризику кліматичних катаклізмів, погіршення стану здоров'я населення. Дослідження проблеми управління екологічною безпекою в умовах становлення публічного управління набуває значної актуальності в умовах активізації процесів

© Маргасова В. Г., 2022

євроінтеграції та переходу на міжнародні стандарти державного регулювання сферою екології та охорони природних ресурсів та навколишнього середовища. Значущість та важливість вивчення досвіду провідних країни та реорганізація процесів державного управління у зазначеній сфері також обумовлені основними постулатами Євроінтеграційної Угоди, підписаною Україною з Європейським Союзом у 2014 році.

Аналіз досліджень та публікацій. Провідні дослідники в галузі екологічної безпеки, такі, як І. Андрощук [1], О. Васюта [2], О. Драган [3], В. Мартиненко [4], Ю. Хвесик [5] схиляються до спільної думки про глобальне значення розв'язання зазначених проблем, при цьому актуальності набуває теоретичний аспект з орієнтацією на розробку міжнародних та міждисциплінарних теорій. Більшість сучасних дослідників схиляється до визначення екологічної безпеки у глобальному аспекті, визначаючи її транскордонність.

Нові загрози національній безпеці України, викликані російською агресією, визначають пріоритетність швидкого реагування, що є неможливим без відповідних змін у системі державного управління забезпеченням національної безпеки, в тому числі її екологічної складової. За таких умов найбільш актуальною стає проблема реформування системи державного управління екологічною безпекою та розробки політики екологічної безпеки держави із врахуванням провідного досвіду на засадах публічного управління, що на даний час недостатньо висвітлено у публікаціях провідних дослідників.

Мета статті – аналіз зарубіжного досвіду державного управління екологічною безпекою на основі дослідження основних інструментів та підходів з метою ефективного їх впровадження в умовах зростаючих зовнішніх загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на глобальність та значущість проблеми, формування системи забезпечення екологічної безпеки на державному рівні значного розвитку набула після 1960-х років, коли її дослідженням зайнялись не лише науковці із природничих наук, а і економісти, а пізніше управлінці. На той час активний розвиток промислового виробництва, зростання споживання природних ресурсів призвело до зростання антропогенного навантаження, що у найкоротший термін потребувало державного втручання. Саме тоді екологічні проблеми та питання екологічної безпеки держави та суспільства стають об'єктом державної політики. Одночасно із цим відбувалось розробка та впровадження нових економічних та управлінських методів та підходів подолання екологічної кризи. Як було зазначено у Програмі ООН із навколишнього середовища, 70% викидів та забруднень можливо попередити за рахунок своєчасного використання обґрунтованих адміністративних та економічних інструментів. Реалізація стратегії безпечного виробництва робить внесок у охорону навколишнього середовища, в той же час вирішує проблеми фінансового забезпечення підприємства. У зв'язку з цим у світі стратегію більш чистого виробництва називають взаємовигідною стратегією [6].

Роль екологічної безпеки полягає у багатоаспектності її забезпечення та різноманітті тих загроз, які впливають на екосистему як місце існування людини, необхідності формування екологічної культури суспільства. Як зазначають окремі дослідники, «система забезпечення екологічної безпеки, поєднуючи правові, організаційні, економічні, політичні заходи, що реалізуються державою, актуалізує посилення ідеологічного спрямування, зокрема, вдосконалення основ екологічної культури, розвиток екологічної освіти» [7].

Вперше засади політики екологічної безпеки почали формуватись у США у середині минулого століття. На той час основну проблематику державноуправлінських процесів в цьому напрямку складали виключно дослідження якості повітря і води. Проте пізніше екологічна безпека у політиці США почала розглядатись невід'ємно від політики національної безпеки. Обґрунтування даної концепції, з точки зору американських дослідників, полягає в наступному:

1) глобальна екологічна криза становить таку ж небезпеку, як традиційні військові загрози;

2) загострення екологічної ситуації у різних регіонах світу стає причиною соціальної та політичної нестабільності, міждержавних протиріч та насильницьких конфліктів;

3) тенденція до скорочення зовнішніх силових загроз національній безпеки змушує чіткіше визначити об'єкт несилових загроз, які відрізняються від такого в традиційній стратегії забезпечення національної безпеки (національний суверенітет, цілісність та незалежність держави) і включає життєво важливі екологічні, політичні та соціальні інтереси американської держави та її громадян [8].

Починаючи із 70-х років XX століття країни Західної Європи почали використовувати програмний підхід до управління захистом природного середовища з акцентом на розробку спеціальних програм охорони природи на засадах ідеї сталого розвитку. За цих умов екологічні та економічні цілі державного управління в динаміці збігаються, що стало основою для розробки принципів нормативно-правового регулювання у сфері охорони природи європейських країн.

Нові завдання екологічної безпеки, що постали перед США паралельно із виникненням в тому числі і загрози бактеріологічної зброї, стали основою для розширення фокусу державної політики екологічної безпеки. Відбулась трансформація мети, орієнтованої на захист навколишнього середовища, на глобальну ціль, пов'язану із забезпеченням збалансованого сталого розвитку. Специфіка реалізації поставленою мети полягає у широкому залученні громадянського суспільства, а саме активізації громадських екологічних рухів. Значного розвитку набув екологічний контроль та аудит як один із дієвих інструментів державного екологічного управління. Пріоритетні заходи з охорони навколишнього середовища та питань екологічної безпеки розробляються Агентством з охорони природи із наступним делегуванням кожному штату повноважень щодо розробки конкретних заходів щодо їх реалізації.

Орієнтація на розвиток підходів до управління екологічною безпекою як складовою державного управління на початку 70-х років мала розповсюдження у провідних європейських країнах, таких, як Великобританія, Німеччина, Франція з метою управління охороною навколишнього середовища, проте фокус державних інструментів впливу – економічний вплив природоохоронних заходів з метою зниження фінансового ризику екологічних проєктів. Передумовою активізації розвитку політики екологічної безпеки у країнах Європейського союзу (ЄС) стало усвідомлення глобальних екологічних проблем та визнання їхньої пріоритетності. Постанови Ради ЄС мають чинність закону та обов'язкові виконання державами – членами ЄС. На відміну від директив норми постанов мають безпосередню дію їх включення до національне законодавство необов'язкове. Однак природно, що внаслідок ухвалення ЄС таких постанов національне законодавство країн ЄС так чи інакше підлягає зміні.

Поширеним інструментом державного впливу є екологічний аудит. Наприклад, комерційні банки багатьох країн до початку 90-х років. стали використовувати програми екологічного аудиту для видачі позик своїм позичальникам Всесвітній банк (МБРР) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) для оцінки господарську діяльність кредитованих ними організацій і сьогодні використовують екологічний аудит. У МБРР спеціальний підрозділ – Operation Evaluation Division – займається оцінкою інвестиційних об'єктів на стадії експлуатації [9].

Концепція політики екологічної безпеки у Німеччині була висунута у 70-х роках XX ст. При цьому істотну роль у реалізації вказаної державної політики у Німеччині відіграють державні природоохоронні органи. Так, Міністерством навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Umweltbundesamt (UBA) видаються спеціальні посібники для здійснення більш раціональної та об'єктивної оцінки впливів компаній на навколишнє середовище. Оцінка екологічної безпеки може проводитися на рівні федеральних земель та всієї країни в цілому.

У Франції діє Кодексом охорони довкілля Франції, направленість якого – збереження здорових екологічних умов, перш за все на

основі проведення екологічного контролю. Вперше питання комплексної охорони навколишнього середовища було поставлено у 1969 році, що на державному рівні супроводжувалось створенням міжвідомчої комісії та розробкою відповідних заходів та пріоритетів державної екологічної політики. Державне фінансування запланованих заходів розпочалось із 1970 р. В цьому ж році було створено Вищий комітет з охорони навколишнього середовища, уповноважений координувати роботу міністерств у галузі природокористування. У 1971 році було створено профільне Міністерство. У своїй роботі Міністерство використовує апарат інших міністерств та здійснює екологічний контроль безпосередньо на місцях, має уповноважених представників у містах та селах.

У Великій Британії значна кількість інструментів управління економічною безпекою реалізується на мікро рівні, а рамках екологічного менеджменту підприємств. Великобританія була однією з перших, хто розробив стандарти з екологічного менеджменту – British Standard for Environmental management (Стандарт BS 7750) і екологічного аудиту у 1992 році. Незабаром перший європейський стандарт став національним стандартом решти європейських країн [9].

Використання економічних інструментів управління екологічною безпекою дає змогу об'єднати їх у наступні групи в залежності від впливу:

а) інструменти прямого впливу на забезпечення екологічної безпеки (бюджетне фінансування, субсидії за відсотками за кредит, реалізація екологічних проектів на засадах публічно-приватного партнерства;

б) інструменти непрямого впливу: зниження податкового навантаження для тих промислових підприємств, що реалізують заходи із забезпечення екологічної безпеки на макрорівні. Як правило, зниження екологічних платежів та зборів виступає додатковим джерелом одержання прибутку підприємством з метою подальшого інвестування у екологічні проєкти.

Узагальнимо найбільш поширені інструменти державної політики забезпечення екологічної безпеки у таблиці 1.

Як показує досвід провідних країн, державну політику в сфері екологічної безпеки за сучасних умов доцільно реалізовувати у наступних формах:

– торгівля «надлишками» скорочення викидів в атмосферу;

– продаж прав на промислові викиди;

– використання бюджетних трансфертів та пільгове кредитування під будівництво очисних споруд та розробку ресурсо- та енергозберігаючих технологій;

– використання прогресивної ставки оподаткування прогресивне зі зростанням концентрації токсичних відходів у навколишньому середовищі;

– фінансування досліджень у сфері екотехніки та екотехнології;

– впровадження пільгового екологічного страхування [4].

Зазначені заходи свідчать про необхідність консолідації екологічного та економічного аспектів при розробці державної

Таблиця 1

Основні інструменти державної політики забезпечення екологічної безпеки

Вид економічного інструмента	Дія інструмента на екологічну безпеку	
	Пряма	Непряма
Плата за негативний вплив на навколишнє середовище		+
Платежі за використання природних ресурсів		+
Екологічний збір		+
Плата за користування водним об'єктом		+
Надання бюджетних інвестицій	+	
Земельний податок		+
Надання державних гарантій		+
Надання пільгових позик	+	
Інвестиційні кредити	+	
Фінансування на засадах публічно-приватного партнерства	+	

Джерело: узагальнено за [8;9]

політики екологічної безпеки, що має відбуватись одночасно із залученням у даний процес громадськості та органів місцевого самоврядування.

Формування системи екологічної безпеки на засадах публічного управління, поглиблення відносин публічності між суспільством та органами державної влади відповідає сучасній концепції загальносвітового процесу розвитку. Базисом зазначеної траєкторії розвитку виступає поєднання державного управління та місцевого самоврядування у розв'язанні задач загальнодержавного розвитку. Саме і цьому контексті найчастіше трактується феномен публічного управління, яке вперше з'явилось у дослідженнях Д. Кілінга [10, с.160]. Спроможність публічного управління вирішувати проблеми у сфері екологічної безпеки доводиться його спроможністю вирішувати питання «…контролю, керівництва, планування, організаційного та інформаційного забезпечення» [11, с. 237]. В сучасних умовах механізми реалізації державної політики управління екологічною безпекою у провідних європейських країнах є складовими системи механізмів публічного управління. Врахування аспекту публічного управління дає можливість виокремити наступні форми екологічної безпеки (рис. 1).

Забезпечення екологічної безпеки у зарубіжних країнах здійснюється під впливом економічних, інституційних та організаційних факторів, що є формуючими для системи публічного управління. Значення екологічної безпеки полягає у багатоаспектності даного явища, де політична складова має на меті сформувати концепцію публічного управління екологічною безпекою, що є результатом трансформації владних відносин. Змістом економічної та організаційної складової публічного управління екологічною безпекою є економічні інструменти (бюджетне фінансування, виділення кредитів тощо), а також нормування гранично допустимого забруднення, реалізація програмних заходів із охорони навколишнього середовища, проведення, екологічної експертизи, екологічної сертифікації, моніторингу, заходів з контролю та екологічного аудиту.

Інституційна складова публічного управління екологічною безпекою передбачає, перш за все, нормативно-правове регулювання, формування нових інститутів влади з метою регулювання суспільних

Рис. 1. Форми екологічної безпеки в контексті публічного управління

Джерело: розробка автора

відносин у цій сфері. У політиці забезпечення екологічної безпеки політичні, соціальні, економічні та інші інтереси так само, як і духовні, і політичні цінності грають двояку роль. З одного боку, це суттєва, стрижнева складова самої політики забезпечення екологічної безпеки, з іншого – це пріоритетний об'єкт захисту [9].

Висновки. Дослідження досвіду провідних країн в управлінні екологічною безпекою дає можливість відзначити її пріоритетність, що обумовлено наступними аспектами:

1) державна політика у сфері екологічної безпеки формує матеріальний базис для середовища функціонування суспільства. В якості середовища виступає довкілля живої та неживої природи та його окремі елементи (природні ресурси та природні феномени, відносини між людьми з приводу користування та використання зазначених об'єктів, що утворює підґрунтя для правового регулювання відносин у галузі взаємодії людини з навколишнім середовищем);

2) у рамках системи екологічної безпеки реалізується екологічна функція держави.

Для зарубіжних країн характерне поєднання різноманітних методів екологічного регулювання. Це дозволяє державам проводити комплексну еколого-економічну політику, яка охоплює всі рівні та сфери природокористування. В даний час роль екологічної безпеки має стати пріоритетною, оскільки рівень екологічної культури та екологічної освіти суспільства безпосередньо пов'язаний з ефективністю здійснення режиму безпеки середовища людського проживання.

Таким чином, екологічна безпека має бути засобом об'єднання в єдине безпечний стан природного екологічного середовища та антропогенних об'єктів, де найчастіше виникають протиріччя. Вирішити цю суперечність може науково-обґрунтована концепція екологічної безпеки на засадах публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Андрощук І.В. Аналіз міжнародного досвіду застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики в Україні. *Гідрологія, гідрохімія і гідроекологія :* Науковий збірник. Луцьк : РВВ Луцького ДТУ, 2012. Том 4. С. 13–17.
2. Васюта О.А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального виміру. Тернопіль: «Гал-Друк», 2001. 228 с.
3. Драган О. І. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно-інноваційного забезпечення державної екологічної політики. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління.* Зб. наук. праць. К., 2011. № 2. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc _gum/ Nrzd/2011_2/7.pdf
4. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: http//dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/pdf.
5. Хвесик Ю.М. Досвід реалізації організаційно-економічного механізму управління природокористуванням в США. *Регіональна економіка*, 2001. № 1. С. 140–146.
6. Facts and figures on the environment: from environmental taxes to water resources. *Environmental statistics in Europe*. 2010. № 189. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en
7. Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України: наукова доповідь [В. С. Кравців, П. В. Жук, Ю. І. Стадницький та ін.]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; [наук. ред. В.С. Кравців]. Львів, 2020. 97 с.
8. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики». Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/840/
9. Dickie I. UK Environmental-Economic Consequences of Decoupled CAP Payments. Sustainability in Agriculture, 2005. Vol. 21. Cambridge : The Royal Society of Chemistry. P. 70.
10. Keeling D. Management in Government [Text]. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
11. Shaposhnykov K., Holovko O. State Regulation and Governance in the field of Small Entrepreneurship. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. Vol. 5 No 4. Pp 236 – 242.

Marhasova V. Foreign experience of the environmental safety policy implementation in the context of public management

The article examines the main approaches and tools used by the world leading countries in the implementation of the state environmental security policy. The importance of public management in the implementation of environmental security policy in the conditions of the European integration processes activation and the transition to international standards of state regulation in the field of ecology and natural resources protection has been proven. The current state of the national security system of Ukraine, caused by russian aggression, requires rapid changes in the state security policy, including its ecological component, which can be ensured, including, with the implementation the effective public management mechanisms. The purpose of the article is to analyze the foreign experience of state management of environmental security based on the study of the main tools and approaches with the aim of their effective implementation in the conditions of growing external threats. Emphasis is placed on the need for systematic introduction of foreign public management experience into the domestic practice of environmental safety management. The priority tools for ensuring environmental safety in developed countries have been defined according to their division into direct and indirect influence tools. The necessity of combining ecological and economic aspects in the development of the state policy of environmental safety has been substantiated. It should occur simultaneously with the involvement of the public and local self-government bodies in this process. The main forms of environmental security in the context of public administration have been highlighted. It has been noted about the provision of environmental safety in foreign countries that is carried out under the influence of economic, institutional and organizational factors. So they are formative for the system of public administration. The economic and organizational components of the public management of environmental safety involve the use of economic tools and the implementation of decentralized program measures. The institutional component of environmental safety public management includes legal regulation and the formation of new institutions of power.

Key words: *state management, environmental safety, environmental regulation, instruments of state environmental policy, public management.*

УДК 351.86:253:323
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.33

Д. В. Вітер
доктор філософських наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
Центру воєнно-наукових досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського

О. О. Руденко
аспірант
Державного університету «Житомирська політехніка»

СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ: ПИТАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто та визначено теоретико-методологічні принципи та підходи сучасної парадигми стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Акцентовано увагу на необхідності вироблення у межах стратегічного управління нових підходів і рішень до формування воєнної політики, політики науково-технічного і технологічного розвитку держави з урахуванням загальних тенденцій розподілу та співвідношення сил у світі, а також умов досягнення науково-технічного і технологічного лідерства безпосередньо залежить від інтенсивності наукових і науково-технічних революцій, зміни парадигм наукового мислення, темпів наближення нового технологічного устрою. Показано, що оборонне планування є складовою частиною системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз національній безпеці у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави. Зроблено висновок про те, що у межах процесу стратегічного планування і прогнозування вирішується питання про необхідність розвитку того чи іншого нового виду або зразку озброєння та військової техніки, його вироблення, модернізації, прийняття на озброєння ЗС з урахуванням повного виробничого циклу, сервісного обслуговування, конкурентоздатності на ринку озброєння та військової техніки. Стратегічне управління, прогнозування і планування у цій сфері безпосередньо пов'язане з ресурсами держави в цілому та національної економіки зокрема, які, у переважній більшості випадків є обмеженими, а також здійснюють інколи визначальний вплив на темпи зростання національної економіки.

Ключові слова: *державне управління, загрози, національна безпека, парадигма, стратегічне планування, стратегічне управління*

Постановка проблеми. Стратегічне планування у військовій сфері, ширше – у сфері національної безпеки і оборони, – завжди ґрунтується на прогнозному аналізі та визначенні глобальних тенденцій розвитку безпекового середовища (вплив чинників наукового, науково-технічного, технологічного розвитку), принципово орієнтуючись на імовірність якісних змін у воєнному мистецтві, розвитку озброєння та військової техніки (матеріально-технічна сфера воєнної політики). Теоретичні засади стратегічного планування у воєнній сфері ґрунтуються на положеннях стратегії національної безпеки, воєнної доктрини, стратегічного прогнозування (Стратегічний оборонний бюлетень) та воєнної політики держави. Фактично стратегічне планування, як і воєнне

© Вітер Д. В., Руденко О. О., 2022

будівництво, і стратегічне прогнозування, є складовою воєнної доктрини, що визначає ступінь відображення нею основних положень стратегії національної безпеки, забезпечуючи процес своєчасного корегування доктринальних положень і стратегічних прогнозів шляхом послідовного та регулярного внесення необхідних змін, у тому числі передбачених випереджувальним прогнозуванням (перш за все, для подій, настання яких характеризується низьким ступенем імовірності, але які мають надвисокий ступень ризику у випадку настання і розвитку), у документи стратегічного планування. Корегування стратегічних прогнозів та стратегічних планів у системі стратегічного планування передбачає організацію постійного моніторингу та аналітичної обробки масштабних кластерів інформації з усіх сфер. Такий процес набуває значення не тільки для корегування, але й для регулярної розробки нових стратегічних прогнозів як концептуальної основи стратегічного управління та планування, що потребує звернення до проблем розвитку сучасної парадигми державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Ґрунтуючись на доктринальному підході, за яким положення воєнної доктрини визначають теоретичні положення та окремі методологічні принципи стратегічного планування, фахівці пропонують концепцію "силового фону" як основу для розуміння сутності стратегічного воєнного планування. Згідно цієї концепції військові засоби загалом, і збройне насильство зокрема, стають все частіше силовим фоном для застосування інших силових засобів [1; 4; 6]. Як наслідок, характерним виявляється розуміння стратегічного воєнного планування як набору рішень керівництва, які ведуть до розробки спеціальних стратегій, призначених для досягнення кінцевих цілей, що зводить стратегічне планування до вибору керівництвом однієї конкретної стратегії (концепції, доктрини) національної безпеки на підґрунті визначення основних напрямів досягнення найбільш пріоритетних цілей, вибору максимально ефективних способів і засобів у встановлений відрізок часу [3; 7]. У даному випадку цілеорієнтований підхід до стратегічного планування суттєво обмежений веберовською теорією раціонального вибору й частіше за все не відповідає сучасним завданням стратегічного управління і планування у сфері забезпечення національної безпеки. Ураховуючи новітні загрози національній безпеці, актуальним питанням є дослідження сучасної парадигми протидії таким загрозам на основі принципів стратегічного управління, зокрема принципів стратегічного планування.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних принципів та підходів сучасної парадигми стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Теоретичні засади стратегічного планування ґрунтуються на принципах ціле покладання та раціонального вибору (основні напрями досягнення поставлених цілей, способів і засобів їх досягнення; стратегій); управління ризиками (мінімізація ризиків). Цілепокладання у рамках стратегічного планування суттєво детерміновано суб'єктивним сприйняттям та оцінкою об'єктивної реальності, підпадаючи впливу чинників зовнішнього та внутрішнього середовища. Внаслідок цього об'єктивація інтересів та пріоритетів конкретних соціальних груп у меті є обмеженою з огляду на конкретизацію ідеального. Згідно вимог теорії раціонального вибору та управління ризиками, цілі мають бути конкретними, вимірюваними та досяжними [2]. У цілях мають обов'язково ураховуватись наявні та імовірні ризики, що, у тому числі, визначає ступінь досяжності цілей. В останньому випадку потребують уваги навіть ті ризики, які є малоімовірними, аналіз яких є невід'ємним від процесу стратегічного прогнозування і планування, забезпечуючи варіативність планів, програм, стратегій у межах компліментарного зв'язку структури цілей, способів і засобів їх досягнення.

Водночас стратегічне планування зіштовхується з важливою проблемою – ресурсним забезпеченням [3]. Вирішення цієї проблеми, яка полягає у визначенні оптимального рівня ресурсного забезпечення для досягнення стратегічної цілі з

урахуванням наявних ресурсів, є одним з визначальних компонентів стратегічного планування, перш за все, у сфері розробки стратегії безпеки і оборони держави, визначення умов, шляхів і механізмів її ефективної реалізації. У системі стратегічного планування ресурсний підхід реалізується на декількох ієрархічно структурованих рівнях: на основі визначення рівня забезпеченості всіма наявними національними ресурсами аналітично виділяється частка цих ресурсів, що спрямовується на забезпечення національної безпеки і оборони. Наступним є рівень ресурсного забезпечення воєнної безпеки держави, для підтримки якої визначається частка внутрішнього валового продукту (ВВП) для мирного та воєнного часу. За таких обставин набуває особливого значення політичний процес, який безумовно впливає на величину та розподіл частки ВВП, яка виділяється на забезпечення воєнної безпеки держави. Саме у загальній логічній схемі цього процесу формується підґрунтя стратегічного планування в єдиному комплексі розробки національної стратегії безпеки і оборони, в якому окремо вичленовується область стратегічного планування, в якому традиційний процес ний підхід доповнюється принципом Парето, застосування якого у процесі стратегічного планування передбачає [1; 8]:

– аналітичне визначення конкретних чинників, які здійснюються на процес визначальний вплив, із загальної кількості чинників та детермінант, під впливом яких відбувається процес;

– нехтування великою кількістю окремих подій у процесі аналітичного забезпечення вироблення і прийняття рішень.

Цей принцип суттєво впливає на еволюцію воєнно-політичних цілей і завдань, які формулюються воєнно-політичною елітою держави, сприяючи встановленню пріоритетів воєнної та воєнно-технічної політики держави, які формуються з урахуванням провідних тенденцій і перспектив науково-технічного і технологічного розвитку (науково-технічні революції) та лідерства у науково-технічному і технологічному розвитку. Ацент на зазначеному аспекті дає можливість забезпечити збереження стабільності (резистентності) системи економічних відносин на рівні держав і регіонів під впливом формування та розвитку нових тенденцій у довгостроковій перспективі для забезпечення стійких і сталих умов науково-технічного і технологічного розвитку.

З токи зору методології стратегічного управління і стратегічного планування, забезпечення стабільності системи потребує синхронізації кластерів [8], оскільки характерним для організації кластеру є формування утворення, в якому внутрішні структурні зв’язки суттєво переважають зовнішні зв’язки між кластерами, завдяки чому кластери можуть розвиватись, рухаючись відносно друг друга з меншими зусиллями у порівнянні з зусиллями, необхідними для здійснення деформації (змін) самого кластеру. Однорідність кластеру залежить від обраного рівня дозволу, який становить ліміт однорідності та знаходиться у відповідності до сумарного узагальненого параметру. Водночас ієрархічна структура кластеру передбачає необхідність виділення для опису взаємодії кластерів груп пов’язаних змінних, що характеризують взаємодію кластерів з урахуванням чинників впливу, між якими існують нелінійні обмінні операції. Змінні параметри кластерів та істотні змінні середовища (у тому числі кластерної множини) мають великі кількісні значення, що фактично унеможливлює вирішення завдання у вигляді системи диференціальних рівнянь у частинних похідних. Хоча прийняття найбільш істотних змінних у спрощеному описанні системи дає можливість знаходження частинних рішень. Ураховуючи, що для великих кластерів йдеться, як правило, про матрицю 100x100 (порядок може бути вищім), вирішення завдання за допомогою імітаційного моделювання також виявляється надскладним, якщо не неможливим, оскільки побудова імітаційної моделі передбачає застосування методу перебору, за допомогою якого намагаються варіантами компенсувати недостатність інформації про об’єкт моделювання як ціле.

Вирішення цієї проблеми знаходиться у площині раціоналізації рівня деталізації системи під час математичного моделю-

вання динаміки її поведінки [1]. Не зважаючи на складність реальної системи, у моделі системи як правило відображається декілька рівнів ієрархічної структури, кількість яких може обмежуватись трьома рівнями. Метою такої редукції є полегшення модифікації моделі у процесі синтезу (у даному випадку опис взаємодії не торкається фізичного опису кластеру).

Характеристики кластерів наповнюють матрицю їх взаємодії за максимальною кількістю варіантів з метою отримання співпадіння результатів (наслідків) імітаційної моделі з властивостями реальної системи, що моделюється. Це співпадіння розглядається в якості критерію аналітичного рішення завдання з імітаційного моделювання [3: 4]. Найбільш ефективним такий підхід до дослідження систем є у випадку наявності правил, що обмежують перебір варіантів, оскільки кількість варіантів для кластеру може характеризуватись безрозмірними величинами. Відповідно одним з головних завдань у дослідженні складних систем є пошук і встановлення правил, які обмежують перебір варіантів, що стає основою прийняття стратегічних рішень в умовах невизначеності та ризику, а також обмеженості ресурсів, зокрема фінансових.

Урахування останнього потребує звернення уваги на одне з головних питань стратегічного планування – масштаби фінансування (збільшення фінансування на науково-технічний і технологічний розвиток, розробку якісно нових видів ОВТ) та ефективність екстенсивного розвитку у сфері забезпечення обороноздатності держави [5]. Вирішуючи це питання, стратегічне планування зіштовхується з необхідністю вироблення нових підходів і рішень до формування воєнної політики, політики науково-технічного і технологічного розвитку держави з урахуванням загальних тенденцій розподілу та співвідношення сил у світі (зміни рівня конфліктності, співставлення воєнних потужностей різних держав, тенденції розвитку якісно нової повинно-політичної обстановки); воєнної потужності окремих держав, динаміки її змін, корельованої з обсягами фінансування видатків на воєнні потреби на локальному, регіональному та глобальному рівнях.

Співвідношення воєнних витрат держави у співвідношенні з воєнними витратами інших держав, блоків, коаліцій з урахуванням регіональної диверсифікації аналітично забезпечує інтерпретацію абсолютних показників воєнних витрат у системі національної економіки. Порівняння абсолютних і відносних показників воєнних витрат держави з їх часткою у ВВП національної та світової економіки дає можливість не тільки прослідкувати основні тенденції розвитку системи ресурсного забезпечення розробки та виробництва новітніх зразків озброєння та військової техніки (ОВТ), але й прогнозувати загальні тенденції наукового і науково-технологічного розвитку держави. Відповідно, вирішується питання визначення пріоритетів використання ресурсів: закупівля новітніх зразків ОВТ чи розвиток промислового виробництва у системі оборонно-промислового комплексу держави. Визначення в якості пріоритету закупівлю новітніх зразків ОВТ передбачає встановлення прогнозованого максимуму використання фінансових ресурсів держави на середньостроковий період, можливостей, умов та наслідків перевищення встановленого максимуму у довгостроковій перспективі. Очевидно, що зростання фінансових витрат на закупівлю новітніх зразків ОВТ без розвитку власної науково-технологічної і промислово-виробничої бази, забезпечення розвитку інноваційних областей науки і техніки, наукоємних технологій тощо у довгостроковій перспективі негативно відобразиться на темпах соціально-економічного розвитку держави і національної економіки, суттєво знижуючи можливості розвитку таких ключових областей, як інноваційні і наукоємні технології. Вказаний пріоритет залишає державу у довгостроковій перспективі ефективних механізмів забезпечення національної безпеки та ведення боротьби у геополітичному просторі, адже провідні тенденції розвитку форм і способів ведення збройної боротьби, тенденції та перспективи розвитку глобального безпекового середовища вказують на те, що саме наукоємні технології, система наукового і науково-технологічного розвитку, побудована на інноваційних прин-

ципах й, у тому числі, забезпечуючи розробку, виробництво та впровадження якісно нових і ефективних зразків ОВТ, у горизонтах стратегічного управління, прогнозування і планування набувають вирішального значення з точки зору визначення воєнної потужності держави, яка орієнтується на досягнення науково-технічного лідерства.

Науково-технічне і технологічне лідерство є одним з головних, якщо не визначальним, пріоритетом політики провідних держав світу [4]. Реалізація цього пріоритету має на меті отримання безумовної переваги над іншими державами світу у всіх сферах життєдіяльності суспільства. У сфері воєнно-технічного розвитку цей пріоритет також має на меті отримання воєнно-технічної переваги, що створює вирішальні умови забезпечення національної безпеки, досягнення успіху на ТВД, проведення зовнішньої політики в інтересах держави у геополітичному просторі. Досягнення науково-технічного і технологічного лідерства безпосередньо залежить від інтенсивності наукових і науково-технічних революцій, зміни парадигм наукового мислення, темпів наближення нового технологічного устрою. Це обумовлює зосередження головної уваги на досягненні лідерства у фундаментальній, університетській науці, розвитку новітніх технологій, пошуку інноваційних шляхів і механізмів забезпечення політичного і воєнно-технічного лідерства поряд із змінами основних доктринальних принципів застосування сили для досягнення політичних цілей. За таких умов застосування сили (у будь-якій формі) залежить від рівня розвитку фундаментальної науки та ступеня інтенсивності впровадження передових, інноваційних технологій. У сукупності це формує проблемну сферу вирішальних засобів реалізації воєнної політики та шляхів мінімізації загроз національній безпеці у воєнній сфері на основі вироблення сучасного підходу до стратегічного управління та планування.

Приймаючи до уваги актуальність воєнних загроз національній безпеці, а також ураховуючи, що оборонне планування є складовою частиною системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави, стратегічний підхід до оборонного планування потребує конкретизації та деталізації у межах функціонального планування розвитку озброєння та військової техніки в системі оборонного менеджменту.

Зокрема йдеться про те, що планування у системі оборонного менеджменту здійснює безпосередній вплив не тільки на розвиток структури Збройних Сил у цілому, але й на розвиток ОВТ зокрема [4; 5]. Оскільки процес планування спрямований на визначення і чітке формулювання кінцевої мети, вона обов’язково має відповідати конкретній політиці, що забезпечує гнучкість у досягненні поставленої цілі. Метою стратегічного оборонного менеджменту є поєднання зусиль у рамках всіх задіяних у процесі забезпечення боєготовності та боєздатності ЗС суб’єктів (оборонні інституції) в єдиному комплексі всебічного забезпечення підготовки держави до оборони, виконання ЗС поставлених завдань, підготовки техніки та озброєння. Водночас досягнення стратегічних цілей потребує раціоналізації процесу планування та розподілу державних ресурсів, їх ефективного використання, а також постійного контролю всіх етапів реалізації державних програм, що стосуються оборонного комплексу.

Раціоналізація процесу планування стосується, перш за все, процесу планування сил на основі спроможності, що передбачає: визначення вимог до спроможностей сил оборони; уточнення необхідних спільних оборонних спроможностей сил оборони за імовірними сценаріями їх застосування, розвиток яких потребує планування на середньо- та довгострокову перспективи і формування їх переліку; визначення недостатніх спроможностей, які підлягають створенню, а також існуючих спроможностей, які необхідно

розвивати; визначення надлишкових спроможностей, від яких необхідно позбавитись з метою вивільнення ресурсів [5].

Іншим напрямом в єдиному комплексі стратегічного планування є планування ресурсів, що передбачає: прогнозування вартісних показників необхідних спроможностей, ресурсів та видатків на потреби оборони держави; визначення потреби для створення необхідних спроможностей; оцінювання ресурсів, які необхідні для забезпечення утримання наявних спроможностей; формування переліку мінімально-необхідних спроможностей для максимального збалансування їх вартості з фінансово-економічними можливостями держави; визначення потреби в додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей; визначення альтернативних варіантів досягнення необхідних спроможностей сил оборони.

Раціоналізація стратегічних цілей планування потребує обов'язкового врахування ризиків та невизначеності, які впливають на програмні рішення під час розробки бюджету, планів закупівель, інших короткострокових планів, що має на меті досягнення високого ступеня реалістичності стратегічних програм, усунення дублювання планів використання та розподілу ресурсів, оптимізацію часових параметрів прийняття управлінських (перш за все, стратегічних) рішень та усунення конкуруючих потреб.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З появою та розвитком нових типів суспільств, суспільних відносин, гостро постає потреба у нових формах і способах збройної боротьби, засобах вирішення конфліктів і досягнення переваг над противником у протиборстві. Вирішальне значення у задоволення цих потреб відіграє науково-технічний прогрес, кожен з етапів якого виявляє якісно нові принципи розвитку форм і способів ведення збройної боротьби, маючи конкретним результатом розвиток нових, синтетичних технологій. Ці технології (як і загальні тенденції науково-технологічного розвитку, які виявляються з урахуванням інтелектуального потенціалу та прогнозуванням глобального безпекового середовища) фактично є основою стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, а також отримання істотних переваг у можливому майбутньому протиборстві та збройній боротьбі. У межах процесу стратегічного планування і прогнозування вирішується питання про необхідність розвитку того чи іншого нового виду або зразку озброєння та військової техніки, його вироблення, модернізації, прийняття на озброєння ЗС з урахуванням повного виробничого циклу, сервісного обслуговування, конкурентоздатності на ринку озброєння та військової техніки. Стратегічне управління, прогнозування і планування у цій сфері безпосередньо пов'язане з ресурсами держави в цілому та національної економіки зокрема, які, у переважній більшості випадків є обмеженими, а також здійснюють інколи визначальний вплив на темпи зростання національної економіки.

Список використаної літератури:

1. Горбулін В. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. Горбулін, А. Качинський. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
2. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / Кол. авт. – К.: НАДУ, 2008.
3. Оборонна реформа: системний підхід до оборонного менеджменту: монографія / За заг. ред. А. Сиротенка. – К.: НУОУ, 2020.
4. Стратегічне управління та державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону: монографія / Д. Вітер, С. Горбачевський та ін. – К.: НУОУ, 2021. – 232 с.
5. Управління ризиками та змінами в системи стратегічного оборонного менеджменту: метод. посібник / Д. Вітер, В. Оліферук, М. Мигун. – К.: НУОУ, 2021. – 60 с.
6. Graham J., Amos B., Plumptre T. Governance principles for protected areas in 21-th century / Graham J., Amos B., Plumptre T. – Ottawa: IOG, 2003.
7. Governance: concepts and applications / Ed. J. Coreky. – Brussels: IIAS, 1999.
8. Garvey G. Public administration: the profession and the practice / G. Garvey. – York, NY: St. Martin's Press, 1997.

Viter D., Rudenko O. The modern of countering national security theats: issues of strategic management

The article examines and defines the theoretical and methodological principles and approaches of the modern paradigm of strategic management in the field of ensuring national security. Attention is focused on the need to develop new approaches and solutions within the framework of strategic management to the formation of military policy, the policy of scientific, technical and technological development of the state, taking into account the general trends in the distribution and balance of forces in the world, as well as the conditions for achieving scientific, technical and technological leadership directly depends on intensity of scientific and scientific-technical revolutions, changes in paradigms of scientific thinking, rates of approach of a new technological system. It is shown that defense planning is an integral part of the state strategic planning system, which is carried out with the aim of ensuring the defense capability of the state by determining the priorities and directions of the development of the defense forces, their capabilities, weapons and military equipment, infrastructure, training of troops (forces), as well as the development of relevant concepts , programs and plans taking into account real and potential threats to national security in the military sphere and the financial and economic capabilities of the state. It was concluded that within the framework of the process of strategic planning and forecasting, the issue of the need for the development of this or that new type or model of weapons and military equipment, its production, modernization, acceptance into service with the armed forces, taking into account the full production cycle, service maintenance, competitiveness on arms and military equipment market. Strategic management, forecasting and planning in this area is directly related to the resources of the state in general and the national economy in particular, which, in the vast majority of cases, are limited, and sometimes have a decisive influence on the growth rates of the national economy.

Key words: *public administration, threats, national security, paradigm, strategic management, strategic planning.*

УДК 341.1/8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.34

О. О. Сурілова
професор кафедри міжнародного
та європейського права НУ ОЮА
доктор юридичних наук, професор
ORCID: 0000-0001-7071-6678

Т. С. Ківалова
д.ю.н., професор,
професор кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-7796-148

ОБМЕЖЕННЯ ЗАСОБІВ ТА МЕТОДІВ ВЕДЕННЯ ВІЙНИ В СИСТЕМІ СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Порушення норм міжнародного гуманітарного права Російською федерацією, застосування заборонених засобів та методів ведення війни в ході агресії проти нашої країни призвело до гуманітарної катастрофи. Світове співтовариство виявилося неспроможним забезпечити додержання основних принципів міжнародного права та зупинити агресію , яка ведеться варварськими методами та засобами не зважаючи на те, що Росія ратифікувала Женевські конвенції про захист жертв війни та взяла на себе передбачені ними зобов'язання. Подібні ситуації мають місце і в інших регіонах Земної кулі, де точаться збройні конфлікти. Порушення законів та звичаєв війни руйнують міжнародний правопорядок та світову систему захисту прав людини. В цих реаліях актуалізується інтерес до регулювання обмеження методів та засобів ведення воєнних дій, як єдиного засобу полегшення страждань жертв збройних конфліктів та гарантій забезпечення прав людини. В статті досліджується генеза міжнародно- правового регулювання обмежень засобів та методів ведення війни по мірі розвитку зброї та інших засобів та методів ведення бойових дій, наголошується на виокремлені інституту обмежень засобів та методів ведення бойових дій в системі міжнародного гуманітарного права та обґрунтовується необхідність кодифікації відповідних правових норм. Стаття не претендує на остаточне висвітлення проблеми тим більш, що людство вступило в епоху четвертого покоління війн гібридних, або кібервійн, які явили світу особливо небезпечні засоби та методи їх ведення, зокрема автономними системами озброєнь. Гуманітарне право має діяти на випередження у врегулюванні обмежень засобів та методів ведення бойових дій керуючись принципами попередження та перестороги.

Ключові слова: *засоби та методи ведення війни, міжнародне гуманітарне право, принципи міжнародного гуманітарного права, автономні системи озброєнь, нові системи озброєнь, кодифікація норм міжнародного права, кібервійна.*

Постановка проблеми. Порушення норм міжнародного гуманітарного права Російською федерацією призвело до гуманітарної катастрофи. Світове співтовариство виявилося неспроможним забезпечити додержання основних принципів міжнародного права та зупинити війну, яка ведеться варварськими методами та засобами не зважаючи на те, що Росія ратифікувала Женевські конвенції про захист жертв війни та взяла на себе передбачені ними зобов'язання. Подібні ситуації мають місце і в інших регіонах Земної кулі, де точаться збройні конфлікти. Порушення законів та звичаїв війни руйнують міжнародний правопорядок та світову систему захисту прав людини. В цих реаліях актуалізується інтерес до регулювання обмеження методів та засобів ведення воєнних дій як засобу полегшення страждань жертв збройних конфліктів та гарантії забезпечення прав людини.

© Сурілова О. О., Ківалова Т. С., 2022

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження заявленої проблематики здійснювали такі фахівці, як J. McClelland, R. Domingo, R. Coupland, D. Loye, M. O. Hosli Thomas Dörfler M.Sassoli О. О. Мережко. Їх науковий доробок заклав методологічну основу нашого дослідження.

Основні результати дослідження. Наймасштабнішим та найтрагічнішим проявом кризового стану міжнародних відносин сьогодення є агресія РФ в Україні. Дії агресора не тільки зневажили Статут ООН та основні принципи міжнародного права але й порушили загально визнані закони та звичаї війни.

R. Domingo аналізує причини нинішньої кризи традиційної системи міжнародного права та стверджує, що вона більше не здатна відповідати унікальності розвитку і потребам життя в третьому тисячолітті [1]. Ми, констатуючи наявні проблеми міжнародних відносин, наголошуємо на цінності міжнародного права та заперечуємо позицію згаданого правознавця. Насправді ми спостерігаємо кризу міжнародних відносин та міжнародних інституцій. Тільки неухильне додержання міжнародно-правових норм здатне сприяти виходу з кризи та прогресивному розвитку міжнародних відносин. Недодержання норм міжнародного права його суб'єктами не означає що вони недоречні та непридатні до використання в сучасних реаліях.

Основною проблемою сучасного світу є воєнні конфлікти, які сьогодні залишаються повсякденним життям людства. Оскільки на цьому етапі розвитку людської цивілізації не виявляється можливим зупинити війну, доцільним є спрямування зусиль на мінімалізацію її наслідків. Для цього слід комплексно використовувати наявні можливості міжнародного гуманітарного права, головна мета якого полягає в гуманізації ведення воєнних дій та полегшення страждань жертв війни.

Програмою - максимум має бути реформа міжнародного права з метою посилення можливості реагування на кризові ситуації та забезпечення мирного врегулювання спорів, зокрема шляхом реформування міжнародного організаційного механізму забезпечення миру, ключовим елементом якого є Рада безпеки ООН. Рада Безпеки ООН є єдиним органом світової спільноти, який може ухвалювати юридично обов'язкові резолюції для підтримки міжнародного миру та безпеки та, у разі необхідності, санкціонувати застосування сили. На жаль, дослідження відомих правознавців показало, що Рада безпеки ООН навряд буде реформована найближчим часом [2].

Програмою – мінімум є мінімалізація страждань, заподіяних жертвами війни які потребують захисту. Вирішити це завдання можливо шляхом підвищення ефективності врегулювання обмежень методів та засобів ведення воєнних дій. Особливістю міжнародно-правових відносин в цій царині є те, що за своєю сутністю вони є двоєдиними, як охоронними (охороні підлягають права людини і довкілля) так і регулюючими (регулюється допустимість засобів та методів ведення воєнних дій).

На сьогодні вже сформульовані та встановлені низкою міжнародних конвенцій відповідні універсальні норми щодо припустимості засобів та методів ведення бойових дій засновані на таких базових цінностях, як повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, повага до прав людини.

Ініціатором їх прийняття був Міжнародний Комітет Червоного Хреста, під егідою якого була прийнята міжнародна конвенція «Про поліпшення долі поранених на полі бою», що впровадила перші міжнародно-правові норми, метою яких був захист жертв війни [4].

Невдовзі стало зрозумілим, що недостатньо обмежуватися наданням медичної допомоги догляду та забезпечувати всім необхідним поранених та хворих. Слід запроваджувати превентивні заходи щодо полегшення їх долі. Зміст міжнародно-правових норм змінювався в міру того, як змінювався характер бойових дій, а науково- технічний прогрес сприяв появі нових видів озброєнь. Так, при прийнятті Санкт-Петербурзької декларації 1868 р. «Про заборону використання вибухових і запальних куль» обговорювалося питання про жорсткість нещодавно розробленого виду боєприпасів та про те, чи потрібно заборонити таку зброю з гуманітарних міркувань або, навпаки, зберегти її,

щоб отримати військову перевагу [5]. В подальшому оцінка засобів ведення війни з точки зору їх пропорційності стала невід'ємною умовою ефективної дії міжнародного гуманітарного права.

Гаазька декларація 1899 р.[6] містила заборону використання певних систем озброєння, враховуючи їх технічні характеристики та вражаючі фактори. У двадцятому столітті відбулися значні зміни у конструкції вогнепальної зброї та боєприпасів до неї. Як наслідок, суворим дотриманням положень Декларації не завжди можливо було досягти її мети - усунення зайвих травм та страждань, пов'язаних з занадто великими кульовими пораненнями. Тому заслуговує уваги твердження про те що, розвиток цього аспекту міжнародного гуманітарного права та підтримання узгодженого юридичний дискурсу вимагає розгляду не лише договірного права, а й балістики, впливу зброї на здоров'я та різноманітних військових питань [7].

Подальший розвиток регулювання обмежень методів та засобів війни призвів до прийняття у 1907р. IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатку до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Ст. 22 Додатку заборонила застосовувати зброю або речовини, здатні завдати зайві страждання, зокрема отруту або отруєну зброю.

Незважаючи та це в роки Першої світової війни масово використовувався новий вид зброї - хімічна. Наслідками застосування хімічної зброї стали значні людські втрати: було вражено 1,3 млн. людей, із яких майже 100 тис загинули. У відповідь у 1925 р. був прийнятий Протокол Про заборону застосування на війні задушливих, отруйних та інших таких газів і бактеріологічних засобів [8]. Протокол заборонив використання хімічної та бактеріологічної зброї але не охоплював виробництво, зберігання чи передачу.

Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення 1972р. та Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення 1992 р. охоплюють ці аспекти [9,10]. Ми вважаємо що їх прийняття запровадило принципово новий підхід до обмеження використання засобів ведення воєнних дій, який підводить на новий рівень регулювання обмеження засобів ведення воєнних дій.

У 1980 р. була прийнята Конвенція про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію та три Протоколи, які додаються до вищевказаної Конвенції - Протокол про осколки, які не піддаються виявленню (Протокол I); Протокол про заборону або обмеження застосування мін, мін - пасток та інших пристроїв (Протокол II); Протокол про заборону або обмеження застосування запальної зброї (Протокол III); Протокол IУ про засліплюючу лазерну зброю яка завершила формування обмежень засобів ведення війни.

До обмежень засобів ведення воєнних дій слід віднести також встановлення режиму нерозповсюдження ядерної зброї. Відповідні правові зобов'язання випливають з різних галузей міжнародного права та не завжди регулюються в уніфікованих формах [11].

Всі ці декларації та конвенції стосувалися обмеження засобів ведення війни, щодо методів ведення воєнних дій, їх обмеження сталося під час прийняття 8 червня 1977 р. Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р. що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів [12]. Мова йде навіть не про обмеження, а про повну заборону певних методів -таких як віроломство, тобто дії, спрямовані на те, щоб викликати довіру противника і примусити його повірити, що він має право на захист і зобов'язаний надати такий захист згідно з нормами міжнародного права, застосовуваного в період збройних конфліктів, з метою обману такої довіри. До віроломства також належить віддання наказу не залишати нікого в живих (ст. 37, 40 Протоколу). Разом з цим не забороняється використання військових хитрощів з метою введення противника в оману (маскування, демонстративні дії, дезінформація, імітація тощо).

Ст. 55 Протоколу III до Женевських конвенцій забороняє використання мето-

дів або засобів ведення війни, що мають на меті завдати або, як можна очікувати, завдадуть довгочасну і серйозну шкоду природному середовищу. Протокол забороняє перетворювати ліс або інші види рослинного покриву в об'єкт нападу із застосуванням запалювальної зброї, за виключенням випадків, коли такі природні об'єкти використовуються для того, щоб відкрити, закрити або замаскувати комбатантів або інші військові об'єкти, або коли вони самі є військовими об'єктами [14].

Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на довкілля шляхом умисного керування природними процесами з метою зміни динаміки, складу або структури Землі, її біоти, гідросфери, атмосфери або космічного простору [13].

Таким чином в системі міжнародного гуманітарного права сформувався розвинутий інститут обмеження засобів та методів ведення війни, однак відповідні норми розпорошені по різних конвенціях та є недостатньо неузгодженими. Тому на нашу думку необхідна їх кодифікація.

Кодифікація міжнародного права стосується більш точного формулювання та систематизації норм міжнародного права щодо предметів, які вже були широко охоплені практикою держав, прецедентами та доктриною. Відповідно до пункту (1)(а) статті 13 Статуту Організації Об'єднаних Націй сприяти прогресивному розвитку міжнародного права та його кодифікації уповноважена Генеральна Асамблея ООН. Відділ кодифікації Управління з правових питань Організації Об'єднаних Націй допомагає Генеральній Асамблеї у виконанні вищезазначеного мандату, сприяє точному формулюванню та систематизації норм міжнародного права шляхом підготовки аналітичних досліджень у різних галузях міжнародного права.

Здійснення кодифікації - одна з проблем, вирішення якої не є занадто складним, оскільки для цього створені усі необхідні механізми. Інша проблема полягає у тому, що міжнародне безпекове середовище та природа конфліктів швидко змінюються через розвиток науки і технологій. Стрімкий прогрес у розвитку автономної зброї, робототехніки може революціонізувати війну [15] та перетворити її на кібервійну, або «розумну» війну. Кібервійна визначається, як використання Інтернету і пов'язаних з ним технологічних та інформаційних засобів однією державою з метою заподіяння шкоди військовій, технологічній, економічній, політичній, інформаційній безпеці та суверенітету іншої держави [16].

Саме такі засоби та методи ведення війни характерні для воєн четвертого покоління. Мережа інтернет, засоби масової інформації перетворюються на засоби ведення війни, а методами є цілеспрямовані атаки на культурно-історичні цінності суспільства, різке зниження рівня культури та освітнього рівня населення, маніпулювання в засобах масової інформації та в медійному просторі, спотворене використання правових норм [17].

У війні четвертого покоління широко застосовуються автономні системи зброї зі штучним інтелектом. Такі системи зброї М. Сассоли пропонує визначати як такі що можуть вивчати або адаптувати своє функціонування у відповідь на зміну обставин у середовищі, в якому вони розгорнуті [19].

Автономні системи озброєнь не є суб'єктами права. Безумовно, відповідальність за дотримання норм міжнародного гуманітарного права при їх застосуванні лежить на розробниках автономних систем озброєнь та на їх операторах. Саме вони є суб'єктами міжнародного гуманітарного права, адже найрозумніша система автономних озброєнь настільки «розумна», наскільки можливості оцінки ситуації та корегування подальшої поведінки закладені розробниками програмного забезпечення. Виникає також питання чи можливо вважати автономні системи озброєнь кіберзброєю. Ми підтримуємо розширене визначення кіберзброї як просунутого і складного програмного забезпечення, яке можливо використовувати для військових або розвідувальних цілей [20]. В цьому випадку цілком можливим є віднесення автономних систем озброєнь до кіберзброї.

Міжнародне гуманітарне право має діяти на випередження. На основі оцінки загроз слід розробити механізми захисту громадян - учасників бойових дій та цивільного населення, а також навколишнього природного середовища через

забезпечення інформаційної безпеки, що передбачатиме обмеження засобів та методів ведення кібервійни. Як і використання всіх інших засобів ведення війни, використання автономних систем озброєнь пов'язано з ризиками, тому щодо такої зброї мають бути встановлені обмеження, наприклад доцільно заборонити ненадійні, належним чином не протестовані зразки.

Висновки. Людство з давніх давен намагалося виробити закони та звичаї війни, які б гарантували хоча б мінімальний захист учасників бойових дій та цивільного населення. Однак тільки наприкінці XIX ст., коли науково- технічний прогрес призвів до появи зброї масового ураження, здатного спричиняти особливо важкі поранення значній кількості людей відбулося обмеження певних засобів та методів війни міжнародно- правовими засобами. Було прийнято низку конвенцій присвячених полегшенню долі поранених в ході бойових дій військових та цивільного населення. Посилення обмежень особливо небезпечних засобів та методів ведення війни відбувалося регулярно по мірі появи нових озброєнь та інших засобів війни. Поступово в структурі міжнародного гуманітарного права сформувався інститут обмеження засобів та методів ведення бойових дій. Велика кількість приписів, розпорошених по багатьох джерелах диктує необхідність кодифікації норм міжнародного гуманітарного права, регулюючих обмеження засобів та методів ведення бойових дій. Зміст відповідних правових норм підлягає постійної корекції в умовах війни четвертого покоління (кібервійни), коли застосовуються гібридні методи та засоби ведення воєнних дій, а використання кіберзброї, зокрема автономних систем озброєнь створює небачені раніше ризики руйнувань та порушення прав людини. Доцільно керуватися не тільки основними принципами міжнародного права, а також принципами перестороги та попередження, зважаючи на непередбачуваний руйнівний ефект таких засобів та методів ведення війни. Досліджувана тематика потребує всебічних досліджень, чому сприяє прогрес в царині розробки новітніх видів озброєнь, інших методів та засобів ведення бойових.

Список використаної літератури:

1. Rafael Domingo, The Crisis of International Law, 42 Vanderbilt Law Review 1543 (2021): https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol42/iss5/4
2. Niguse M. Alene Reforming the UN security council- challenges and prospects https://www.semanticscholar.org/paper/Reforming-the-UN-security-council
3. McClelland J. The Review of Weapons in Accordance with Article 36 of Additional Protocol I. *International Review of the Red Cross*. 2003. No. 85. P. 397-415.
4. Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field. Geneva, 22 August 1864. International committee of the Red Cross URL: https://ihl-databases.icrc.org
5. St. Petersburg declaration of 1868 on the abolition of explosive and incendiary bullets https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/st-petersburg-decl-1868
6. The 1899 Hague Declaration concerning Expanding Bullets https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-decl-iv-3-1899
7. Coupland R Loye D The 1899 Hague Declaration concerning Expanding Bullets A treaty effective for more than 100 years faces complex contemporary issues https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_849_coupland_et_loye.pdf
8. Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare (Geneva Protocol) https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-gas-prot-1925
9. The Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destructionhttps: URL: https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/bwc
10. Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction,. URL: https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/cwc-1993
11. Black-Branch J, Fleck D (2014) Nuclear weapons, non-proliferation and disarmament: a comprehensive audit of relevant legal issues and international concerns. In: Black-Branch J, Fleck D (eds) Nuclear non-proliferation and international law, vol I. TMC Asser Press, The Hague, pp 1–21
12. Protocol Additional *to the* Geneva Conventions *of* 12 August 1949,

and relating *to the* Protection *of* Victims *o f* International Armed Conflicts *(*Protocol *I)* URL:https://www.ohchr.org/
13. Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques URL http://www.un-documents.net/
14. Заморська Л.І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/
15. Аналіз світових технологічних трендів у військовій сфері: монографія. / Т. Писаренко, Т. Кваша, Т. Гаврис та ін., за заг. редакцією Т.В.Писаренко. К.: УкрІНТЕІ, 2021. 110 с. С. 15.
16. Мережко О. Проблеми кібервійни та кібербезпеки в міжнародному праві: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3233.
17. Fourth generation warfare. https://globalguerrillas.typepad.com/
18. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text
19. Sassoli M. Autonomous Weapons and International Humanitarian Law: Advantages, Open Technical Questions and Legal Issues to be Clarified. *International Law Studies*. 2014. Vol. 90. p. 308-340.
20. Heimdal Security. – Access mode URL: https://heimdalsecurity.com/glossary/

Surilova O., Kivalova T. Limitation of the means and methods of waging war in the system of modern international law

Violation of the norms of international humanitarian law by the Russian Federation, the use of prohibited means and methods of waging war in the course of aggression against our country led to a humanitarian disaster. The world community proved unable to ensure compliance with the basic principles of international law and stop the aggression, which is carried out by barbaric methods and means, despite the fact that Russia has ratified the Geneva Conventions on the Protection of War Victims and assumed the obligations stipulated by them. Similar situations take place in other regions of the globe where armed conflicts are taking place. Violations of the laws and customs of war destroy the international legal order and the world system of human rights protection. In these realities, the interest in regulating the limitation of methods and means of conducting military operations is actualized, as the only means of alleviating the suffering of victims of armed conflicts and guarantees of human rights. The article examines the genesis of international legal regulation of restrictions on the means and methods of waging war according to the development of weapons and other means and methods of waging hostilities. The article does not pretend to be the final solution to the problem, especially since humanity has entered the era of the fourth generation of hybrid wars, or cyber wars, which have revealed to the world particularly dangerous means and methods of conducting them, in particular autonomous weapons systems. Humanitarian law should act proactively in regulating the limitations of the means and methods of conducting hostilities, guided by the principles of warning and precaution.

Key words: *means and methods of waging war, international humanitarian law, principles of international humanitarian law, autonomous weapons systems, new weapons systems, codification of norms of international law, cyber war.*

УДК 341.63
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.35

Х. Н. Бехруз
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ТЛУМАЧЕННЯ НЕПРЯМОЇ ЕКСПРОПРІАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТОРА: СУДОВА ТА АРБІТРАЖНА ПРАКТИКА

Стаття присвячена розгляду тлумачення поняття непрямої експропріації, визначення якої залишається нечітким у міжнародному інвестиційному праві. Зазначається, що підходи, що використовуються в судовій та арбітражній практиці, різняться, а арбітражні рішення можуть бути різними. Можливим вирішенням цієї проблеми, на думку автора, є переформулювання положень інвестиційних договорів з більш точними деталями щодо визначення непрямої експропріації, зокрема, запровадження критерію державного привласнення разом із критерієм шкідливого впливу.

Підкреслюється, що іноземні приватні інвестори, які володіють інвестиціями на території іншої держави, наразі захищені широким спектром інвестиційних договорів, які гарантують їхні права, включаючи право на компенсацію у випадку прямої чи непрямої експропріації. У той же час держава може ухвалювати нормативні акти в інтересах суспільства, які завдають шкоди економічним інтересам інвесторів на її території. Це означає, що заходи в інтересах суспільства, які завдають шкоди іноземним інвестиціям, можуть тягнути за собою відповідальність приймаючої держави за міжнародним правом. Як показує практика, інвестиційні договори навіть надають іноземним інвесторам можливість оскаржувати легітимність заходів, вжитих урядами в таких чутливих сферах, як охорона здоров'я, права людини та захист навколишнього середовища.

Робиться висновок, що державний захід непрямою експропріацією, має бути процесом, який враховує приватні права іноземних інвесторів, а також суверенні права приймаючої держави. Інвестор має право на захист своїх активів, але держава повинна зберігати здатність захищати суспільні інтереси, гарантом яких вона є, на своїй території. Міжнародне інвестиційне право тлумачилося через низку спорів на користь прав приватних інвесторів, а не на користь регуляторного розсуду приймаючих держав. Однак з розвитком галузі стає все більш очевидним, що законодавство потребує відновлення балансу, і тепер воно повинно враховувати міркування суспільних інтересів приймаючої держави, а також економічні інтереси інвесторів.

Ключові слова: *непряма експропріація, вилучення майна, захист прав іноземного інвестора, інвестиційні спори.*

Концепція експропріації завжди була оточена суперечками, що тягнуться ще з часів її зародження в міжнародному праві. Експропріація являє собою як найбільш серйозне порушення прав приватної власності, так і явну реалізацію державного суверенітету. У міжнародному інвестиційному праві вона визначається як формальне вилучення прав власності на користь держави або приватних осіб, призначених державою. Це визначення охоплює пряму або формальну експропріацію, яка вже давно визнана і регулюється національним законодавством. Однак міжнародні інвестиційні договори також визнають, що якщо держава діє у спосіб, який завдає шкоди іноземним приватним інвестиціям, це також може бути кваліфіковано як експропріація, навіть якщо інвестор формально зберігає свої права власності на інвестиції. Це називається непрямою експропріацією, або «заходом, рівнозначним експропріації».

Таким чином, існує два типи «експропріації». Перший передбачає пряму експропріацію і, зазвичай, формалізується в указі

© Бехруз Х. Н., 2022

або законі про експропріацію. Експропріація такого типу здійснюється проти однієї або декількох інвестицій. Експропріація, або націоналізація, також може бути спрямована проти кількох інвестицій в одному економічному секторі. Другий вид експропріації – непряма експропріація. Цей тип експропріації може бути наслідком заходів, які держава вживає для регулювання економічної діяльності на своїй території, навіть якщо таке регулювання не спрямоване безпосередньо на інвестиції. У цьому випадку юридичне право власності на інвестиції не порушується.

Після низки суперечок у минулому (обговорення яких виходить за рамки цієї роботи), умови, за яких держава може законно експропріювати власність приватного іноземного інвестора, тепер кодифіковані в загальних рисах у міжнародних інвестиційних угодах. Відповідно до міжнародних інвестиційних договорів, держава має суверенне право експропріювати приватні іноземні інвестиції, розташовані на її території, за умови дотримання наступних трьох умов: експропріація здійснюється в суспільних інтересах, цей захід не є дискримінаційним і інвестор отримує компенсацію за понесені збитки.

Хоча існує широкий консенсус щодо визначення прямої експропріації, визначення непрямої експропріації залишається набагато більш проблематичним. Найважливішим питанням є визначення чітких умов, за яких заходи держави можуть розглядатися як непряма експропріація і, як такі, вимагати від держави компенсації інвестору за завдані збитки. Іншими словами, за яких умов заходи держави можуть вважатися рівнозначними експропріації? Дійсно, деякі арбітражні суди визнають, що не всі державні нормативні акти, які завдають шкоди інвестиційній діяльності, є непрямою експропріацією, а отже, не всі дії такого характеру дають потерпілій стороні право вимагати компенсації.

В той же час, найбільш поширені формулювання щодо визначення непрямої експропріації були визначені арбітражем у справах *Tecmed v. Mexico* [1] та *Santa Elena v. Costa Rica* [2].

Так, у справі *Tecmed v. Mexico* арбітражним судом було висловлено позицію щодо вимог наявності публічної мети, а саме, що держави повинні діяти розумно по відношенню до своїх цілей та має існувати розумний зв'язок пропорційності між податками або зборами, що накладаються на іноземного інвестора, і метою, яку намагаються досягти за допомогою будь-якого експропріаційного заходу.

Трибунал у справі *Santa Elena v. Costa Rica*, вирішуючи, чи може екологічна мета вплинути на експропріаційний характер заходу, постановив, що він є експропріаційним: «Експропріаційні екологічні заходи – незалежно від того, наскільки вони є виправданими і корисними для суспільства в цілому – в цьому відношенні подібні до будь-яких інших експропріаційних заходів, які держава може вжити для реалізації своєї політики. Якщо власність експропріюється, навіть в екологічних цілях, як внутрішніх, так і міжнародних, зобов'язання держави виплатити компенсацію залишається» [2].

Іноземні приватні інвестори, які володіють інвестиціями на території іншої держави, наразі захищені широким спектром інвестиційних договорів, які гарантують їхні права, включаючи право на компенсацію у випадку прямої чи непрямої експропріації. У той же час держава може ухвалювати нормативні акти в інтересах суспільства, які завдають шкоди економічним інтересам інвесторів на її території. Це означає, що заходи в інтересах суспільства, які завдають шкоди іноземним інвестиціям, можуть тягнути за собою відповідальність приймаючої держави за міжнародним правом. Як показує практика, інвестиційні договори навіть надають іноземним інвесторам можливість оскаржувати легітимність заходів, вжитих урядами в таких чутливих сферах, як охорона здоров'я, права людини та захист навколишнього середовища.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що кожна держава в принципі має право на експропріацію. Це міжнародно визнане суверенне право. Таким чином, інвестиційні договори не перешкоджають державам вживати заходів з експропріації. Єдині обмеження, які застосовуються, полягають у тому, що будь-який захід з експропріації не повинен бути дискри-

мінаційним за своєю природою, повинен здійснюватися в суспільних інтересах, а інвестор повинен отримати компенсацію за понесені збитки.

Хоча договірні положення, як правило, прямо не вказують на фактори, що мають відношення до визначення того, чи є захід приймаючої держави непрямою експропріацією, вони неявно вказують на те, які фактори не свідчать про те, що непряма експропріація дійсно мала місце. В інвестиційних договорах, зазвичай, зазначається, що державам-учасницям не дозволяється вживати заходів непрямої експропріації, «якщо», «за винятком випадків» або «за умови», що вжиті заходи відповідають усім трьом наступним критеріям законності: заходи вживаються в суспільних інтересах, заходи не є дискримінаційними за своїм характером, і інвестору компенсується завдана шкода. Ці три фактори визначають, чи є експропріація законною, а не те, чи відбулася вона насправді. Отже, арбітражні суди повинні спочатку оцінити, чи є цей захід непрямою експропріацією, а потім, якщо так, – чи було вжито його законно [3].

Це означає, що критерії, які використовуються для визначення того, чи є той чи інший захід непрямою експропріацією, слід шукати за межами цих критеріїв законності. Ці два набори критеріїв тлумачяться як взаємовиключні. Наприклад, коли суд повинен вирішити, чи мала місце непряма експропріація, «не можна стверджувати, що оскільки має місце дискримінація, то має місце і експропріація» [4]. Справедливим є і зворотне твердження. Це ж зауваження стосується і державних нормативно-правових актів, прийнятих в інтересах суспільства. Ця відмінність між критеріями визначення того, чи мала місце експропріація, і критеріями визначення того, чи була вона законною, підживлює суперечки навколо концепції непрямої експропріації. Дехто вважає, що саме тому, що захід вживається в суспільних інтересах (критерій законності), цей захід не може бути визначений як непряма експропріація.

У зв'язку з тим, що договірні положення про експропріацію, схоже, виключають критерій законності з початкового процесу визначення того, чи мала місце непряма експропріація, деякі держави вирішили включити нові положення до своїх нещодавно укладених договорів.

У деяких статтях прямо вказується, що державний захід може вважатися непрямою експропріацією або «рівнозначним експропріації» через його наслідки або характеристики. Наприклад, у договорах можуть використовуватися формулювання, що стосуються «експропріації або націоналізації, або будь-якого іншого еквівалентного заходу, що має ефект, подібний до позбавлення власності», або «експропріації, націоналізації або іншого заходу, що має подібний ефект». Договори можуть також стосуватися заходів, що «мають такий самий характер або такий самий ефект», або «мають подібний ефект». Ці положення є більш чіткими, ніж ті, що просто згадують терміни «непряма експропріація» або «заходи, що прирівнюються до експропріації». Це чітка вказівка, покликана допомогти арбітражним судам у їх тлумаченні [5].

Крім того, невелика кількість інвестиційних договорів згадує «обмежувальні» заходи або заходи, які «повністю або частково позбавляють» інвестора його прав. Статті такого типу, здається, припускають, що непряма експропріація може мати місце навіть тоді, коли завдані збитки не є значними або серйозними.

Незважаючи на ці тонкі відмінності в положеннях договорів про експропріацію, як пояснив арбітражний суд у справі *LG&E v. Argentina*, загальним фактом залишається те, що «як правило, двосторонні договори не визначають, що є експропріацією – вони лише містять пряме посилання на «експропріацію» і додають формулювання «будь-яка інша дія, що має еквівалентні наслідки» і не встановлюють, які заходи, дії або поведінка є актами, «рівнозначними експропріації» [6].

Варто також зазначити, що замість критерію шкідливого впливу заходів держави на інвестиції деякі арбітражні суди застосовують критерій легітимної мети, якій покликані слугувати ці заходи. Цей критерій має різні застосування, але спільним для них є твердження того, що певні законні заходи приймаючої держави з

певними характеристиками не можуть розглядатися як непряма експропріація, навіть якщо вони завдають серйозної та незворотної шкоди інвестиціям. Ці специфічні правила, зазвичай, називають «поліцейськими заходами» або «законними державними правилами». Вони не підлягають компенсації.

Також стверджується, що хоча ці види законних заходів можуть опосередковано експропріювати майно інвестора, вони не дають інвестору права на повну компенсацію. Таким чином, інвестор може не мати права на повну компенсацію за ринковою вартістю майна через переважаючий інтерес, який зумовив необхідність знецінення активу. Основним обґрунтуванням такого балансування розміру компенсації є те, що це робить регулювання суспільних інтересів фінансово стійким для держави, водночас не перешкоджаючи приватній ініціативі.

Однією з перших справ, в якій було проведено розмежування між заходами поліцейської влади, що не підлягають компенсації, та непрямою експропріацією, було рішення у справі *Too v. USA*, в якому арбітражний суд вказав, що держава не несе відповідальності за втрату власності або за інші економічні збитки, спричинені добросовісним загальним оподаткуванням або будь-якими іншими діями, які зазвичай вважаються поліцейськими повноваженнями держави, за умови, що вони не є дискримінаційними і не спрямовані на те, щоб змусити іноземця відмовитися від власності на користь держави або продати її за невигідною ціною [7].

Арбітражний суд також визнав це в рішенні у справі *Saluka v. Czech Republic* [8], зазначивши, що у міжнародному праві встановлено, що держави не зобов'язані виплачувати компенсацію іноземному інвестору, якщо в рамках звичайного здійснення своїх регуляторних повноважень вони приймають недискримінаційним чином добросовісні нормативні акти, спрямовані на загальний добробут.

У рішенні у справі *Suez InterAgua v. Argentina* [9] арбітражний суд постановив, що при оцінці позову про експропріацію важливо визнати законне право держави регулювати та здійснювати свою поліцейську владу в інтересах суспільного добробуту і не плутати заходи такого характеру з експропріацією.

Тут можна зазначити, що критерії, які використовуються судами для визначення законності каліфорнійського регулювання, дуже схожі на умови, що визначають законність непрямої експропріації: недискримінаційні дії в інтересах суспільства (на додаток до дотримання належної правової процедури).

Кілька арбітражних рішень визнали існування принципу розмежування між непрямою експропріацією та некомпенсованим поліцейським заходом. Але хоча формулювання принципу є простим, його реалізація є проблематичною. Окрім перших двох випадків, наведених вище, лише деякі суди повністю відкидають критерій несприятливого впливу на інвестора на користь законного суспільного інтересу, якому покликаний слугувати цей захід. Іншими словами, хоча деякі заходи визнаються законними заходами поліцейської влади, арбітражні суди все ж таки перевіряють, чи не завдали вони значної шкоди інвестиціям, перш ніж ухвалити рішення за або проти непрямої експропріації. Так, повторно згадаємо справу *Tecmed v. Mexico*, в якій арбітражний суд, визнавши правомірним, що держава при здійсненні своїх поліцейських повноважень може завдати економічної шкоди без надання права іноземному інвестору будь-якої компенсації, все ж зазначив, що регуляторні дії та заходи не будуть спочатку виключені з визначення експропріаційних актів. Це означає, що, оскільки деякі арбітражні суди тлумачать і застосовують інвестиційні угоди, «поліцейські заходи» є такими ж державними заходами, як і будь-які інші державні заходи, і, отже, можуть призвести до непрямої експропріації, якщо їхній шкідливий вплив є значним.

Дійсно, складність застосування принципу розмежування між заходами поліцейської влади та заходами непрямої експропріації пов'язана насамперед з тим, що заходи поліцейської влади складно ідентифікувати. Простіше кажучи, поліцейські заходи – це всі заходи, необхідні для ефективного функціонування держави. Однак у міжнародному звичаєвому праві

немає точного визначення цієї функціональної концепції. Як зазначив трибунал у справі *Saluka v. Czech Republic*, незважаючи на підтримку цього принципу, міжнародне право ще не визначило всебічно і остаточно, які саме положення вважаються «дозволеними» і «загальноприйнятими» як такі, що належать до поліцейських або регуляторних повноважень держав і, таким чином, не підлягають компенсації» [9]. Дійсно, поліцейські заходи можуть бути переплутані з усіма легітимними публічними положеннями, прийнятими державою, оскільки всі вони апріорі призначені для служіння більш-менш важливим державним інтересам. Таким чином, не існує точного та одностайного переліку законних інтересів, характерних для поняття «поліцейський захід», навіть якщо існує консенсус щодо певних цінностей. До них відносяться ті, що є предметом захисту відповідно до міжнародного права, або ті, що підпадають під регуляторні функції держави. Це стосується питань державної політики, санітарії, оподаткування та грошово-кредитної політики, захисту навколишнього середовища та трудових прав. Крім того, важко перевірити, що державний захід, який має суттєву мету в суспільних інтересах, був прийнятий і впроваджений відповідно до належної правової процедури, на недискримінаційній та обґрунтованій основі. Ці терміни стосуються стандартів поведінки, які судам важко оцінити на практиці. Тим не менш, держава, застосовуючи поліцейські заходи, повинна діяти з максимальною неупередженістю та об'єктивністю в досягненні заявленої мети, що відповідає суспільним інтересам. Таким чином, певною мірою неминучим є те, що при досягненні цілей суспільного інтересу може виникнути певний негативний вплив на іноземні приватні інвестиції.

Визначення непрямої експропріації залишається нечітким у міжнародному інвестиційному праві. Підходи різняться, а арбітражні рішення можуть бути різними. Таким чином, існує проблема послідовності, визначеності та передбачуваності.

Для вирішення цієї проблеми є кілька можливих рішень через переформулювання положень інвестиційних договорів та через їхнє тлумачення арбітражними судами. Що стосується договірних положень, то було б доцільно, щоб держави, які підписали інвестиційні договори, встановили за домовленістю більш точні деталі щодо визначення непрямої експропріації, особливо коли йдеться про законні норми загального застосування. Адже саме тому, що визначення непрямої експропріації не є чітко встановленим, можливі такі різні тлумачення. Безумовно, нелегко знайти фіксоване визначення цього поняття, потенційне застосування якого є безмежним. Однак, можна переглянути положення, які визначають роль і місце критерію шкідливого впливу, а також роль і місце інших критеріїв. Держави можуть також передбачити запровадження критерію державного привласнення разом із критерієм шкідливого впливу. Незалежно від того, чи наважаться держави розробити критерії кваліфікації або створити винятки, нові положення повинні бути більш чіткими та ефективними, ніж ті, що містяться в деяких нещодавно укладених договорах.

Зрештою, оцінка того, чи є державний захід непрямою експропріацією, має бути процесом, який враховує приватні права іноземних інвесторів, а також суверенні права приймаючої держави. Інвестор має право на захист своїх активів, але держава повинна зберігати здатність захищати суспільні інтереси, гарантом яких вона є, на своїй території. Універсальної панацеї, ймовірно, не існує, але можна рухатися до кращого балансу між цими інтересами. Міжнародне інвестиційне право тлумачилося через низку спорів на користь прав приватних інвесторів, а не на користь регуляторного розсуду приймаючих держав. Однак з розвитком галузі стає все більш очевидним, що законодавство потребує відновлення балансу, і тепер воно повинно враховувати міркування суспільних інтересів приймаючої держави, а також економічні інтереси інвесторів.

Список використаної літератури:

1. Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. United Mexican States. ICSID Case No. ARB(AF)/00/2. Award - 29 mai 2003. URL: https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-tecnicas-medioambientales-

tecmed-v-united-mexican-states-award-thursday-29th-may-2003.
2. Compañia del Desarrollo de Santa Elena S.A. v. Republic of Costa Rica, ICSID Case No. ARB/96/1. Award from February 17, 2000. URL: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-compania-del-desarrollo-de-santa-elena-s-a-v-republic-of-costa-rica-award-thursday-17th-february-2000.
3. Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania. ICSID Case No. ARB/05/. Award of September 11, 2007. URL: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-parkerings-compagniet-as-v-republic-of-lithuania-award-tuesday-11th-september-2007.
4. Fireman's Fund Insurance Company v. The United Mexican States. ICSID Case No. ARB(AF)/02/1. Award of July 17, 2006 URL: https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-firemans-fund-insurance-company-v-the-united-mexican-states-award-monday-17th-july-2006.
5. Agreement between the government of Canada and the government of the Republic of Costa Rica for the promotion and protection of investments. (Canada-Costa Rica BIT) URL: https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/601/download.
6. Agreement between the government of the Republic of Seychelles and the government of the French Republic (France-Seychelles BIT) URL: https://www.acerislaw.com/wp-content/uploads/2022/03/2007-France-Seychelles-BIT.pdf.
7. LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. and LG&E International Inc. v. Argentine Republic. ICSID Case No. ARB/02/1. Award from 25 juil. 2007. URL: https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-lg-e-energy-corp-lg-e-capital-corp-and-lg-e-international-inc-v-argentine-republic-award-wednesday-25th-july-2007.
8. Emanuel Too v. Greater Modesto Insurance Associates and The United States of America. IUSCT Case No. 880. Award (Award No. 460-880-2) - 29 Dec 1989. URL: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-emanuel-too-v-greater-modesto-insurance-associates-and-the-united-states-of-america-award-award-no-460-880-2-friday-29th-december-1989.
9. Saluka Investments BV v. The Czech Republic. PCA Case No. 2001-04. Partial Award - 17 mars 2006. URL: https://jusmundi.com/fr/document/decision/en-saluka-investments-bv-v-the-czech-republic-partial-award-friday-17th-march-2006.
10. Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., and InterAgua Servicios Integrales del Agua S.A. v. The Argentine Republic. ICSID Case No. ARB/03/17. Decision on Liability from 30 July 2010. URL: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-suez-sociedad-general-de-aguas-de-barcelona-s-a-and-interagua-servicios-integrales-de-agua-s-a-v-argentine-republic-decision-on-liability-friday-30th-july-2010#decision_713.

Behruz H. Interpretation of indirect expropriation in the context of protecting the rights of a foreign investor: court and arbitration practice

The article is devoted to the consideration of the interpretation of the concept of indirect expropriation, the definition of which remains unclear in international investment law. It is noted that the approaches used in judicial and arbitral practice differ, and arbitral decisions may differ. A possible solution to this problem, according to the author, is the reformulation of the provisions of investment agreements with more precise details regarding the definition of indirect expropriation, in particular, the introduction of the criterion of state appropriation together with the criterion of harmful influence.

It is emphasized that foreign private investors who own investments in the territory of another state are currently protected by a wide range of investment treaties that guarantee their rights, including the right to compensation in the event of direct or indirect expropriation. At the same time, the state can adopt normative acts in the public interest that harm the economic interests of investors on its territory. This means that measures in the public interest that harm foreign investment may entail the responsibility of the host state under international law. As practice shows, investment treaties even allow foreign investors to challenge the legitimacy of measures taken by governments in such sensitive areas as health care, human rights and environmental protection.

It is concluded that the state measure of indirect expropriation should be a process that takes into account the private rights of foreign investors, as well as the sovereign rights of the host state. The investor has the right to protect his assets, but the state must retain the

ability to protect the public interests of which it is the guarantor on its territory. International investment law has been interpreted through a series of disputes in favor of the rights of private investors rather than in favor of the regulatory discretion of host states. However, with the development of the industry, it is becoming increasingly obvious that legislation needs to be rebalanced and must now take into account considerations of the public interest of the host state as well as the economic interests of investors.

Key words: *indirect expropriation, seizure of property, protection of foreign investor's rights, investment disputes.*

УДК 342.92
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.36

О. І. Миколенко
доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

М. І. Лазарєва
ст. викладач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

У статті здійснено порівняльну характеристику адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання такої сфери суспільних відносин як «охорона здоров'я». Встановлено, що охорона здоров'я є загальносоціальною цінністю, забезпечення якої вимагає від держави застосування різноманітних (публічно-правових та приватноправових) засобів правового регулювання. В той же час, охорона здоров'я є складною сферою суспільного життя, яка з метою поліпшення здоров'я населення вимагає від законодавця забезпечити в сфері охорони здоров'я реалізацію публічного (в основному за допомогою норм адміністративного права) та приватного інтересу (в основному за допомогою норм цивільного права). Доведено, що бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного та цивільного права. Сучасний рівень же досліджень охорони здоров'я в адміністративному та цивільному праві не достатній для чіткого розмежування в цій сфері відносин, що відносяться виключно до сфери адміністративно-правового або цивільно-правового регулювання. Встановлено, наука цивільного права з питань правового регулювання сфери охорони здоров'я має чотири етапи свого розвитку: 1) радянський період до середини 80-х років XX століття, коли сфера охорони здоров'я досліджувалась науці цивільного права фрагментарно; 2) кінець 80-х ознаменувався тим, що цивілісти обґрунтували необхідність включення в предмет цивільного права суспільних відносин з надання медичної допомоги, адже в основі таких правовідносин лежить договір, як головна категорія науки цивільного права; 3) пострадянський період (з 1991 по 2000 роки), який ознаменувався «штилем» у цивілістичних дослідженнях сфери охорони здоров'я; 4) сучасний період (з 2001 року по сьогодні), який характеризується суттєвим пожвавленням цивілістичних досліджень охорони здоров'я на фоні формування в системі права України такого комплексного утворення як «медичне право».

Ключові слова: *охорона здоров'я, медичне право, медична послуга, медичне страхування, публічне право, приватне право, адміністративно-правове регулювання, цивільно-правове регулювання.*

Вступ. Актуальність теми. Термін «охорона здоров'я» широко використовується в дослідженнях державно-правових явищ як в суб'єктивному, так і об'єктивному значеннях. Наприклад, якщо охорону здоров'я розглядати через призму природного права, то виникає необхідність розкриття змісту та структури суб'єктивного юридичного права людини на охорону здоров'я, а також необхідність порівняльної характеристики цього суб'єктивного права із іншими суміжними суб'єктивними правами, зокрема, із правом на життя, на особисту недоторканість, тощо (право в суб'єктивному значенні). Якщо ж охорону здоров'я розглядати як соціальну цінність, яка

© Миколенко О. І., Лазарєва М. І., 2022

забезпечується і охороняється в суспільстві правом, то виникає необхідність розкриття змісту поняття «охорона здоров'я» як специфічної сфери суспільних відносин, яка має конституційно-правове, адміністративно-правове, цивільно-правове та будь-яке інше галузеве регулювання.

Існують випадки, коли в наукових дослідженнях поняття «охорона здоров'я» одночасно характеризується як категорія суб'єктивного та об'єктивного права. Наприклад, коли охорона здоров'я розглядається як підстава для обмеження інших суб'єктивних прав людини та громадянина. Згідно вимог ст. 34 Конституції України право особи на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом для забезпечення охорони здоров'я населення [1, ст. 34]. Тобто, «охорона здоров'я населення» як соціальна цінність українського суспільства, з одного буку, отримує належне правове забезпечення, а, з іншого, використовується державою у випадках, передбачених законодавством, для тимчасового обмеження окремих прав людини та громадянина.

Бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного права, по-третє, із особливостями охорони здоров'я як об'єкту цивільно-правового регулювання. І якщо медичне право розглядає поняття «охорона здоров'я» як категорію і публічного, і приватного права (іноді не намагаючись провести чітку межу між цими видами правового регулювання), то адміністративне та цивільне право, у своєму стремлінні весь час збагачувати і уточнювати предмет правового регулювання, часто конкурують між собою у сфері охорони здоров'я, що породжує нескінченні дискусії про правову природу, наприклад, медичних послуг, загальнообов'язкового соціального медичного страхування і ін.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться порівняльний аналіз охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання.

Охорона здоров'я, як об'єкт правового регулювання, досліджувалась в працях таких вчених, як: А. Антонов, М. Банчук, С. Булеца, Н. Коротка, І. Сенюта, О. Сіделковський, В. Стеценко, Р. Стефанчук, Т. Ткачук, Л. Чистоклетов, О. Хитра та ін. Втім, такі дослідження мають суто галузевий характер, що обмежує порівняльний аналіз потенціалів адміністративного і цивільного права в регулюванні охорони здоров'я як важливої соціальної цінності в українському суспільстві.

Мета та завдання дослідження - порівняльна характеристика адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання такої сфери суспільних відносин як «охорона здоров'я».

Виклад основного матеріалу. Спочатку звернемося до характеристики охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правового регулювання, яка представлена в спеціальній літературі. Зокрема, В.В. Воробйов, захопившись історією розвитку адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я та ухилившись від детального аналіз змісту цього поняття, запропонував виділити чотири етапи розвитку адміністративного законодавства в сфері охорони здоров'я, де лише четвертий етап більш менш розкриває специфіку сучасного адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні. Цей етап, на думку В.В. Воробйова, характеризується тим, що поступове становлення сфери охорони здоров'я супроводжується одночасним галузевим оформленням в системі права України медичного права [2, с. 28].

Загальний же аналіз положень науково-дослідної роботи В.В. Воробйова, дозволяє нам висловити наступні зауваження.

По-перше, виникає певне протиріччя у думках вченого та результатах науково-дослідної роботи, адже дисертація присвячена адміністративно-правовому регулюванню охорони здоров'я (розкриттю його особливостей та перспективам розвитку), а автор наголошує на тому, що «є потреба у виокремленні медичного права як галузі права та підготовці єдиного кодифікованого законодавчого акта – Медич-

ного кодексу України, який би комплексно врегулював усю сферу суспільних відносин у галузі медичної діяльності» [2, с. 112]. Якщо медичне право, на думку В.В. Воробйова, окрема галузь права, яка має відмінності від адміністративного права, то навіщо тоді тему дисертаційного дослідження зв'язувати виключно із адміністративно-правовим регулюванням? До того ж, в науковій праці відсутні: а) аргументація стосовно визнання медичного права галуззю національного права (є лише загальні декларації без логічного обґрунтування); б) характеристика медичного права як сукупності публічних, приватних чи публічно-приватних норм права.

По-друге, в роботі В.В. Воробйова відсутній аналіз суспільних відносин, які складають сферу охорони здоров'я. Автор не запропонував ні перелік таких суспільних відносин, ні загальних критеріїв їх класифікації. Всі висновки автора звелись до того, що «теоретико-правові засади регулювання у сфері охорони здоров'я на сьогодні потребують детальнішого та глибшого вивчення» [2, с. 189]. Для чого ж тоді писалась така комплексна праця?

Інший адміністративіст, Г.М. Токарєв, запропонував комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання реформування охорони здоров'я в умовах запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування [3], в якому зазначає, що процеси децентралізації в сфері охорони здоров'я, які відбуваються в Україні, не є критерієм демократичності держави. Тобто децентралізація і демократизація суспільних відносин у сфері охорони здоров'я (як, доречи, і у сфері науки та освіти) не повинна зводитись, по-перше, до мінімізації витрат, а в окремих сферах до повної відмови від витрат, із державного бюджету чи бюджетів місцевих рад, по-друге, до повного переведення суб'єктів цих правовідносин на принципи ринкової економіки. До того ж, Г.М. Токарєв вважає, що охорона здоров'я (особливо в умовах реформування) є достатньо проблемною галуззю публічного управління, а тому зменшення ролі та впливу держави у цій сфері є завчасним [3, с. 60]. Підтримуючи застереження Г.М. Токарєва, хочемо доповнити їх враженнями про реформування сфери охорони здоров'я з боку пацієнта. В суспільстві складається ілюзія того, що «гроші ходять за пацієнтом», адже для того щоб отримати достатній для здорового способу життя пакет медичних послуг, пересічному громадянину все рівно необхідно заробити велику купу грошей і це в умовах масового безробіття, свавілля з боку роботодавців, відсутності реальної допомоги з боку рідних (батьків, дітей, тощо). Тобто держава поступово проблему збереження здоров'я окремої особи перекладає на плечі або самої особи, або її родичів, або ж благодійних організацій. На скільки такі процеси в державі є демократичними, нам важко сказати, а от те, що вони є несправедливими, сумнівів не виникає.

Не дивлячись на те, що сфера охорони здоров'я регламентується великою кількістю норм цивільного права, а більшість категорій, які використовуються в цій сфері, є приватноправовими (наприклад, медичне страхування), Г.М. Токарєв стверджує, – охорона здоров'я не може регламентуватись виключно нормами приватного права, адже ключовим у правовій природі цих відносин є публічно-правовий інтерес, а також наявність таких ознак як: а) обов'язкова участь у цих правовідносинах суб'єкта з публічно-владними повноваженнями; б) владний характер правовідносин [3, с. 104-105].

Л.Г. Чистоклетов, Т.Ю. Ткачук та О.Л. Хитра проаналізували міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я [4, с. 194-201]. Попри те, що були наведені цікаві факти правового забезпечення сфери охорони здоров'я на міжнародному рівні та в законодавствах Азербайджану, Франції і Данії, автори статті не зупинилися на особливостях власне адміністративно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин, хоча підкреслили той факт, що «поведінка суб'єктів у правових відносинах у сфері охорони здоров'я громадян забезпечується за рахунок комбінованого впливу способів, найбільш характерних для адміністративного і цивільного права, а також права щодо соціального забезпечення» [4, с. 194-195]. Більш того, вчені

роблять висновок, з яким важко погодитись, адже він не співвідноситься із загальними засадами доктрини національного права, зокрема, стверджують: «На сьогоднішній день адміністративно-правове забезпечення охорони здоров'я регулюється нормами приватного і публічного права» [4, с. 195].

По-перше, адміністративно-правове, поряд з конституційно-правовим, кримінально-правовим, цивільним процесуальним забезпеченням, є одним із проявів публічно-правового забезпечення, а тому не може поєднувати в собі публічно-правові та приватноправові начала.

По-друге, адміністративно-правове забезпечення є поняттям, яке охоплює собою, в тому числі, і адміністративно-правове регулювання. А тому дивно сприймається озвучена вченими тавтологія – «*адміністративно-правове забезпечення регулюється нормами адміністративного права*».

Зрозуміло, що після таких теоретичних ляпів, виникають сумніви і до науковості інших висновків щодо особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на міжнародному рівні.

Комічність окремих досліджень особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я проявляється і в тому, що його намагаються розкрити не юристи-адміністративісти, а політологи [5], у яких, при всій повазі до їх досягнень у науковій діяльності, відсутнє чітке уявлення про межі галузевого правового регулювання, та медики [6], які не можуть розмежувати між собою об'єкт адміністративно-правового регулювання та об'єкт адміністративно-правової науки, вже не кажучи про порівняльну характеристику цивільно-правового і адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я.

Найбільш ґрунтовні дослідження щодо адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я пропонує В.Ю. Стеценко, яка підкреслює, що «адміністративному праву належить провідна роль у забезпеченні публічного управління у галузі охорони здоров'я» [7, с. 5], але лише цим роль адміністративного права не обмежується. Адміністративне право, на думку вченої, через запровадження процедур акредитації, ліцензування, атестації і стандартизації забезпечує функціонування галузі охорони здоров'я [7, с. 5], і саме в цих сферах публічно-правове, а разом з цим, і адміністративно-правове регулювання ніколи не втратить актуальності.

Приватна сфера (де панують закони ринку та превалює приватний інтерес) та публічна сфера (де панують загальносоціальні цінності та превалює публічний інтерес), у галузі охорони здоров'я, на думку В.Ю. Стеценко, набувають свого специфічного прояву, а тому «охорона здоров'я має такі галузеві особливості, які об'єктивно обмежують дію законів ринку в даній сфері» [7, с. 100-101].

Також В.Ю. Стеценко наголошує, що публічно-правова та приватноправова природа правовідносин, які входять до сфери охорони здоров'я, підтверджуються тим, що в цій сфері набувають своєї реальної реалізації як принципи публічного (наприклад, принцип відповідальності держави за стан здоров'я населення в цілому), так і приватного права (наприклад, принципі забезпечення гарантованої свободи вибору суб'єкта, умов та якості продажу товарів, виконання робіт, надання послуг у сфері охорони здоров'я) [7, с. 101].

В достатній мірі охорона здоров'я як об'єкт правового регулювання досліджувався і в сфері цивільного права.

Наприклад, І.Я. Сенюта пропонує власне визначення поняття «охорона здоров'я», під яким розуміє «систему заходів, спрямованих на збереження, зміцнення, розвиток та, у разі порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного і психічного стану людського організму, яких зобов'язані вживати органи державної влади й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, а також людина і населення в інтересах як кожної фізичної особи, так і всього суспільства» [8, с. 22].

Як бачимо, І.Я. Сенюта запропонувала визначення охорони здоров'я, в якому об'єднані і публічно-правові, і приватноправові прояви охорони здоров'я, що підтверджує необхідність розгляду специфіки правового регулювання охорони здоров'я

через призму існуючих в Україні галузей права, фундаментальними з яких є адміністративне та цивільне право.

Констатуючи факт, що проблеми правового регулювання охорони здоров'я досліджувалися, починаючи з радянських часів, багатьма представниками цивільного права, І.Я. Сенюта виділяє декілька етапів розвитку такої наукової думки:

1) радянський період (до середини 80-х років XX століття) характеризувався тим, що сфера охорони здоров'я досліджувалась в контексті визначення цивільно-правового статусу медичних працівників, розкриття змісту цивільно-правової відповідальності за неналежне надання медичної допомоги, тощо [8, с. 45-46];

2) радянський період (друга половина 80-х років XX століття) ознаменувався тим, що на противагу адміністративістам, які вважали сферу охорони здоров'я виключно предметом адміністративно-правового регулювання, цивілісти обґрунтували необхідність включення в предмет цивільного права суспільних відносин з надання медичної допомоги, адже в основі таких правовідносин лежить договір, як головна (на той час) категорія науки цивільного права [8, с. 47];

3) пострадянський період (з 1991 по 2000 роки), який ознаменувався «штилем» у цивілістичних дослідженнях сфери охорони здоров'я [8, с. 50];

4) сучасний період (з 2001 року по сьогодні), який характеризується суттєвим пожвавленням цивілістичних досліджень охорони здоров'я на фоні формування в системі права України такого комплексного утворення як «медичне право». У зв'язку з цим, І.Я. Сенюта робить висновок, що правовідносини у сфері охорони здоров'я, які складають предмет медичного права, є «предметом регулювання різних галузей національного права, в тому числі цивільного, адміністративного» [8, с. 99].

Намагаючись примирити представників цивільного та адміністративного права відносно сфер їхнього галузевого правового регулювання охорони здоров'я, І.Я. Сенюта констатує, що власне через предмет правового регулювання цивілістам і адміністративістам можна уточнити місце суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі цих галузей права. На підставі цього, вчена запропонувала цікаву систему відносин, які на її думку, входять в предмет цивільного права, зокрема, відносини: щодо організації та проведення консиліуму лікарів, щодо обрання та призначення лікуючого лікаря пацієнта, тощо [8, с. 99].

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Охорона здоров'я є загальносоціальною цінністю, забезпечення якої вимагає від держави застосування різноманітних засобів правового регулювання. В той же час, охорона здоров'я є складною сферою суспільного життя, яка з метою поліпшення здоров'я населення вимагає від законодавця забезпечити в сфері охорони здоров'я реалізацію публічного (в основному за допомогою норм адміністративного права) та приватного інтересу (в основному за допомогою норм цивільного права).

Бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного та цивільного права. Сучасний рівень досліджень охорони здоров'я в адміністративному та цивільному праві не достатній для чіткого розмежування в цій сфері відносин, що відносяться виключно до сфери адміністративно-правового або цивільно-правового регулювання.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Воробйов В.В. Адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я: дис. …канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2012. 218 с.
3. Токарєв Г.М. Адміністративно-правове регулювання реформування охорони здоров'я в умовах запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. …канд. юрид. наук: спец.

12.00.07; Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Київ, 2012. 201 с.
4. Чистоклетов Л.Г., Ткачук Т.Ю., Хитра О.Л. Особливості адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я: міжнародний досвід. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Право*. 2020. № 26. С. 194-201.
5. Банчук М. Якість медичної допомоги як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 85-88
6. Сіделковський О. Єдиний медичний простір як об'єкт адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2018. № 4 (32). С. 123-128.
7. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 445 с.
8. Сенюта І.Я. Цивільно-правове регулювання відносин у сфері надання медичної допомоги: питання теорії і практики : монографія. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2018. 640 с.

Mykolenko O., Lazareva M. Health care as an object of administrative-legal and civil-law regulation (comparative analysis)

The article compares the administrative-legal and civil-legal regulation of such a sphere of social relations as "health care". It has been established that health care is a general social value, the provision of which requires the state to use various (public and private law) means of legal regulation. At the same time, health care is a complex sphere of social life, which, in order to improve the health of the population, requires the legislator to ensure in the field of health care the implementation of public (mainly through the norms of administrative law) and private interest (mainly with the help of civil law norms). It is proved that the rapid development of medical law pushes Ukrainian researchers to more thoroughly determine, firstly, the specifics of legal regulation of health care within the limits of medical law as a certain complex formation in the legal system of Ukraine, and secondly, the place of social relations in the sphere health care in the subject of administrative and civil law. The current level of health care research in administrative and civil law is not sufficient for a clear demarcation in this area of relations that relate exclusively to the sphere of administrative-legal or civil-law regulation. It has been established that the science of civil law on issues of legal regulation of the sphere of health care has four stages of its development: 1) the Soviet period until the mid-80s of the 20th century, when the field of health care was studied fragmentarily by the science of civil law; 2) the end of the 80s was marked by the fact that civilians substantiated the need to include social relations in the provision of medical care into the subject of civil law, because the basis of such legal relations is a contract, as the main category of the science of civil law; 3) the post-Soviet period (from 1991 to 2000), which was marked by "calm" in civilian research in the field of health care; 4) the modern period (from 2001 to today), which is characterized by a significant revitalization of civilian health care research against the background of the formation of such a complex entity as "medical law" in the legal system of Ukraine.

Key words: *health care, medical law, medical service, medical insurance, public law, private law, administrative legal regulation, civil legal regulation.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.37

С. Ю. Зайцев
аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін
і трудового права імені професора О. І. Процевського
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди
ORCID: 0009-0006-7197-2802

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ

У статті здійснено характеристику правових засад соціального захисту поліцейських в Україні. Проаналізовано особливість законодавчого закріплення окремих видів соціального захисту поліцейських. Доведено, що основним нормативно-правовим актом, який регулює правовідносин у сфері соціального захисту поліцейських виступає Закон України «Про Національну поліцію», що ухвалений Верховною Радою України 02.07.2015. Цим нормативним актом визначаються основи механізму соціального захисту працівників поліції. Варто зауважити, що конкретні (спеціальні) особливості правового регулювання соціального захисту працівників поліції проявляються в окремих його видах. Вони детально показують всю існуючу специфіку підтримки поліцейських з боку держави, яка виступає їхнім фактичним роботодавцем. У розділі IX «Соціальний захист поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію» містяться положення, які регулюють питання стосовно службового часу і часу відпочинку, відпуски поліцейських, їх грошового, медичного, житлового, пенсійного забезпечення, надання одноразової грошової допомоги їм та членам їх сімей. Проте деталізуються відповідні положення у відомчих наказах МВС України, постановах Кабінету Міністрів України та інших підзаконних нормативно-правових актах. Обгрунтовано, що основним елементом соціального захисту поліцейських є гарантування працівникам поліції та членам їхніх сімей надання комплексного медичного забезпечення на засадах альтернативності (варіативності). Медичне забезпечення визначається законодавцем як першочерговий вид соціального забезпечення осіб, які працюють в поліції. Такий підхід розглядається виключно з позитивного й логічного поглядів, оскільки це свідчить про соціальну спрямованість політики держави у сфері соціального захисту поліцейських та відповідає конституційному принципу, згідно з яким людина, її життя, здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю, що визначає політику діяльності держави. Виявлено окремі проблеми правових засад соціального захисту поліцейських до яких віднесено: застарілість норм, які регулюють окремі питання соціального захисту поліцейських, їх декларативність, наявність численної кількості відомчих актів, положень, інструкцій, які місять норми щодо соціального захисту поліцейських, що ускладнює застосування таких норм на практиці.

Ключові слова: *соціальний захист, правові засади, поліцейський, пенсійне забезпечення, медичне забезпечення, житлове забезпечення, одноразова грошова допомога.*

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси у контексті становлення соціально-орієнтованої держави безпосередньо пов'язані з такими проєвропейськими та міжнародними орієнтирами, як домінування загальнолюдських цінностей, а також підвищення рівня соціального захисту усіх категорій громадян, в тому числі й поліцейських, які є спеціальними суб'єктами права соціального забезпечення та потребують більшої уваги від держави у зв'язку з специфікою їх служби та виконанням ними небезпечних завдань та повноважень, з метою дотримання громадського порядку, законності та безпеки в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що дослідженням питання у сфері соціального захисту працівників поліції в Україні займалися, зокрема В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, Т. З. Герасимів, Н. Д. Геть-

© Зайцев С. Ю., 2022

манцев, В. В. Гончарук, І. О. Гуменюк, І О. Іваськевич, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, О. А. Кривенко та інші. Проте, на даний час у вітчизняній науці соціального забезпечення відсутні комплексні дослідження щодо соціального захисту працівників поліції в Україні, проблем їх законодавчого закріплення.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є дослідження правових засад соціального захисту працівників поліції в Україні, та здійснення їх характеристики.

Виклад основного матеріалу. Основним нормативно-правовим актом, який регулює правовідносин у сфері соціального захисту поліцейських виступає Закон України «Про Національну поліцію» [1], що ухвалений Верховною Радою України 02.07.2015. Цим нормативним актом визначаються основи механізму соціального захисту працівників поліції. Варто зауважити, що конкретні (спеціальні) особливості правового регулювання соціального захисту працівників поліції проявляються в окремих його видах. Вони детально показують всю існуючу специфіку підтримки поліцейських з боку держави, яка виступає їхнім фактичним роботодавцем. У розділі IX «Соціальний захист поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію» [1] містяться положення, які регулюють питання стосовно службового часу і часу відпочинку, відпуски поліцейських, їх грошового, медичного, житлового, пенсійного забезпечення, надання одноразової грошової допомоги їм та членам їх сімей. Проте деталізуються відповідні положення у відомчих наказах МВС України, постановах Кабінету Міністрів України та інших підзаконних нормативно-правових актах.

Так, наприклад, надання грошового забезпечення поліцейським регулюються Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [2] та Наказом МВС України від 06.04.2016 р. № 260 «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання» [3], в яких визначено схеми посадових окладів поліцейських, різні види надбавок та доплат, надання премій, передбачено право поліцейського на отримання один раз на рік матеріальної допомоги для оздоровлення та матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань.

Наступним елементом соціального захисту поліцейських є гарантування працівникам поліції та членам їхніх сімей надання комплексного медичного забезпечення на засадах альтернативності (варіативності). Медичне забезпечення визначається законодавцем як першочерговий вид соціального забезпечення осіб, які працюють в поліції. Такий підхід варто розглядати виключно з позитивного й логічного поглядів, оскільки це свідчить про соціальну спрямованість політики держави у сфері соціального захисту поліцейських та відповідає конституційному принципу, згідно з яким людина, її життя, здоров’я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю, що визначає політику діяльності держави.

Закон України «Про Національну поліцію» у статті 95 передбачає, що медичне забезпечення надається працівникам поліції та членам їхніх сімей [1]. При цьому встановлюються певні правила. Перш за все медичне обслуговування поліцейських здійснюється на безоплатній основі у будь-яких закладах охорони здоров’я України та за кордоном. За загальним правилом це мають бути медичні заклади Міністерства внутрішніх справ України. Перелік закладів охорони здоров’я МВС передбачено наказом МВС від 04.11.2003 № 1296 «Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров’я системи МВС України» [4].

Водночас законом врегульовуються виключні, але цілком можливі випадки, коли поліцейські можуть отримати медичну допомогу поза межами відомчих лікувальних закладів, а саме в державних або комунальних, приватних і навіть іноземних медичних закладах. Виникнення у працівників поліції такого виключного соціального права можливе, зокрема, коли за місцем безпосереднього виконання своїх трудових обов’язків, міс-

цем їхнього проживання або тимчасового перебування відсутні заклади охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України тощо.

Лікування поліцейських за кордоном «здійснюється на загальних підставах у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Це означає, що питання лікування хворих поліцейських працівників вирішується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для лікування громадян України за кордоном» № 175 від 22.02.2017 [5], а також постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон» № 1079 від 27.12.2017 [6].

Медичне забезпечення поліцейських включає також пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України [1]. Питання такого пільгового лікування, а також порядок його оплати регулюється Наказом МВС України від 14.12.2015 № 1568 «Про затвердження Порядку пільгового реабілітаційного, санаторно-курортного лікування, оздоровлення та відпочинку в медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України поліцейських, деяких інших категорій осіб та членів їх сімей» [7], де передбачено, що пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок поліцейських та членів їхніх сімей, а також колишніх поліцейських, які були звільнені зі служби за станом здоров'я, за віком, у зв'язку із скороченням штату, яким призначено пенсію на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», та членів їхніх сімей здійснюється в межах видатків, передбачених у кошторисі на утримання відповідних медичних реабілітаційних центрів (МРЦ), лікарень відновного лікування (ЛВЛ), санаторіям, будинкам відпочинку, пансіонатам та оздоровчим закладам МВС [8].

Також важливим нормативно-правовим актом, який регулює механізм медичного забезпечення тих категорій поліцейських, які виконують завдання в зоні надзвичайної ситуації є Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2017 № 910 «Про затвердження Порядку медичного забезпечення поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України при виконанні оперативно-службових завдань під час подолання наслідків надзвичайних ситуацій, припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень» [9].

Отже, медичне забезпечення поліцейських є системною державною гарантією, яка включає цілісний комплекс правових та соціально-економічних заходів з метою охорони здоров'я поліцейських працівників під час і після трудової зайнятості в поліції, а також членів їхніх сімей. На підставі цього правова регламентація відносин у зазначеній сфері здійснюється ефективно, всебічно й передбачає чимало альтернатив у разі недієвості певних медично-правових інститутів.

Наступним на що необхідно звернути увагу це пільгове житлове забезпечення працівників поліції. Так, гарантування та захист житлових прав працівників поліції здійснюються завдяки такому виду соціального забезпечення – житлової допомоги. Особливості надання останньої регламентуються статтею 96 Закону України «Про Національну поліцію» [1], Житловим кодексом УРСР та Постановою Радою Міністрів Української РСР «Про службові приміщення» від 4 лютого 1988 р. № 37 (остання редакція від 26.07.2017).

У зазначених нормативно-правових актах закріпленні за поліцейськими та членами їхніх сімей певних переваг та пільг у сфері житлового забезпечення. Ними є першочерговість, позачерговість надання житла, забезпечення житловою площею у гуртожитках чи службовим житловим приміщенням, залишення на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, а також компенсація за найм житла.

Механізм житлового забезпечення поліцейських враховує їх соціальне стано-

вище, його реальну потребу в житлі. Держава вважає своїм обов'язком піклуватися про поліцейських і членів їхніх сімей, що не можуть самостійно забезпечити себе житлом у зв'язку з виникненням складних життєвих обставин. Визначення таких категорій працівників відбувається завдяки наданню їм у встановленому законом порядку статусу таких, що потребують поліпшення житлових умов. Водночас це є головною умовою отримання поліцейськими житла.

Підвищеному рівню соціального захисту підлягають працівники поліції, які звільнені з роботи в поліції і визнані інвалідами I групи внаслідок поранення, контузії, каліцтва, одержаних у процесі виконання службових обов'язків під час трудової зайнятості у поліцейських органах, або захворювання, одержаного під час роботи в поліції. Їм житлові приміщення надаються позачергово [1].

Крім того, Законом України «Про Національну поліцію» охороняються житлові права членів сімей деяких категорій поліцейських. Це пов'язано з тим, що внаслідок існуючих у службово-трудовій діяльності ризиків та обмежень щодо зазначених працівників зачіпаються права, свободи та інтереси членів їхніх сімей. Тому законодавець визначив норми, які гарантують соціальне забезпечення та захист сімей працівників правоохоронних органів, зокрема у сфері житлового забезпечення [10, с. 201].

На підставі цього профільним законом встановлюються так звані житлові гарантії для поліцейських, які перебували на обліку як такі, що потребують поліпшення житлових умов, але були звільнені з роботи в поліції за однією з підстав, а саме: за станом здоров'я, за віком чи у зв'язку зі скороченням штату. У такому разі вони і надалі залишаються на зазначеному обліку до одержання житла з державного житлового фонду чи до настання визначених законом підстав для зняття з нього.

Наступним важливим елементом житлового забезпечення поліцейських є їх право на отримання відшкодування у формі компенсації за найм житла на підставі договору в населеному пункті, де вони виконують свої трудові обов'язки. На сьогодні схожий вид державної соціальної допомоги передбачено статтею 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» як грошова компенсація за належне отримання військовослужбовцями та членами їхніх сімей житлового приміщення у визначеному чинним житловим законодавством порядку [11]. При цьому слід зауважити, що отримання таких компенсаційних виплат залежить саме від волі керівника поліцейських органів. До того ж законодавець вказує, що компенсація за найм обмежена певним розміром: трьома мінімальними заробітними платами, що визначаються на перше січня календарного року.

Що ж стосується пенсійного забезпечення та одноразової грошової допомоги, то відповідно до статті 102 Закону України «Про Національну поліцію» [1] особлива форма державної соціальної підтримки представлена державним пенсійним забезпеченням та одноразовою грошовою допомогою. Зазначена норма є відсилочною, а тому порядок та умови здійснення цих форм соціального забезпечення встановлюються Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [8]. Це спеціальний закон стосовно Законів України «Про пенсійне забезпечення» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», які застосовуються до працівників підприємств. Зазначений нормативний акт прийнятий ще 09.04.1992 та зазнав чимало законодавчих змін, що ускладнює правозастосовну діяльність.

Одноразова грошова допомога як вид соціального забезпечення виплачується певним категоріям працівників у разі їх загибелі (смерті) чи втрати працездатності [12, с. 211]. Цьому питанню Закон України «Про Національну поліцію» приділяє особливу увагу, зокрема визначає поняття одноразової грошової допомоги у разі виникнення вказаних обставин і присвячує йому низку статей.

Згідно зі статтею 97 профільного закону одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), втрати працездатності поліцейського є «*соціальною випла-*

тою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за цим Законом мають право на її отримання…» [1]. За своєю сутністю така допомога є матеріальною, а її законодавче встановлення має на меті дещо мінімізувати соціально негативні наслідки для життя чи здоров'я поліцейських працівників, які настали під час виконання ними трудових обов'язків. Вона є обов'язковою для підтримання достатнього життєвого рівня постраждалих поліцейських та членів їхніх сімей.

Приписами статей 97-101 цього Закону детально регулюється особливості надання одноразової грошової допомоги, який включає: 1) юридичні факти (підстави), за виникнення яких виникає право на отримання цієї допомоги (загибель, смерть чи втрата працездатності); 2) перелік осіб, які мають право на призначення та отримання допомоги; 3) розміри допомоги; 4) порядок її призначення; 5) підстави нездійснення призначення й виплати допомоги.

Порядок та умови виплати вказаної одноразової грошової допомоги регулюються Наказом Міністерства внутрішніх справ від 11.01.2016 № 4 «Про затвердження Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського», де передбачено, що днем виникнення права на отримання ОГД є: 1) у разі загибелі (смерті) поліцейського - дата смерті, що зазначена у свідоцтві про смерть; 2) у разі встановлення поліцейському інвалідності - дата з якої встановлено інвалідність, що зазначена в довідці до акта огляду медико-соціальної експертної комісії, у разі відсутності дати з якої встановлено інвалідність - дата видачі довідки до акта огляду медико-соціальної експертної комісії; 3) у разі встановлення ступеня втрати працездатності без установлення інвалідності - дата видачі довідки про результати визначення у застрахованої особи ступеня втрати професійної працездатності у відсотках [13].

Слід зауважити, що важливим нормативно-правовим актом у сфері соціального захисту поліцейських є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [14], так як поліцейські належать до такої категорії осіб, які залучаються до боротьби з тероризмом, беруть участь в антитерористичних операціях, тому мають право на отримання одноразової допомоги, розмір якої залежить від тяжкості наслідків які були завдані життю та здоров'ю поліцейського. Так, якщо поліцейський загинув під час проведення антитерористичної операції, то членам його сім'ї та особам, що перебували на його утриманні, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України одноразова допомога в розмірі двадцяти прожиткових мінімумів, відшкодовуються витрати на поховання загиблого, призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника, а також зберігаються пільги, які мав загиблий, на отримання житла, оплату житлово-комунальних послуг тощо; якщо поліцейський став особою з інвалідністю внаслідок каліцтва, одержаного під час проведення антитерористичної операції, то йому за рахунок коштів Державного бюджету України виплачується одноразова допомога в розмірі десяти прожиткових мінімумів і призначається пенсія відповідно до законодавства України; якщо ж він зазнав поранення, яке не потягло за собою настання інвалідності, то виплачується одноразова допомога в розмірі п'яти прожиткових мінімумів [14].

Також, слід зауважити, що у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України № 9503 «Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення рівня соціального захисту поліцейських». Відповідно до пояснювальної записки, метою прийняття акта є підвищення гарантій медичного забезпечення поліцейських, обчислення та надання щорічних оплачуваних відпусток, врегулювання питань службового часу та часу відпочинку. Крім того, проектом Закону України врегульовуються питання проходження служби для окремих категорій поліцейських, у тому числі відряджених до державних органів, установ та організацій; які навчаються у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання [15].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене та аналізуючи правові засади соціального захисту поліцейських слід зау-

важити, що: 1) значна частина правових норм, які регулюють окремі питання соціального захисту поліцейських є застарілою, та діє ще з часів Української РСР і не в повній мірі відповідає сучасним реаліям життя; 2) більшість норм є декларативними, оскільки в умовах сьогодення – існуючої нестабільної економічної ситуації в Україні, більшість програм, наприклад щодо надання житла поліцейським, залишаються невиконаними через брак бюджетних коштів, що значним чином знижує рівень соціального захисту поліцейських; 3) система законодавства у сфері соціального захисту поліцейських є занадто розгалуженою, наявність численної кількості відомчих актів, положень, інструкцій, ускладнює застосування таких норм на практиці. На нашу, думку доречним було б прийняття єдиного нормативно-правого акту: Закону України «Про соціальний захист поліцейських», положення якого б в повній мірі розкривали питання соціального захисту за окремими його видами.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року. № 988. *Офіційний вісник України*. 2015. № 96. Ст. 3281.
3. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ МВС України від 06 квітня 2016 року № 260. *Офіційний вісник України*. 2016. № 39. Ст. 1497.
4. Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України: Наказ МВС від 04 листопада 2003 року № 1296. *Офіційний вісник України*. 2004. № 20. Ст. 1395.
5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для лікування громадян України за кордоном: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2017 року № 175. *Офіційний вісник України.* 2017. № 27. Ст. 776.
6. Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1079. *Офіційний вісник України*. 2018. № 4. Ст. 184.
7. Про затвердження Порядку пільгового реабілітаційного, санаторно-курортного лікування, оздоровлення та відпочинку в медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України поліцейських, деяких інших категорій осіб та членів їх сімей: Наказ МВС України від 14 грудня 2015 року № 1568. *Офіційний вісник України*. 2016. № 8. Ст. 395.
8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09 квітня 1992 року № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29. Ст. 399.
9. Про затвердження Порядку медичного забезпечення поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України при виконанні оперативно-службових завдань під час подолання наслідків надзвичайних ситуацій, припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 листопада 2017 року № 910. *Офіційний вісник України.* 2018. № 5. Ст. 219.
10. Лук'яненко С. В. Принципи соціального забезпечення працівників правоохоронних органів. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 197-204.
11. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.
12. Пададименко Н. В. Особливості соціального забезпечення працівників правоохоронних органів. *Митна справа*. 2013. № 5(2.2). С. 210-215.
13. Про затвердження Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 11 січня 2016 року № 4. *Офіційний вісник України.* 2016. № 13. Ст. 548.
14. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення рівня соціального захисту поліцейських: проект Закону України № 9503 від 23 січня 2019 року. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9503&skl=9.

Zaitsev S. Legal basis for social protection of police officers in Ukraine

The article characterises the legal framework of social protection of police officers in Ukraine. The peculiarity of legislative fixation of certain types of social protection of police officers is analysed. It is proved that the Law of Ukraine «On the National Police» adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 02.07.2015 is the main normative legal act regulating legal relations in the field of social protection of police officers. This normative act defines the basis of the mechanism of social protection of police officers. It is worth noting that specific (special) features of the legal regulation of social protection of police officers are manifested in its individual types. They show in detail all the existing specifics of support of police officers by the state, which acts as their de facto employer. Section IX «Social Protection of Police Officers» of the Law of Ukraine «On the National Police» contains provisions regulating the issues of service time and rest time, leave of police officers, their monetary, medical, housing, pension provision, provision of one-time monetary assistance to them and their family members. However, the relevant provisions are detailed in departmental orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other by-laws. It is substantiated that the main element of social protection of police officers is to guarantee police officers and members of their families the provision of comprehensive medical care on the basis of alternative (variability). Medical provision is defined by the legislator as the first-priority type of social security of persons working in the police. Such an approach is considered exclusively from a positive and logical viewpoint, as it indicates the social orientation of the state policy in the sphere of social protection of police officers and corresponds to the constitutional principle according to which a person, his life, health, honour and dignity are the highest social value, which determines the policy of the state's activity. Some problems of the legal framework of social protection of police officers have been identified, which include: outdated norms regulating certain issues of social protection of police officers, their declarative nature, the presence of a large number of departmental acts, regulations, instructions, which contain norms on social protection of police officers, which makes it difficult to apply such norms in practice.

Key words: *social protection, legal bases, policeman, pension provision, medical provision, housing provision, one-time financial assistance.*

УДК 349.22
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.38

О. П. Столяр
здобувачка кафедри правознавства
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля
ORCID: 0009-0006-1939-6043

ВРЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У даній статті автором здійснено ґрунтовний аналіз нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів в Україні. Пропонується розглядати нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів на двох рівнях, а саме: національному та міжнародному. В рамках національного рівня автор виділяє також і підрівні, зокрема, конституційний, кодифікований та спеціально-законодавчий. Міжнародний рівень представлений як загальними актами, такими як Декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, а також спеціальними, зокрема, конвенціями та рекомендаціями Міжнародної організації праці. Доводиться, що дані судової статистики в Україні, на жаль, свідчать про те, що трудові спори є предметом судового розгляду не лише в суді першої інстанції, а й предметом перегляду апеляційного та касаційного судів. Це безумовно не може забезпечити в повній мірі належний захист права на працю. Тому і постає питання пошуку найефективніших моделей врегулювання трудових спорів, які б забезпечували швидке і ефективне врегулювання трудових конфліктів. В статті визначено, що нормативно-правове врегулювання (забезпечення) вирішення трудових спорів характеризується такими ознаками, як: 1) має державно-владний характер, який опосередковується публічно встановленим та обов'язковим для всіх порядком врегулювання трудового спору (конфлікту); 2) характеризується публічно-правовим примусом, який полягає у застосуванні відповідних санкцій трудових норм до суб'єкта трудового спору (конфлікту), який порушив припис національного законодавства чи умови трудового контракту; 3) має системну природу, яка полягає у тому, що всі нормативно-правові акти, що забезпечують правове регулювання вирішення трудових спорів пов'язані між собою, відтак нормативний масив останніх утворює цілісну систему; 4) носить загальнообов'язковий та загальнонаціональний характер, що полягає у тому, що положення нормативно-правових актів, які визначають порядок розгляду та вирішення трудових спорів рівною мірою застосовуються до врегулювання всіх трудових спорів, які виникають в Україні, незалежно від конкретного статусу працівників та роботодавців; 5) має універсальну та водночас диференційовану природу, що опосередковується відсутністю монолітності у трудових спорах. Відтак, останні за своїми різновидами, можуть бути як індивідуальними так і колективними, а отже нормативно різняться способи їх вирішення.

Ключові слова: *трудовий спір, трудовий конфлікт, індивідуальний трудовий спір, колективний трудовий спір, працівник, роботодавець.*

Постановка проблеми. Конституція України, проголосивши право кожного на працю, також встановила умови та гарантії його реалізації. Проте, незважаючи на встановлені трудовим законодавством гарантії, в Україні на сьогодні кількість трудових спорів залишається стабільно великою [1, с. 5]. Дані судової статистики в Україні, на жаль, свідчать про те, що трудові спори є предметом судового розгляду не лише в суді першої інстанції, а й предметом перегляду апеляційного та касаційного судів. Це безумовно не може забезпечити в повній мірі належний захист права на працю. Тому і постає питання пошуку найефективніших моделей врегулювання трудових спорів, які б забезпечували швидке і ефективне врегулювання трудових конфліктів.

© Столяр О. П., 2022

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями аналізу трудового законодавства, яке регулює порядок вирішення трудових спорів в науці трудового права займалися такі вчені як: Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, С.І. Запара, В.В. Лазор, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, В.І. Щербина та інші.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження врегулювання трудових спорів в Україні відповідно до національного та міжнародного законодавства.

Виклад основного матеріалу. В Україні нормативне регулювання вирішення трудових спорів забезпечується положеннями великої кількості нормативно-правових актів. Зокрема, окремі постулати врегулювання трудових спорів містяться у Конституції України, Кодексі законів про працю України, Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), Законі України «Про медіацію», тощо. Разом із тим, дослідження нормативного регулювання вирішення трудових спорів в Україні на міжнародному та національному рівнях не може зводитися виключно до перерахування нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою визначають особливості розгляду та вирішення трудового спору. В даному контексті за основу має братися зміст відповідного нормативно-правового забезпечення, його ознаки, правові зв'язки, які виникають між нормативно-правовими актами, що регулюють порядок вирішення трудових спорів, тощо. Відтак, саме на окресленому пропонуємо сконцентрувати свою увагу нижче.

Так, для початку встановимо, що нормативно-правове врегулювання (забезпечення) вирішення трудових спорів характеризується такими ознаками, як: 1) має державно-владний характер, який опосередковується публічно встановленим та обов'язковим для всіх порядком врегулювання трудового спору (конфлікту); 2) характеризується публічно-правовим примусом, який полягає у застосуванні відповідних санкцій трудових норм до суб'єкта трудового спору (конфлікту), який порушив припис національного законодавства чи умови трудового контракту; 3) має системну природу, яка полягає у тому, що всі нормативно-правові акти, що забезпечують правове регулювання вирішення трудових спорів пов'язані між собою, відтак нормативний масив останніх утворює цілісну систему; 4) носить загальнообов'язковий та загальнонаціональний характер, що полягає у тому, що положення нормативно-правових актів, які визначають порядок розгляду та вирішення трудових спорів рівною мірою застосовуються до врегулювання всіх трудових спорів, які виникають в Україні, незалежно від конкретного статусу працівників та роботодавців; 5) має універсальну та водночас диференційовану природу, що опосередковується відсутністю монолітності у трудових спорах. Відтак, останні за своїми різновидами, можуть бути як індивідуальними так і колективними, а отже нормативно різняться способи їх вирішення.

Щодо безпосереднього нормативно-правового регулювання (забезпечення) вирішення трудових спорів, то прийнятною є позиція М.І. Іншина, який зазначає, що чинне законодавство, яке регулює порядок вирішення трудових спорів між працівниками і роботодавцями, нині не відповідає наявним суспільним відносинам, а в деяких випадках і Конституції України, чим порушується її ст. 8, яка встановила правило, за яким закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні їй відповідати [2, с. 165]. Підтримуючи дану тезу, відзначимо, що на сьогодні нормативно-правове регулювання вирішення трудових спорів, не зважаючи на свою зовнішню системність, внутрішньо розпорошене, що зумовлює собою протиріччя між окремими правовими нормами та положеннями відповідних нормативно-правових актів. Беззаперечно такий стан речей неприпустимий у людиноорієнтованій державі, у якій сповідуються принципи правової визначеності та верховенства права. Складність дослідження нормативно-правового регулювання вирішення трудових спорів опосередковується також й наявністю різних рівнів їх правового регулювання. Не заглиблюючись у класифікацію останніх у

даному дослідженні пропонуємо проаналізувати нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів на національному та міжнародному рівнях. Дані рівні опосередковують собою сукупність різних за правовою природою та призначенням нормативно-правових актів, кожен із яких комплексно або частково регулює сферу трудових відносин.

Щодо нормативно-правового регулювання вирішення трудових спорів на національному рівні, то відзначимо, що в межах даного рівня можна виділити декілька підрівнів, а саме: конституційний, кодифікований та спеціально-законодавчий. Конституційний рівень звісно представлений Основним Законом нашої держави. Можемо погодитися із думкою вченого Д.В. Журавльова, який зазначає, що серед законів, покликаних регулювати трудові відносини, ключова роль належить Конституції [3, с. 8]. Незважаючи на те, що у Конституції України закріплюються виключно основні положення, що стосуються різних сфер нашої держави та суспільства, саме Конституція є тим орієнтиром, який враховують, удосконалюють та деталізують у поточному законодавстві. Серед основних трудових прав, які закріплені у Конституції України можемо виокремити: право на працю (ст. 43), право на страйк (ст. 44), право на відпочинок (ст. 45). По суті, конституційними положеннями підкреслюється, що людина наділена виключним правом самій розпоряджатися своїми здібностями до праці; не можуть існувати законні підстави для залучення до примусової праці; людина може вільно обирати вид та форму діяльності (робота за трудовим договором, підприємницька діяльність, робота у власному господарстві тощо) [4]. Разом із тим, як бачимо Конституцією України не визначаються особливості вирішення трудових спорів та не встановлюються способи їх врегулювання. Ст. 55 Конституції України лише у загальному встановлює, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом», тим самим передбачаючи, що у разі порушення трудового права, особа може звернутися до суду з метою його захисту. Деякі науковці стверджують, що це є недоліком конституційного регулювання, однак, на наше переконання, очевидним видається те, що Конституція України не може перебачити всі можливі інструменти врегулювання трудових спорів та нормативно закріплювати їх способи, відтак, встановлення на конституційному рівні універсального способу вирішення трудових спорів вважаємо достатнім.

Щодо кодифікованого підрівня національного рівня вирішення трудових спорів, то відзначимо, що останній репрезентується положеннями КЗпП України, які прямо та опосередковано регулюють питання вирішення трудових спорів (конфліктів). При цьому, профільним кодифікованим актом деталізовано встановлюється виключно порядок вирішення індивідуальних трудових спорів. Це пов'язано із тим, що нормативний порядок врегулювання колективних трудових спорів визначається профільним законом, положення якого видається недоречним дублювати у кодексі. Дана законодавча техніка доволі неоднозначно оцінюється представниками національної правової доктрини. До прикладу, вчена Пасічник О.В. у дисертаційному дослідженні «Вирішення колективних трудових спорів за законодавством України та окремих зарубіжних країн», зазначає, що відсутність у КЗпП України нормативно-правового регулювання порядку вирішення колективних трудових спорів – це суттєвий недолік кодифікованого правового акту, що не був усунений і при підготовці Трудового кодексу України [5, с. 23]. Разом із тим, на наше переконання, відсутність у КЗпП України спеціалізованого нормативно-правового регулювання вирішення колективних трудових спорів, за наявності профільного закону не може жодним чином негативно позначатися на безпосередньому та практичному їх врегулюванні. Фактично законодавець передбачає можливість вирішення індивідуальних трудових спорів трьома основними шляхами, а саме, - шляхом звернення до: комісії по трудових спорах, місцевого загального суду, та медіатора з метою проведення примирної процедури врегулювання спору. Останній спосіб врегулювання прямо передбачено положеннями ст. 221 та ст. 222-1 КЗпП України. Зазначимо, що такий спосіб вирішення трудового спору як звернення до КТС на

сьогодні є дискусійним. По-перше, існують розбіжності у визначенні суті даного способу. Так, у національній правовій доктрині до сьогодні не сформульованого єдиного підходу до визначення правового статусу розгляду спору у КТС. До прикладу, вчені М.І. Іншин, В.І. Щебрина, С.В. Вишновецька, С.Я. Вавженчук, В.Л. Костюк та інші зазначають, що досудове врегулювання індивідуального трудового спору провадиться крізь призму діяльності КТС [6]. Відтак, останні розглядають діяльність КТС в аспекті саме досудової процедури врегулювання трудового спору (конфлікту). При цьому, є й інший підхіж відповідно до якого вирішення індивідуального трудового спору у діяльності КТС носить характер не досудового, а позасудового врегулювання конфлікту. Також варто відмітити, що дискусійність та складність застосування процедури врегулювання індивідуальних трудових спорів у КТС пов'язані із такими чинниками: 1) відсутність системних соціально-економічних реформ, реформи ринку праці; 2) відсутність суспільного розуміння важливості таких процедур; 3) відсутність консенсусу роботодавців та працівників щодо діяльності КТС; 4) недосконалість правового статусу, зокрема повноважень КТС; 5) відсутність паритетного підходу до формування КТС, урахування інтересів роботодавця та працівників; 6) відсутність належного кадрового забезпечення КТС; 7) недосконалість процедур вирішення трудових спорів у КТС; 8) відсутність якісної імплементації міжнародного досвіду тощо.

Щодо спеціально-законодавчого підрівня національного рівня вирішення трудових спорів, то встановимо, що останній опосередковується профільними законами, а також підзаконними нормативно-правовими актами, у яких містяться приписи щодо порядку вирішення індивідуальних та колективних трудових спорів. Беззаперечно, що ключовим нормативно-правовим актом, який визначає порядок вирішення колективного трудового спору є Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Останній встановлює диференційований порядок вирішення колективних трудових спорів, а саме: трудові спори, які виникають з приводу встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту, а також укладення чи зміни колективного договору, угоди вирішуються примирною комісією, а у разі їх не врегулювання останньою, то трудовим арбітражем. У свою чергу, трудові спори щодо виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень, а також невиконання вимог законодавства про працю вирішуються безпосередньо трудовим арбітражем [7].

У продовження дослідження спеціально-законодавчого підрівня національного рівня вирішення трудових спорів доречно згадати і Закон України «Про медіацію». Зазначимо, що до 2021 року у національному правопорядку не було профільного нормативно-правового акту, який би забезпечував правове регулювання використання даного способу вирішення юридичних, зокрема, й трудових спорів. Разом із тим, вітчизняні науковці та практики в один голос стверджували, що існує крайня необхідність нормативного закріплення правового статусу медіації, її правового режиму, а також порядку її практичного застосування. Разом із тим, відповідно до конструкції її застосування при вирішенні трудових спорів, вітчизняний законодавець прямо обмежив можливість її використання виключно при врегулюванні індивідуальних трудових спорів. Вважаємо доречним внести зміни до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та нормативно передбачити застосування медіаційної процедури з метою їх вирішення.

Відзначимо, що спеціально-законодавчий підрівень національного рівня вирішення трудових спорів опосередковується також і положеннями: Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Наказу Національної служби посередництва та примирення від 01.12.2020 року № 67 «Про затвердження Положення про примирну комісію», Наказу Національної служби посередництва та примирення від 01.12.2020 року № 68 «Про затвердження Положення про трудовий арбітраж», Цивільного процесуального кодексу України, який хоча і не

встановлює спеціальної процедури вирішення індивідуальних трудових спорів, однак передбачає загальні процесуальні правила судового розгляд трудових спорів, а також відправлення правосуддя, зокрема щодо даної категорії справ.

Щодо міжнародного рівня нормативного регулювання вирішення трудових спорів, то відзначимо, що у Європейському співтоваристві розроблена цілісна система стандартів нормативного забезпечення вирішення індивідуальних та колективних трудових спорів. Відповідна міжнародна система нормативного забезпечення вирішення трудових спорів є результатом, міжнародної правотворчості та міжнародно-правового регулювання праці. Вчений В.Л. Костюк, досліджуючи міжнародні стандарти праці, у контексті загальної системи міжнародних соціальних стандартів, зазначає, що міжнародні соціальні стандарти потрібно розглядати у широкому та вузькому значеннях. У широкому розумінні, міжнародні соціальні стандарти – це сукупність означених та упорядкованих міжнародною спільнотою норм та положень концептуального характеру з широкого кола соціальних питань. У вузькому значенні, міжнародні соціальні стандарти – це сукупність визначених на підставі міжнародно- правових актів фундаментальних соціальних прав людини [8, с. 204]. Відтак, міжнародний рівень нормативного забезпечення вирішення трудових спорів пропонуємо розглядати крізь призму правових актів, які як прямо, так і опосередковано регулюють окреслену процедуру. З огляду на зазначене, першочергово слід звернутися до Загальної декларації прав людини 1948 року. Окрема увага у даному акті була приділена соціальним права, зокрема й праву на працю. Якщо проаналізувати ст. 23 Загальної декларації прав людини, то можемо встановити, що останньою закріплювалося право кожного на захист своїх інтересів через право створення професійних спілок та участі в них [9]. Положення Загальної декларації прав людини були удосконалені у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, де ст. 8 поклала на держави зобов'язання щодо забезпечення реалізації: права кожної людини на створення для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійних спілок; права професійних спілок утворювати національні федерації чи конфедерації і право цих останніх засновувати міжнародні професійні організації або приєднуватися до них; права професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших; права на страйки при умові його здійснення відповідно до законів кожної країни [10]. Таким чином, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права закріплюється дві основні гарантії вирішенні трудових спорів, а саме: шляхом створення та функціонування професійних спілок, а також шляхом проведення страйку. Фактично дані постулати лягли в основу Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

Цілісна система міжнародних стандартів врегулювання трудових конфліктів передбачена також рекомендаціями та конвенціями Міжнародної організації праці (МОП). Серед останніх можемо виокремити: 1) Конвенцію МОП № 154 «Про сприяння колективним переговорам» 1981 року, Конвенцію МОП № 98 «Про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів», Конвенцію МОП № 135 «Про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються», Конвенцію МОП № 158 «Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця» від 1982 року та інші.

Висновки. Законодавство відповідно до якого здійснюється врегулювання трудових спорів в Україні можна проаналізувати з позиції національного та міжнародного рівнів. Так, національний рівень нормативного регулювання вирішення трудових спорів в Україні опосередковується конституційним, кодифікованим, а також спеціально-законодавчим підрівнем, що у своїй сукупності створюють ґрунтовну нормативну базу регулювання трудових конфліктів на національному

рівні. Міжнародний рівень нормативного забезпечення вирішення трудових спорів, опосередкований положеннями як загальноправових, так і спеціальних нормативно-правових актів, постулати яких і були взяті за основу національним законодавцем у контексті розробки національного нормативного механізму вирішенні індивідуальних та колективних трудових спорів.

Список використаних джерел:

1. Шурин О.А. Процесуальні особливості розгляду справ, які виникають у зв'язку із розірванням трудового договору з ініціативи роботодавця. Дис. канд. юрид. наук. Київ, 2016. 215 с.
2. Іншин М.І., Щербина В.І. Трудове право України: підручник. Харків: Диса Плюс, 2014. 450 с.
3. Журальов Д. В. Система трудового законодавства України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.05; Нац. ун-т внутрішніх справ. Харків, 2005. 20 с.
4. Конституція України: Науково-практичний коментар І В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Вид-во «Право»; К.: Видав, дім «Ін Юре», 2003. 226 с.
5. Пасечнік О.В. Вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) за законодавством України та окремих зарубіжних країн: дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2021. 195 с.
6. Трудове право України: підручник. За заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 600 с.
7. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст.227.
8. Костюк В. Міжнародні стандарти права осіб з інвалідністю в умовах правової та соціальної держави: теоретико-правовий аспект. Актуальні проблеми соціального права в Україні: збірник наукових праць. Харків: Юрайт, 2017. С. 199–215
9. Загальна декларація прав людини. Міжнародний документ від 10 грудня 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

Stoliar O. Settlement of labor disputes in Ukraine in accordance with national and international law

In this article, the author carried out a thorough analysis of the legal framework for resolving labor disputes in Ukraine. It is proposed to consider the legal framework for resolving labor disputes at two levels, namely: national and international. Within the framework of the national level, the author also distinguishes sublevels, in particular, the constitutional, codified and special-legislative levels. The international level is represented by both general acts, such as the 1948 Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as well as special, in particular, conventions and recommendations of the International Labor Organization. It is proved that the data of judicial statistics in Ukraine, unfortunately, indicate that labor disputes are the subject of litigation not only in the first instance, but also the subject of review by the appellate and cassation courts. This, of course, cannot provide full and adequate protection of the right to work. Therefore, the question arises of finding the most effective models for the settlement of labor disputes that provide a quick and effective settlement of labor conflicts. The article determines that the legal regulation (ensuring) of the resolution of labor disputes is characterized by such features as: 1) has a state-imperious nature, mediated by a publicly established and binding procedure for the settlement of a labor dispute (conflict); 2) is characterized by public law coercion, which consists in the application of appropriate sanctions of labor standards to the subject of a labor dispute (conflict) who has violated the prescription of national legislation or the terms of an employment contract; 3) has a systemic nature, which lies in the fact that all regulatory legal acts that provide legal regulation of the resolution of labor disputes are interconnected, therefore, the regulatory array of the latter forms an integral system; 4) is of a generally binding and nationwide character, which means that the provisions of regulatory legal acts that determine the procedure for considering and resolving labor disputes are equally applied to the settlement of all labor disputes arising in Ukraine, regardless of the specific status of employees and employers; 5) has a universal and at the same time differentiated nature, which is mediated by the lack of solidity in labor disputes. Consequently, the latter in their varieties can be both individual and collective, which means that there are normatively different ways to solve them.

Key words: *labor dispute, labor conflict, individual labor dispute, collective labor dispute, employee, employer.*

УДК 355.
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.39

С. О. Ярмола
Начальник Регіонального управління
Сил територіальної оборони «Південь»
Сил територіальної оборони Збройних Сил України

ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню питання історії територіальної оборони в Україні та сучасного стану її розвитку. Встановлено, що в часи Радянського Союзу територіальна оборона розумілася у якості військових формувань, що під час здійснення контрнаступів мали залишатися на місцях та здійснювати оборону держави. Отримання Україною незалежності продовжило актуалізацію територіальної оборони в системі захисту територіальної цілісності та організації військової оборони України.

Звернено увагу, що у сучасний період реформування територіальної оборони відбувалося під впливом таких факторів, як початок збройної агресії Російської Федерації на Сході України у 2014 році, проведення Антитерористичної операції, початок масових мобілізацій, збройна агресія Російської Федерації у 2022 році запровадження на території України воєнного стану. Вказано дало підстави виокремити наступні етапи розвитку територіальної оборони в України: 1) Радянський період; 2) Період здобуття Україною незалежності: а) з 1991–2013 р.р., (окреслення базових засад територіальної оборони); б) з 2014–2021 р.р., (перевірка ефективності територіальної оборони на практиці); в) з 2022 – по наш час (визначення самостійного статусу територіальної оборони).

Констатовано, що територіальна оборона є специфічним військовим формуванням та виокремлено його основні ознаками: 1) реалізація, переважно, за умови існування особливого періоду для держави; 2) складна структура, що формується із трьох взаємопов'язаних компонентів (військова, цивільна та військово-цивільна складова); 3) розгалужена система, що поєднує бригади територіальної оборони, стрілецькі батальйони та роти охорони; 4) специфічні завдання, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони; 5) функціонування у складі командування Сухопутних військ Збройних Сил. Встановлено, що попри унормування структури, порядку формування та статусу територіальної оборони в системі військових формувань, реформування територіальної оборони продовжується, що обумовлено пошуком шляхів ефективності та функціональної спроможності повноцінного виконання покладених на територіальну оборону завдань.

Ключові слова: *територіальна оборона, історіографія, періоди, формування, самостійний статус.*

Постановка проблеми. Поруч із такими ознаками держави, як наявність території, державної влади та народу, особливе місце посідає наявність сил оборони. Беручи до уваги удосконалення способів та методів військового мистецтва, що сприяє поширенню так званих «гібридних війн», захист суверенітету і територіальної цілісності, а також забезпечення економічної та інформаційної безпеки набувають особливої актуальності, як найважливіші функції держави та справою всього Українського народу [1].

Широкомасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України, а також початок збройної агресії засвідчило недотримання державою-терористом правил ведення війни, що мало наслідком пошкодження не лише військово-стратегічних об'єктів, а й завдання шкоди інфраструктурі держави, цивільному населенню, культурно-історичній спадщині, житловому фонду тощо. Саме в таких умовах особливого значення набуває організація спеціальних формувань на додаток

© Ярмола С. О., 2022

до діючої армії, на які були б покладено обов'язки щодо організації оборони на лише в зонах ведення бойових дій, а й також на тимчасово окупованих територіях та територіях, вільних від бойових дій. В даному разі мова ведеться про сили територіальної оборони, що саме і формують основу забезпечення воєнної та національної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Історія та сучасний стан розвитку територіальної оборони України були предметом наукових досліджень у працях М. Лобко, С. Янюка, О. Боброва, В. Тимофєєва, О. Спілки, Д. Федотова, Г. Єфімова, О. Музики, Ю. В'яткіна, П. Щипанського, О. Затинайка, В. Павленка, Л. Рослицька, В. Ситюк та інших. Натомість, беручи до уваги актуальність дослідженої теми, а також постійне оновлення законодавства щодо організації оборони України під впливом запровадження на території України воєнного стану, окремі аспекти формування та становлення сил територіальної оборони потребують наукового переосмислення.

Метою статті є здійснення наукового дослідження етапів формування та розвитку територіальної оборони в Україні.

Виклад основного матеріалу. Запровадження на території України воєнного стану, згідно Указу Президента України № 64/2022 від 24 січня 2022 року [2], особливо актуалізувало питання створення та функціонування сил територіальної оборони як важливості забезпечення оборони та територіальної цілісності України. Прийняття спеціального Закону України «Про основи національного спротиву» у 2022 році не лише окреслило мету та завдання територіальної оборони, а й визначило її самостійний статус як окремого роду військ Збройних Сил України та складової національного спротиву України. При цьому, не можна стверджувати, що територіальна оборона як явище виникла лише в 20-х роках XXI століття. Аналізуючи етапи розвитку територіальної оборони та найбільш важливі для історії України дати, доцільно виокремити наступні етапи становлення та розвитку територіальної оборони: 1) Радянський період; 2) Період здобуття Україною незалежності: а) з 1991–2013 р.р. (накопичення знань щодо територіальної оборони); б) з 2014–2021 р.р. (АТО, перевірка знань щодо територіальної оборони); в) з 2022-наш час (війна, унормування знань щодо територіальної оборони).

Доцільно припускати, що основи територіальної оборони були закладені ще в часи козацької доби, коли задля боротьби українського народу за свою свободу частиною населення, яка втекла від гніту російських царів, було засновано державу Війська Запорізького. Згідно тогочасного адміністративно-територіального поділу держава Війська Запорізького складалася із полків та сотень (структурних одиниць війська) [3], що дає підстави розцінювати її пращуром сил територіальної оборони.

В часи Радянського Союзу територіальна оборона як предмет наукових досліджень почала приваблювали інтерес лише з кінця минулого століття. Незважаючи на те, що у воєнній літературі на той час термін «територіальна оборона» був відсутнім, вже починають формуватися погляди щодо змісту та сутності, завдань та системи територіальної оборони в Україні. Вже у 1988 році під впливом військового керівництва Радянського Союзу виходять проекти «Настанови з територіальної оборони СРСР» (ч. 1, 2) тактичного (з розподілом по областям) та оперативно-стратегічного (з розподілом по військовим округам у разі введення воєнного стану) рівня. Вказані документи здійснили спробу на основі накопичення досвіду теорії та практики ведення територіальної оборони відобразити загальні засади функціонування військового командування, збройних сил, інших військових формувань та правоохоронних органів в умовах особливого періоду з введенням в дію правового режиму воєнного стану [4, с. 44–45].

Проектами Настанов у воєнний час передбачалося створення спеціальних військових округів воєнного часу у складі внутрішніх і прикордонних військових округів Радянського Союзу, що мали на меті реалізацію завдань територіальної оборони та забезпечення взаємодії з державними органами для вирішення пов'язаних з обороноздатністю держави питань, зокрема організація та проведення заходів

мобілізації, а також забезпечення функціонування критичної інфраструктури держави в умовах особливого та надзвичайного стану. Вказане обґрунтовувалося тим, що у разі нападу країн НАТО та виникнення потреби завдання контрударів прикордонні військові округи повинні були стримати перший удар, тим самим рухаючись вперед на агресора. При цьому, спеціальні військові округи, утворені у межах прикордонних військових округів, мали залишатися на місцях та здійснювати оборону областей та держави загалом. Розпад Радянського Союзу не дав змогу перевірити на практиці дієвість такої стратегії військової оборони [4, с. 45].

З отриманням Україною незалежності питання територіальної оборони знову виходить на перше місце в питанні захисту територіальної цілісності та організації військової оборони України. Історично першим нормативно-правовим актом, яким було задокументовано згадку про територіальну оборону став Закон України «Про оборону України». Першою редакцією означеного Закону територіальній обороні був присвячений розділ V та стаття 17. І хоча визначення поняття «територіальна оборона» не надавалося, проте робилася вказівка, що організація територіальної оборони здійснюється з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя, острівних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами та диверсійними групами, підтримання режиму воєнного стану. Територіальну оборону в мирний час здійснюють Збройні Сили України у взаємодії з частинами Національної гвардії України [5]. Тобто, одразу із прийняттям Закону України «Про оборону України» було виокремлено завдання територіальної оборони, а також можливість її функціонування не лише у воєнний, а й у мирний час.

Редакцією Закону України «Про оборону України» від 17 листопада 2000 року територіальній обороні не лише виділено статтю 18 розділу III, а також проведено наступні зміни: 1) вперше розкрито зміст поняття «територіальна оборона» як системи загальнодержавних воєнних та спеціальних заходів; 2) виокремлено 7 груп завдань територіальної оборони (захист державного кордону, органів державної влади, критично важливих об'єктів, боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, здійснення евакуаційних та аварійно-рятувальних заходів, підтримка режиму воєнного стану); 3) додано організаційно-правову структуру, що територіальна оборона організовується Генеральним штабом Збройних Сил України, а контролюється командувачем Сухопутних військ Збройних сил України; 4) визначено, що організація територіальної оборони визначається Положенням про територіальну оборону України, яке затверджує Президент України [6].

Подальші законодавчі зміни територіальної оборони не вносили глобальних змін до системи її організації. Лише у 2013 році із набуттям чинності редакцією Закону України «Про оборону України» від 17 листопада 2013 року із переліку основаних завдань територіальної оборони було виключено здійснення евакуаційних та аварійно-рятувальних заходів, а також змінено організацію керівництва – тепер керівництво територіальною обороною держави здійснює начальник Головнокомандувач Збройних Сил України. Крім того, робилася вказівка, що територіальна оборона організовується виключно на час дії особливого періоду, а до виконання завдань територіальної оборони можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту та відповідні правоохоронні органи [7]. Таким чином, доцільно підсумувати, що з 1991–2013 р.р. було сформовано нормативну основу організації та функціонування територіальної оборони, проте питання структури, порядку створення сил територіальної оборони, їх місця в системі військових формувань та реалізації на практиці залишалося не вирішеним.

Із початком російської агресії на Сході України у 2014 році значно зросла потреба не лише у реформуванні існуючих засад територіальної оборони, а й у практичних аспектах організації оборони територіальної цілісності та безпеки України. Здійснена перша хвиля мобілізації

засвідчила недостатність сил військових частин Збройних Сил України для здійснення рівномірного реагування на збройну агресію Російської Федерації. Саме в таких умовах відбулося створення батальйонів територіальної оборони в кожній області України, що діяли в складі Сухопутних військ Збройних Сил України. Відповідно до проведеної у 2014 році прес-конференції «Територіальна оборона України. Поточний стан і перспективи розвитку», з метою відсічі збройній агресії було створено 32 батальйони територіальної оборони, а також 1 управління експериментальної бригади територіальної оборони [8]. На цей час сили територіальної оборони мали статус військового резерву Збройних Сил України, з покладеними на них чинними 5 групами завдань, зокрема: 1) охорона та захист державного кордону; 2) забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); 3) охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; 4) боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; 5) підтримання правового режиму воєнного стану [7].

В умовах розгортання в Україні Антитерористичної операції (АТО) та фактичного задіяння сил територіальної оборони в бойових діях на Сході України (що як вже зверталося увагу, було обумовлене потребою в людських ресурсах) з середини 2014 року керівництвом держави прийнято рішення стосовно підпорядкування всіх батальйонів територіальної оборони керівництву Антитерористичної операції. Як згодом було повідомлено в.о. міністра оборони України Михайлом Ковалем, вказане рішення було прийнято у зв'язку з потребою уникнення батальйонами територіальної оборони самовільного прийняття рішень стосовно ведення бойових дій [9]. На цьому зміни не завершилися. З кінця 2014 року внаслідок розпочатої масової реорганізації батальйонів територіальної оборони було створено чотири мотопіхотні бригади (до складу яких увійшли по три мотопіхотних батальйони), серед яких:

– 56 окрема мотопіхотна бригада (Маріуполь, Донецька обл.);

– 57 окрема мотопіхотна бригада (Нова Каховка, Херсонська обл.);

– 58 окрема мотопіхотна бригада (Конотоп, Сумська обл.);

– 59 окрема мотопіхотна бригада (Гайсин, Вінницька обл.) [10, с. 20].

Вказана організація не лише дала змогу відійти від старого зразку територіальної оборони, а й створила правові підстави до формування її нової моделі та системи. Під впливом прийнятих на той час нормативно-правових актів, серед яких Положення про територіальну оборону України від 23 вересня 2016 року, Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина I) від 1 березня 2017 року, Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина II) від 30 серпня 2017 року, Програма підготовки з питань організації роботи штабу зони (району) територіальної оборони, відбулася зміна структури територіальної оборони – у межах обласних військових комісаріатів було створено стрілецькі батальйони; у межах міських та районних військових комісаріатів було створено загони територіальної оборони; у штатах обласних військових комісаріатів та міських та районних військових комісаріатів було сформовано роти охорони. Тобто, станом на 2017 рік діяло близько 1000 загонів територіальної оборони, 23 стрілецьких батальйонів та 550 рот охорони [10, с. 23]. Аналізуючи вказане, доцільно підсумувати, що станом з 2014–2017 р.р. відбулося практичне становлення територіальної оборони, мали місце численні реформи та реорганізації, що обумовлено пошуками шляхів найбільш ефективного функціонування.

Досить специфічним є те, що вищезгадані документи, серед яких Положення про територіальну оборону України від 23 вересня 2016 року, Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина I) від 1 березня 2017 року, Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина II) від 30 серпня 2017 року та Програма підготовки з питань організації роботи штабу зони (району) територіальної

оборони у зв'язку із важливістю їх змісту, що спрямований на захист територіальної цілісності України, у вільному доступі відсутній. При цьому, на виконання даних положень на настанов органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади приймаються (вводяться в дію) програми та інструкції, якими врегульовано окремі аспекти формування територіальної оборони, а також проведення військової підготовки сил територіальної оборони. Так, наприклад, Міською радою міста Кропивницького було затверджено Програму територіальної оборони та підтримання постійної мобілізаційної готовності міста Кропивницького на 2019–2021 роки. Програмою передбачено не лише основні завдання, принципи та заходи у сфері мобілізаційної підготовки та територіальної оборони міста Кропивницького, а також звернено увагу щодо реалізації в мирний час комплексу організаційних, економічних та фінансових заходів задля підготовки міста до ефективного здійснення в особливий період мобілізації, оборони та забезпечення потреб населення [11].

Запровадження на території України воєнного стану, згідно Указу Президента України № 64/2022 від 24 січня 2022 року [2] стало переломним моментом в організації територіальної оборони, оскільки вимагало не лише здійснення подальшого реформування системи територіальної оборони, але й підготовки спеціального нормативно-правового акту, прийняття якого було передбачено ще Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні № 509-VIII від 4 червня 2015 року [12]. Таким чином, прийнятий у 2022 році Закон України «Про основи національного спротиву» став першим нормативно-правовим актом, яким було підсумовано законодавчі напрацювання щодо організації та функціонування територіальної оборони на сучасному етапі розвитку України.

Вказаним законом не лише було виокремлено мету та завдання територіальної оборони, а й визначено її самостійний статус, схарактеризувавши як складову національного спротиву та окремий рід військ Збройних Сил України (посилання на що містить також стаття 3 Закону України «Про Збройні Сили України» [13]). Відмічаючи позитивність реформування законодавства та прийняття профільного законодавчого акту, яким у повній мірі регламентовано територіальну оборону І.Л. Райнін звертає увагу, що удосконалення системи територіальної оборони України є одним із найбільш економічних та доцільних способів забезпечення та підтримання обороноздатності держави [14].

Саме Законом України «Про основи національного спротиву» було як унормовано питання організації системи територіальної оборони, а саме: 1) побудова територіальної оборони основується на військово-адміністративному поділу України та налічує 25 бригад територіальної оборони в областях України та в місті Києві (за винятком окупованих територій), 23 стрілецьких батальйони та 547 рот охорони; 2) безпосереднє керівництво силами територіальної оборони здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України; 3) у складі командування Сухопутних військ Збройних Сил України створено командування територіальної оборони України; 4) основними бойовими одиницями військової складової територіальної оборони є окремі бригади [10, с. 22].

Відповідно до визначення, наданого Законом України «Про основи національного спротиву», територіальна оборона являє собою систему 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. Наразі територіальна оборона України формується із трьох компонентів: а) військової складової, яку утворюють органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, а також інші сили, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони; б) цивільної складової, яку формують державні органи, органи місцевого самоврядування, залучені до територіальної оборони; в) військово-цивільної складової, якою є штаби зон (районів) територіальної

оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони. Як визначено частиною 1 статті 9 Закону України «Про основи національного спротиву», у мирний час формування органів військового управління та військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України реалізується за рахунок військовослужбовців за контрактом та за призовом особами офіцерського складу, натомість в особливий період організація відбувається військовослужбовцями за контрактом, особами офіцерського складу, а також територіальним резервом [15].

Викладене свідчить, що територіальна оборона є специфічним формуванням з притаманними йому специфічними ознаками: 1) реалізація, переважно, за умови існування особливого періоду для держави (надзвичайний або воєнний стан); 2) складна структура, що поєднує у собі три компоненти (військова, цивільна та військово-цивільна складова); 3) наявність розгалуженої системи формувань, що поєднує бригади територіальної оборони, стрілецькі батальйони та роти охорони; 4) наявність специфічних завдань, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони; 5) функціонування у складі командування Сухопутних військ Збройних Сил, при цьому безпосереднє керівництво здійснюється Головнокомандувачем Збройних Сил України; 6) найменшою структурною одиницею територіальної оборони є бригада територіальної оборони.

Висновки. Територіальна оборона пройшла складні етапи розвитку, серед яких: 1) Радянський період, в який було закладено основи правового розуміння сутності територіальної оборони; 2) Період здобуття Україною незалежності: а) з 1991–2013 р.р., коли було окреслено базові засади територіальної оборони; б) з 2014–2021 р.р., коли відбулося перевірка на практиці ефективності територіальної оборони та визначено її місце у системі військових формувань; в) з 2022 – наш час, коли нарешті унормовано правові засади територіальної оборони (завдання, структуру, підпорядкування), а й також визначено її самостійний статус як роду військ Збройних Сил України та елементу національного спротиву України.

На сучасному етапі розвитку територіальна оборона повноцінно відноситься до окремого роду військ Збройних Сил України та формує складову національного спротиву України. Попри унормування структури, порядку формування, місця та статусу територіальної оборони в системі військових формувань, реформування територіальної оборони продовжується, що обумовлено пошуком шляхів ефективності та функціональної спроможності повноцінного виконання покладених на територіальну оборону завдань.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення:).
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text (дата звернення: 10.09.2022).
3. Крип'якевич І.П. Історія України. Л., 1990. С.156–157.
4. Єфімов Г.В., Музика О.О. Становлення та розвиток системи територіальної оборони України: історія та сучасність. *Військово-науковий вісник.* 2016. Вип. 26. С. 38-54.
5. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. Редакція від 06.12.1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed19911206#Text (дата звернення: 10.09.2022).
6. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. Редакція від 17.11.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20001117#Text (дата звернення: 10.09.2022).
7. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. Редакція від 01.07.2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20130701#Text (дата звернення: 10.09.2022).
8. Прес-конференція «Територіальна оборона України. Поточний стан і перспективи розвитку» (7:50): bit.ly/34PCde5 (дата звернення: 10.09.2022).

9. Батальйони територіальної оборони будуть підпорядковані керівництву АТО, Михайло Коваль. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/247399455 (дата звернення: 10.09.2022).
10. Територіальна оборона України. Історія, сучасний стан та майбутнє. ГО «повернись живим!» Київ, 2021. 76 с.
11. Програма територіальної оборони та підтримання постійної мобілізаційної готовності міста Кропивницького на 2019-2021 роки : Рішення Міської ради міста Кропивницького. URL: https://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/21182-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%BC%D0%BE%D0%B1.pdf (дата звернення: 10.09.2022).
12. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 року №509-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#n11 (дата звернення: 10.09.2022).
13. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 року №1934-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text (дата звернення: 10.09.2022).
14. Райнін І.Л. Особливості територіальної оборони в умовах гібридної війни. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6.С. 99-102.
15. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 року №1702-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text (дата звернення: 10.09.2022).

Yarmola S. History and current status of territorial defense of Ukraine

The article is devoted to the study of the history of territorial defense in Ukraine and the current state of its development. It was established that in the times of the Soviet Union, territorial defense was understood as military formations that were supposed to remain in place during counterattacks and carry out the defense of the state. Ukraine's gaining independence continued the actualization of territorial defense in the system of protection of territorial integrity and organization of military defense of Ukraine.

Attention was drawn to the fact that in the modern period, territorial defense reform was influenced by such factors as the beginning of the armed aggression of the Russian Federation in the East of Ukraine in 2014, the conduct of the Anti-Terrorist Operation, the beginning of mass mobilizations, the armed aggression of the Russian Federation in 2022, the introduction of martial law on the territory of Ukraine. This gave reasons to single out the following stages of development of territorial defense in Ukraine: 1)Soviet period; 2)The period of independence of Ukraine: a) from 1991–2013, (outlining the basic principles of territorial defense); b) from 2014–2021 (verification of the effectiveness of territorial defense in practice); c) from 2022 to the present time (determination of the independent status of territorial defense).

It was established that territorial defense is a specific military formation and its main features are distinguished: 1) implementation, mainly, under the condition of the existence of a special period for the state; 2) a complex structure formed from three interconnected components (military, civilian, and military-civilian component); 3) an extensive system combining territorial defense brigades, rifle battalions and guard companies; 4) specific tasks due to the importance of the protection of national security and defense; 5) functioning as part of the command of the Ground Forces of the Armed Forces. It was established that despite the normalization of the structure, order of formation and status of territorial defense in the system of military formations, the reformation of territorial defense continues, which is due to the search for ways of efficiency and functional capacity to fully fulfill the tasks assigned to territorial defense.

Key words: *territorial defense, historiography, periods, formation, independent status.*

УДК 321:352.07
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.40

О. М. Биков
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Університету «КРОК»
https://orcid.org/0000-0003-4965-696X

В. В. Самань
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Університету «КРОК»
https://orcid:0000-0002-2320-3113

ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття, присвячена функціонуванню місцевого самоврядування в Україні під час правового режиму воєнного стану як способу вирішення суб'єктами місцевого самоврядування питань місцевого значення під час війни. У статті наводяться питання інструментів і способів вирішення питань місцевого значення під час правового режиму воєнного стану, визначається спосіб і форми функціонування органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану, а також питання контролю за функціонуванням місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану в Україні на прикладі міста Києва. У статті розкрито питання органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану та проаналізовано, яким чином змінилась структура органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану на прикладі міста Києва як столиці України. Стаття містить інформацію щодо контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в Україні під час правового режиму воєнного стану на прикладі міста Києва як столиці України. У науковій статті визначено, що інститути місцевого самоврядування вміщують достатньо багато способів та інструментів функціонування і під час правового режиму воєнного стану. Досліджено, які основні рішення було прийнято органами місцевого самоврядування для забезпечення життєдіяльності міста Києва як столиці України під час правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, контроль місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану, правовий режим воєнного стану, функціонування столичних органів місцевого самоврядування під час війни.*

Постановка проблеми. Питання розвитку та становлення органів місцевого самоврядування, функціонування органів місцевого самоврядування є актуальним та важливим особливо під час правового режиму воєнного стану. Навіть під час війни місцеві питання мають вирішуватись, а органи місцевого самоврядування мають функціонувати на повну потужність. Під час правового режиму воєнного стану в Україні, органи місцевого самоврядування дещо змінились, зокрема одні з них призупинили свою діяльність, а інші на період війни утворились, тож відповідне питання потребує дослідження.

© Биков О. М., Самань В. В., 2022

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню функціонування органу місцевого самоврядування, зокрема у період війни, присвятили свої наукові роботи такі науковці: Батанов О., Калиновський Б., Кулик Т., Лялюк О., Муртіщева А. та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Питання становлення та розвитку контролю органів місцевого самоврядування досліджувались науков-

цями у багатьох наукових працях, однак питання саме функціонування органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану та на прикладі міста Києва є таким, що мало досліджене, а отже потребує постійного дослідження.

Метою статті є дослідження функціонування органів місцевого самоврядування на прикладі міста Києва в період правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцевим самоврядуванням є комплексне політико-правове явище, яке досліджується у процесі розгляду характерних йому ознак. Місцеве самоврядування як інститут закріплене Конституцією України як об'єкт конституційно-правового регулювання. Крім того, місцеве самоврядування розглядають як спеціальну форму народовладдя; право жителів відповідної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [1, с. 31].

Статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [2].

Статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

Місцеве самоврядування не є ієрархічним, не має вертикалі, має децентралізований управлінський характер, прив'язане до певної території. Звертаючись до історіографії місцевого самоврядування на території сучасної України, варто зазначити, що територіальні громади були осередками громадського самоврядування в Київській Русі, адже громади мали можливість вирішувати свої справи самостійно, в межах компетенції та існуючих ресурсів відповідної громади [4, с. 16].

Однак, сьогодні України перебуває у правовому режимі воєнного стану і важливим є участь населення у вирішенні питань місцевого значення навіть під час війни, яка розпочалась повномасштабним вторгненням рф на територію України 24 лютого, попри що місцеве самоврядування функціонувало 24 лютого і функціонує зараз [5].

Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування складають ради як представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, в Україні із введенням правового режиму воєнного стану було надано можливість створювати тимчасові військові адміністрації на базі вищезазначених адміністрацій чи виконкомів. Наприклад, у Києві було утворено Київську міську військову адміністрацію на базі Київської міської державної адміністрації [6].

Співвідношення функціонування органів місцевого самоврядування до і після утворення військових адміністрацій полягає у певних обмеженнях або змінах процедури управління територіями та на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні. На нашу думку та думку деяких науковців, військові адміністрації, враховуючи їх тимчасовий характер, мають не змінювати систему місцевого самоврядування, а реагувати на ситуацію в Україні шляхом налагодження способів та інструментів оперативного прийняття рішень в умовах війни [7, с. 6-19].

Варто зазначити, що важливим є збереження можливості функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану та збереження демократичних та правових засад функціонування влади на місцях [8, с. 419].

Сьогодні спостерігається як активна співпраця органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, так і спостерігається зворотнє. Наприклад, засоби масової інформації пишуть про конфлікт місцевої ради і військової адміністрації: «на сесії депутати міської ради Чернігова звернулися до Верховної Ради з приводу ймовірної втрати своїх повноважень. А все через можливі законодавчі

зміни і розширення влади, зокрема, і створеної у Чернігові військової адміністрації. Схоже, що хвилювання через введення військової адміністрації позначилися на роботі депутатів. Деякі почали сперечатися і навіть сваритися.» [9].

Варто зазначити про повноваження, які органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями у тому числі, здійснюються спільно, зокрема мова йде про ліквідацію наслідків бойових дій (відновлення житлового фонду, закладів освіти, культури, соціальних закладів; [10] обстеження пошкоджених об'єктів у випадках, передбачених законодавством; затвердження порядку організації та координації виконання невідкладних робіт; визначення об'єктів, що підлягають першочерговому обстеженню [11].

Відповідна робота за участі військових адміністрацій має недоліки через недостатню нормативну врегульованість та фінансування такої роботи, зокрема значно збільшується різниця між фінансовим забезпеченням громад, розташованих близько до зони бойових дій або в тимчасовій окупації, і умовно безпечних громад, що вказує на відсутність фінансового балансу між різними громадами, а підприємства з таких територій передислоковуються на безпечні, релокуючі потужності, працівників, що призводить до суттєвого недоотримання коштів у місцевий бюджет.

Такий дисбаланс ліквідувати силами місцевого самоврядування неможливо, що відповідно потребує підтримки держави, міжнародного фінансування тощо. Та, незважаючи ні на що, інститут місцевого самоврядування продовжує функціонувати в умовах війни, що показує ефективну самоорганізацію суспільства.

Список використаних джерел:

1. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf (дата звернення: 07.08.2022).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР/ Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 07.08.2022).
4. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн. / О. М. Руденко та ін. Київ: Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
5. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня. UPLAN: веб-сайт. URL: https://uplan.org.ua/ analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/ (дата звернення: 07.08.2022).
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/389-19#n13 (дата звернення: 07.08.2022).
7. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. Проблеми законності. 2022. Вип. 157. С. 6–19.
8. Муртіщева А. О. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми приватного та публічного права : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 93-річчю з дня народження члена-кореспондента НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, Заслуженого діяча науки України, доктора юридичних наук, професора Процевського О.І. (21 травня 2022 року). Харків, 2022. С. 416-419.
9. Всі домовленості із міжнародними партнерами – будуть працювати: голова військової адміністрації Чернігова. Час чернігівський. URL: https://cntime.cn.ua/vsi-domovlenosti-iz-mizhnarodnimi-partnerami-budut-article/ (дата звернення: 09.08.2022).
10. Порядок проведення обстеження пошкоджених об'єктів. Factor: веб-сайт. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/april/issue-4/3/ article-120169.html (дата звернення: 07.08.2022).
11. Про невідкладні роботи з ліквідації наслідків, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: роль ОМС. Factor: веб-сайт. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/may/issue-5/1/article-120351.html (дата звернення: 07.08.2022).

Bykov O., Saman V. The functioning of local self-government in Ukraine during the legal regime of martial law

The scientific article is devoted to the functioning of local self-government in Ukraine during the legal regime of martial law as a way of solving issues of local importance during the war by the subjects of local self-government. The article presents the issues of tools and methods of solving issues of local importance during the legal regime of martial law, determines the method and forms of functioning of local self-government bodies during the legal regime of martial law, as well as the issue of control over the functioning of local self-government during the legal regime of martial law in Ukraine on examples of the city of Kyiv. The article discusses the issue of local self-government bodies during the legal regime of martial law and analyzes how the structure of local self-government bodies changed during the legal regime of martial law using the example of the city of Kyiv as the capital of Ukraine. The article contains information on monitoring the functioning of local self-government bodies in Ukraine during the legal regime of martial law, using the example of the city of Kyiv as the capital of Ukraine. The scientific article determined that the institutions of local self-government contain enough methods and tools of functioning even during the legal regime of martial law. It has been studied what basic decisions were taken by local self-government bodies to ensure the life of the city of Kyiv as the capital of Ukraine during the legal regime of martial law.

Key words: *local self-government, control of local self-government during the legal regime of martial law, legal regime of martial law, functioning of metropolitan local self-government bodies during war.*

УДК 346.2:334.78:346.543
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.41

Ю. Д. Шестакова
аспірантка кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-4890-0027

ЩОДО СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В КОРПОРАТИВНІ ПРАВА: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена аналітично-правовій характеристиці спільного інвестування в корпоративні права, яке виникає у разі прийняття рішення внесення інвестицій двома та більш особами у процесі створення та/або діяльності будь-якої організаційної форми юридичної особи. Провідними ознаками спільного інвестування в корпоративні права є виключно добровільне рішення про реалізацію інвестиції через придбання корпоративних прав, єдність економічно-вигідних інтересів інвесторів тощо.

Завдяки дослідженню суб'єктно-об'єктних чинників доведено господарсько-правове забезпечення спільного інвестування в корпоративні права. Встановлено, що спільне інвестування в корпоративні права характеризується не тільки виникненням корпоративних прав, а й іншими ознаками, як то об'єктами, суб'єктами, метою тощо.

Саме через спільне інвестування в корпоративні права досягається високий рівень інвестицій в національну економіку, що дозволяє поєднати інтереси інвесторів у капіталовкладеннях та організаційну форму опосередкування таких капіталовкладень.

Зроблений висновок, що спільне інвестування в корпоративні права представляє собою вид господарювання, за яким два або більше інвесторів на засадах рівності і добровільності приймають рішення щодо практичної реалізації інвестицій шляхом придбання та/або виникнення корпоративних прав.

Зазначена діяльність різниться в залежності від об'єкту інвестування – майнового та/або немайнового характеру; суб'єкта – інвестування в статутні капітали акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, інвестиційних фондів, господарських об'єднань; кількості інвесторів – двох або багаточисельна.

Ключові слова: *спільне інвестування, корпоративні права, юридична особа, акумуляція капіталу, інвестиційні фонди, інститути спільного інвестування.*

Спільне інвестування в корпоративні права є різновидом інвестиційної діяльності та привабливою формою господарювання, яке сприяє акумуляції капіталу та диверсифікації підприємницьких ризиків. Взагалі формування та розвиток механізму акумуляції капіталу є передумовою побудови стійкої та здатної до оперативного реагування економічної системи. Спільне інвестування в корпоративні права є однією з перспективніших форм здійснення інвестицій в національну економіку позаяк дозволяє поєднати інтереси інвесторів у капіталовкладеннях та організаційну форму опосередкування таких капіталовкладень.

Проблемам визначення та обґрунтування наявності спільного інвестування в корпоративні права приділяли увагу різноманітні фахівці, як юристи так й економісти, зокрема: В. М. Бутузов, Ю. М. Жорнокуй, Н. Б. Пацурія, В. В. Резнікова, Д. В. Чернадчук та інші. Але не вирішеним залишилося питання щодо комплексного господарсько-правового забезпечення спільного інвестування в корпоративні права через вдосконалення нормативно-правового регулювання, суб'єктно-об'єктну характеристику, визначення економіко-правової мети тощо.

Метою статті є надання аналітично-змістовної характеристики господарсько-правового забезпечення спільного інвестування в корпоративні права.

Виклад основного матеріалу. Ключовим аспектом спільного інвестування є наявність декількох зацікавлених осіб – інвесторів та відпрацьований процес

© Шестакова Ю. Д., 2022

інвестування. Зокрема, на думку М. Денисенко категорія «інвестування» збагачує капіталовкладення сукупністю економічних відносин, які виникають у ринкових умовах на всіх стадіях процесу відтворення основного капіталу між суб'єктами ринку (органами державного управління, підприємцями, фінансовими інституціями та населенням) і характеризують потоки інвестиційних ресурсів впродовж повного циклу їх кругообігу. Капіталовкладення – це витрати на створення нових, розширення, реконструкцію та технічне переоснащення діючих основних фондів виробничого і невиробничого призначення [1, с. 28]. Капіталовкладення при інвестиційній спільній діяльності представляють собою різноманітні інвестиції, як то: грошові кошти (особисті та/або запозичені); майно та майнові права. Капіталовкладення є спільною метою при спільному корпоративному інвестуванні. Не випадково, у Регламенті ЄС зазначається, що «особи, які діють спільно» характеризує фізичних або юридичних осіб, що співпрацюють з оферентом або адресатом оферти на засадах згоди, прямо вираженої або мовчазної, усної чи письмової, направленої на отримання права контролю над адресатом оферти або на порушення успішного результату пропозиції» [2]. Тобто, інвестори – це зацікавлені особи як щодо діяльності так й щодо отримання прибутку.

Історично спільне інвестування виділяється із появою, формуванням та вдосконаленням інвестиційного законодавства та інвестиційних правовідносин, адже законодавче становлення механізму регулювання інвестиційних відносин (1991—1993) розпочалося із переходом від державної моделі інвестування до ринкових засад здійснення такої діяльності, за якої встановлювалися прозоріші та відкриті механізми інвестиційної діяльності із залучення ширшого кола суб'єктів, зокрема інвесторів [3, с. 9]. Тобто, цей етап тісно пов'язаний із зміною політично-економічних процесів та появою нових форм господарювання, а саме – інвестиційною діяльністю та її відповідним правовим забезпеченням. Закон України «Про інвестиційну діяльність» під інвестиційною діяльність розуміє діяльність щодо реалізації інвестицій, а під останніми будь-які майнові та інтелектуальні цінності, які є об'єктом підприємницької діяльності. Тобто, інвестування можливо розглядати як різновид господарської діяльності за специфічною об'єктною складовою.

У літературі точаться дискусії щодо визначення поняття та ознак спільного інвестування в корпоративні права, але загалом воно визнається видом спільної господарської діяльності та сприймаються із останньою як частина та ціле, рід та вид. Наприклад, на думку В. Рєзнікової та Н. Пацурія «основними загально-понятійними ознаками спільної діяльності відтак є: наявність спільних для всіх учасників такої діяльності мети та мотивації; поділ єдиного процесу діяльності на функціонально пов'язані між собою складові (окремі операції) та розподіл їх між учасниками; об'єднання зусиль окремих суб'єктів, їх індивідуальних діяльностей та узгоджене (скоординоване) їх здійснення; наявність управління (в т.ч. самоуправління); настання спільних кінцевих результатів; єдине просторово-часове перебування та функціонування всіх учасників спільної діяльності» [4, с. 130]. Тобто, йдеться про двох та більше осіб – інвесторів, які прийняли рішення щодо здійснення спільної діяльності в одній галузі господарювання/виробництва для досягнення спільної мети – отримання прибутку шляхом внесення інвестицій до статутного капіталу юридичної особи. Внаслідок зазначеного виникають корпоративні права, які, як вказав Верховний Суд «обумовлені наявністю в особи прав на частку в статутному капіталі. І навпаки, за відсутності в особи прав на таку частку не може йтися про корпоративні права та корпоративні правовідносини» [5, с. 130]. Представляється, що спільне інвестування в корпоративні права характеризується не тільки виникненням корпоративних прав, а й іншими ознаками, як то об'єктами, суб'єктами, метою тощо.

Надаючи змістовну характеристику спільного інвестування в корпоративні права слід визначити його тісний зв'язок із категоріями «спільна діяльність» та «спільне інвестування». Господар-

сько-правова природа спільного інвестування в корпоративні права тут є визначальною через вплив економічних інтересів на відповідні правовідносини. Не випадково, деякі вчені слушно вказують на взаємозв'язок спільної господарської діяльності та економіки, адже саме спільна діяльність як «економіко-правове явище передбачає обов'язкову наявність у самостійних господарюючих суб'єктів спільних економічних потреб (як рушійної сили, величезна роль якої полягає в спонуканні суб'єктів господарювання до об'єднання їхніх зусиль та спільних дій), спільного економічного інтересу (як користі, вигоди, яка досягається в процесі реалізації економічних відносин)» [6, с. 7], господарського ризику (як складової діяльності в умовах невизначеності через недостатню поінформованість, вплив зовнішніх чинників, за якої не гарантується отримання прибутку) та прямих господарських зв'язків (як різновиду економічних відносин між господарюючими суб'єктами, що реалізуються через укладання безпосередніх договорів без залучення посередницьких структур [7, с. 271–272]). На думку фахівців, «з позицій економіко-правової сутності спільна господарська діяльність, – форма співпраці (кооперації), що передбачає об'єднання та спільне використання матеріально-фінансових, трудових та/або інших ресурсів партнерів, функціонує як єдиний економічний організм з метою досягнення спільних цілей у різних сферах господарювання, носить демократичний характер та спрямовується на задоволення економічних інтересів її учасників.

Ознаками спільної господарської діяльності як специфічного економіко-правового явища визнаються:

а) добровільне об'єднання власності та зусиль суб'єктів господарювання;

б) спільна для всіх учасників господарська мета;

в) демократичний характер об'єднання господарюючих суб'єктів;

г) спрямованість на задоволення економічних інтересів учасників;

ґ) активний характер участі, наявність тісної і глибокої взаємодії партнерів у всіх або окремих ланках господарського циклу у формі спільного володіння, використання і розпорядження виділеними ними спеціально для цих цілей ресурсами» [8, с. 131]. Тобто, ознаками спільного інвестування в корпоративні права є виключно добровільне рішення про реалізацію інвестиції через придбання корпоративних прав, єдність економічно-вигідних інтересів інвесторів тощо.

Вчені слушно акцентують увагу на тому, що «з позицій господарсько-правової доктрини спільна господарська діяльність – діяльність двох та більше суб'єктів господарювання (як вітчизняних, так і іноземних, що може здійснюватися як у формі господарського договору, так і у формі створення самостійного господарюючого суб'єкта – юридичної особи, передбачає наявність у її учасників спільної господарської мети, для досягнення якої вони об'єднують зусилля, грошові кошти, матеріальні та нематеріальні активи, спільно діють протягом періоду часу, здійснюють координацію спільних дій, беруть участь у розподілі спільно досягнутого результату (як прибутків, так і збитків). Спільну господарську діяльність на сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки можна розглядати як: а) специфічний (особливий) вид господарської діяльності; б) господарське зобов'язання, що виникає з договорів про спільну господарську діяльність. Спільна господарська діяльність може здійснюватися у двох формах (як зі створенням, так і без створення юридичної особи). В першому випадку сторони укладають звичайний господарський договір про спільну діяльність, а в другому – засновницький договір (для забезпечення здійснення спільної діяльності щодо заснування юридичної особи – господарської організації корпоративного типу)» [9, с. 132][1]. Для спільного інвестування в корпоративні права характерним є виключно виникнення та\або існування юридичної особи корпоративного типу. Зокрема, Д. В. Чернадчук дотримується думки, що найбільш придатними для залучення вільних грошових коштів, акумулювання великих капіталів і реалізації інвестиційних проектів є форми акціонерного товариства та товариства з обмеженою

[1] Резнікова В.В., Пацурія Н.Б. Спільна господарська діяльність в Україні: економіко-правовий аспект. Актуальні проблеми економіки. 2015. № 12. С. 125-135.

відповідальністю. Під корпоративною формою інвестицій вони розуміють діяльність інвесторів у зв'язку із створенням юридичної особи (господарського товариства) або їх участю в діючих господарських товариствах [10, с. 111][2]. Уявляється, що будь-яка організаційно-правова форма суб'єкта господарювання є доцільною та актуальною для корпоративного інвестування.

Метою спільної діяльності теж можу бути й залучення вільних грошових коштів, й акумулювання великих капіталів і реалізація інвестиційних проектів. Провідною ознакою спільної діяльності є спрямованість на досягнення єдиної (спільної) мети, обумовлює чітку організацію її учасників, однак ця організація не завершується створенням нового суб'єкта (юридичної особи), й учасники залишаються самостійними суб'єктами. Для спільного інвестування в корпоративні права учасники є відносно самостійними та функціонують у межах однієї юридичної особи.

Важливою ознакою спільного інвестування в корпоративні права є спільне добровільне прийняття рішення щодо способу та умов реалізації інвестицій. На думку дослідників цих питань «при здійсненні корпоративного інвестування інвестори індивідуально приймають рішення про розміщення інвестицій і спільності в меті та в інтересах розміщення матеріальних і нематеріальних активів немає, кожен має свою індивідуальну мету та особисті інтереси. Індивідуальна мета інвестора полягає в тому, що, розмістивши у статутному капіталі КФ інвестицію, інвестор набуває прав, посвідчених акціями. При цьому, якщо говорити про особистий інтерес інвестора, то ним буде сам дохід, який інвестор отримає у вигляді дивідендів з акцій КФ. Проявом «спільності» при інвестуванні є «спільність» участі у статутному капіталі суб'єкта господарювання шляхом придбання акцій або паю (частки). За таких умов більшою мірою можна вести мову про однотипність вказаних відносин» [11, с. 223][3].

У літературі також висловлені думки щодо розмежування понять «корпоративне інвестування» та «спільна діяльність» за різними критеріями. Зокрема, окремі цивілісти зазначають, що «варто виділити загальні та відмінні риси корпоративного інвестування та спільної діяльності:

– при корпоративному інвестуванні діяльність інвесторів спрямована на створення й діяльність юридичної особи, тобто інвестор виступає засновником у разі прийняття ним рішення про участь у створенні корпоративного інвестиційного фонду, на відміну від корпоративного інвестування, спільна діяльність спрямована на досягнення єдиної мети, обумовлює чітку організацію її учасників, однак ця організація не завершується створенням нового суб'єкта (юридичної особи), і учасники залишаються самостійними суб'єктами;

– розмістивши у статутному капіталі юридичної особи майно або інші цінності, інвестор втрачає на нього право власності – майно інвестора стає майном реципієнта, натомість отримує корпоративні права. При здійсненні спільної діяльності учасники володіють, користуються й розпоряджаються майном, яке перебуває у їх спільній частковій власності, за згодою між собою;

– корпоративне інвестування передбачає, що зобов'язань між інвесторами один щодо одного не існує, вони вступають у правовідносини лише з КІФом. Спільна діяльність передбачає, що кожен із учасників одночасно виступає і як боржник, і як кредитор стосовно до інших учасників; – при корпоративному інвестуванні інвестори об'єднують матеріальні та інтелектуальні цінності. При здійсненні спільної діяльності об'єднання вкладів не є обов'язковим. Тобто учасникам достатньо лише домовитися про спільну діяльність. Як внесок у спільну діяльність може оцінюватись особиста трудова участь, тобто обумовлена договором сукупність практичних дій учасника, що полягає в безпосередньому виконанні трудових функцій для досягнення мети спільної діяльності»[4] [12, с. 478];

[2] Чернадчук Д. В. Інвестиційне право України: навч. пос для вищ. навч закл. Суми. Університ. книга. 2009. 260 с.

[3] Інвестиційне право: підручник. За загальною редакцією Ю. М. Жорнокуя. Харків «Право». 2015. 512 с.

[4] Цивільне право України : підручник : у 2 кн. Кн. 2. [О. В. Дзера (кер. авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін.; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової]. Вид. 2-ге, доп. і перероб. К. : Юрінком Інтер, 2004. 640 с.

– «при корпоративному інвестуванні інвестори набувають корпоративних прав та отримують дивіденди, а при здійсненні спільної діяльності учасники спільно діють для досягнення спільної мети або отримання прибутку;

– при корпоративному інвестуванні інвестори несуть відповідальність тільки в межах належних їм акцій, у випадку, якщо вони не повністю їх сплатили, несуть відповідальність у межах несплаченої суми, таким чином, вони відповідають не за зобов'язаннями товариства, а перед самим товариством. При здійсненні спільної діяльності витрати і збитки відшкодовуються зі спільного майна учасників, тобто учасники спільно відповідають за зобов'язаннями. Якщо спільного майна не вистачає для покриття спільних витрат і збитків, то останні розподіляються між учасниками пропорційно до їх вкладів. Тобто, корпоративне інвестування має місце у правовідносинах між корпоративним інвестиційним фондом та інвестором, оскільки, передавши майно до статутного капіталу КІФу, інвестор втрачає право власності на таке майно, та набуває корпоративні права» [13, с. 229][5]. Представляється, що спільне корпоративне інвестування характеризується не тільки виникненням корпоративних прав у інвесторів, а й прийняття рішення щодо використання інвестицій та умов отримання прибутку. Перш ніж реалізувати інвестиції інвестор здійснює аналіз та оцінку діяльності юридичної особи на ринку, з урахуванням всіх її економічно-фінансових показників рентабельності, які знаходяться у вільному доступі. Зазначене важливе для виникнення й реалізації інвестиційних правовідносин.

Господарсько-правова природа спільного інвестування підтверджується також його суб'єктною характеристикою, адже для нього притаманним є коло суб'єктів – фонди та інститути спільного інвестування, які визнаються нетиповими суб'єктами господарського права [6][14, с. 204], створюються виключно на добровільних засадах, шляхом укладення угоди (інвестиційного договору), який визначає їх правомочності щодо спільних прав та обов'язків інвестиційного характеру. Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 Директиви № 2009/65 фонд UCITS (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities) є підприємством, єдиною метою якого є колективне інвестування капіталу, отриманого від громадськості, в цінні папери або інші фінансові активи, визначені в ст. 50 (1) цієї Директиви, що діє за принципом розподілення ризиків, а також підприємство з частками, які на вимогу власників повинні бути викуплені або погашені прямо чи опосередковано з активів цього підприємства. Цінні папери можна вважати доволі привабливим але не єдиним об'єктом спільного інвестування, яким може бути як майно так й майнові права. На думку І. П. Янковської UCITS може бути заснований у таких відмічених вище традиційних організаційно-правових формах: 1) загальний фонд (common fund), активи якого управляються управляючою компанією – контрактна форма; 2) пайовий фонд (unit trust) (концепція довірчого (трастового) права в системах загального права); 3) інвестиційна компанія – корпоративна форма [15, с. 580][7]. Доречним є акцентування уваги на тому, що певна форма інвестування є притаманною для всіх фондів, адже саме вона визначає спільні правомочності інвесторів, умови та порядок їх спільної діяльності та їх відповідальності.

Економісти вказують на те, що особливість фондів UCITS полягає в тому, що фонди UCITS можуть бути різними за своєю організаційною формою. Найбільш поширеними є фонди двох типів – common fund і SICAV. Common fund позначає звичайний інвестиційний фонд, який створюється шляхом укладення контрактів між керуючими й інвесторами, при цьому створювана структура не є окремою юридичною особою. Юридичною особою у даному випадку виступають інвестиційні компанії, які здійснюють управління фон-

[5] Сущ О.П. Поняття правової категорії «корпоративне інвестування» та його відмінність від категорій «спільна діяльність» та «спільне інвестування». Право і Безпека. 2010. № 4. С. 225-230.

[6] Господарське право: Підручник. Видання 3-е доповнене та перероблене / О.П. Подцерковний, В.Г. Олюха, О.О. Квасніцька та ін.; За ред. О.П. Подцерковного. Одеса: Фенікс, 2018. 616 с.

[7] Янковська І. П. Особливості правового регулювання спільного інвестування на інтегрованому ринку цінних паперів ЄС. Актуальні проблеми держави і права. 2011. С. 577–583.

дом. Інвесторам належать частки фонду. Такі структури аналогічні українським пайовим інвестиційним фондам. SICAV (від франц. «Société d'Investissement à Capital Variable») є відкритою інвестиційною компанією, володіння якої здійснюється через акції. При цій структурі сам фонд є окремою юридичною особою, організованим у формі акціонерного товариства. Капітал компанії залежить від кількості коштів, заплачених інвесторами. SICAV може бути самоврядним (тобто управлятися в рамках існуючої юридичної особи) або ж як common fund мати керуючу компанію [16, с. 201][8]. Отже, існують привабливі змішані організаційно-правові форми юридичних осіб для реалізації різноманітних інвестиційних проектів через володіння корпоративними правами.

Крім того існують міжнародні положення та стандарти спільного інвестування, які визначені у таких європейських актах як: Директива № 2014/65/ЄС від 15.05.2014 р. «Про ринки фінансових інструментів», Директива № 2009/65/ ЄС від 13.07.2009 р. «Про координацію законів, регламентів та адміністративних положень, що стосуються організації колективного інвестування в цінні папери, що обертаються» та Делегований Регламент Комісії (ЄС) 2017/565 від 25.04.2016 р., який доповнює положення Директиви № 2014/65 / ЄС Європейського Парламенту та Ради в частині організаційних вимог і умов функціонування інвестиційних компаній і тлумачення термінів в рамках зазначеної Директиви.

Альтернативний інвестиційний фонд (далі – AIF), крім Директиви № 2009/65, функціонує на підставі Директиви № 2011/61/ЄС Європейського парламенту і Ради від 08.06.2011 р. «Про керуючих альтернативними інвестиційними фондами та внесення змін до Директиви № 2003/34/ ЄС, Регламентів (ЄС) № 1060/2009 і (ЄС) №1095/2010» (далі – Директива № 2011/61). Головна мета Директиви № 2011/61 – створення комплексної і безпечної інфраструктури для регулювання і пруденційного нагляду за діяльність керуючих AIF в ЄС (далі – AIFM). Зазначена Директива спрямована на: підвищення прозорості AIFM по відношенню до інвесторів, керівників та співробітників компаній, в які вони інвестують; забезпечення національних органів нагляду, на європейських ринках цінних паперів та Європейської ради з системних ризиків, інформацією та інструментами, необхідними для моніторингу і реагування на ризики для існування стабільної фінансової системи.

На сьогодняшній день в Україні будь-яка господарська діяльність здійснюється в режимі воєнної економіки, для якої спільне інвестування в корпоративні права є доволі привабливою формою господарювання. Як слушно зауважує О. П. Подцерковний «економічна та правова політика української влади перших місяців війни з російським агресором виявила численні економіко-правові коливання та відсутність прогнозованого вектору розвитку з урахуванням усіх тягот війни. Якщо аналізувати відповідні кроки політичного керівництва, то по крупицям можна виділити кроки у бік побудови воєнної економіки. Значною мірою непристосованим для цих завдань виявився і Закон України «Про режим воєнного стану» [17, с. 828]. На думку О. Р. Зельдіної саме «особливості організації та здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану не повною мірою розроблені чинним законодавством України і вимагають доопрацювання з метою забезпечення взаємодії всіх ланок даної юридичної конструкції» [18, с. 9]. Представляється за доцільне визначити правові засади інвестування в корпоративні права, у тому числі й щодо спільного його характеру, в умовах воєнного стану та закріпити практично-дійові і зрозуміли їх процедурні аспекти, завдяки яким інвестиції будуть направлені, у тому числі, на відновлення та стійку платоспроможність різноманітних економіко-господарських структур.

Висновки. Спільне інвестування в корпоративні права представляє собою вид господарювання, за яким два або більше інвесторів на засадах рівності і добровільності приймають рішення щодо практичної реалізації інвестицій шляхом придбання та/або виникнення корпоративних прав.

[8] Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу : монографія / [С. В. Глібко, Н. М. Внукова, О. О. Дмитрик та ін.] ; за ред. С. В. Глібка, Н.М. Внукової, О.О. Дмитрик. Харків : Право, 2017. 400 с.

Зазначена діяльність різниться в залежності від об'єкту інвестування – майнового та/або немайнового характеру; суб'єкта – інвестування в статутні капітали акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, інвестиційних фондів, господарських об'єднань; кількості інвесторів – двох або багаточисельна. Задля досягнення практично-позитивної мети спільного інвестування в корпоративні права вважається за доцільне визначити в Законі України «Про інвестиційну діяльність» принцип інвестиційної діяльності як то поєднання інтересів інвесторів у капіталовкладеннях через створення оптимальної організаційної форми опосередкування таких капіталовкладень.

В Законі України «Про режим інвестиційного господарювання» визначити можливість заснування і створення змішаних організаційно-правових форм юридичних осіб – спеціалізованих фондів, як правило, фінансового характеру, задля реалізації різноманітних інвестиційних проектів через володіння корпоративними правами, у тому числі й на спільних засадах. Також, слід нормативно визначити засади інвестування в корпоративні права, у тому числі й щодо спільного його характеру, в умовах воєнного стану та закріпити практично-дійові і зрозуміли їх процедурні аспекти, завдяки яким інвестиції будуть направлені, у тому числі, на відновлення та стійку платоспроможність різноманітних економіко-господарських структур.

Список використаних джерел:

1. Денисенко М.П. Основи інвестиційної діяльності : підручник. К. : Алерта, 2003. 338 с.
2. Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) № 596/2014 від 16 квітня 2014 року про зловживання на ринку (Регламент про зловживання на ринку) і скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2003/6/ЄС та директив Комісії 2003/124/ЄС, 2003/125/ЄС та 2004/72/ЄС. URL : https://zakon.rada.gov.ua/ (дата звернення: 26.08.2023).
3. Крупа Л.В. Інвестиційне право : навч. посіб. у схемах і табл. Харків : Право, 2021. 58 с.
4. Резнікова В.В., Пацурія Н.Б. Спільна господарська діяльність в Україні: економіко-правовий аспект. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 12. С. 125–135.
5. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2018 року у справі № 910/605/18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review (дата звернення: 26.08.2023).
6. Удовиченко О.С. Функції установчого договору в господарських товариствах: автореф. дис… канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Х., 1995. 16 с.
7. Економічна енциклопедія. Б.Д. Гаврилишин, О.А. Устенко, А.С. Гальчинський та ін.; Відп. ред. С.В. Мочерний. К.: Академія, 2000. Т. 1. 864 с.
8. Див посилання 4.
9. Див посилання 4.
10. Чернадчук Д. В. Інвестиційне право України: навч. пос для вищ. навч закл. Суми. Університ. книга. 2009. 260 с.
11. Інвестиційне право: підручник. За загальною редакцією Ю. М. Жорнокуя. Харків «Право». 2015. 512 с.
12. Цивільне право України : підручник : у 2 кн. Кн. 2. [О. В. Дзера (кер. авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін.; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової]. Вид. 2-ге, доп. і перероб. К. : Юрінком Інтер, 2004. 640 с.
13. Сущ О.П. Поняття правової категорії «корпоративне інвестування» та його відмінність від категорій «спільна діяльність» та «спільне інвестування». *Право і Безпека.* 2010. № 4. С. 225–230.
14. Господарське право: Підручник. Видання 3-е доповнене та перероблене / О.П. Подцерковний, В.Г. Олюха, О.О. Квасніцька та ін.; За ред. О.П. Подцерковного. Одеса: Фенікс, 2018. 616 с.
15. Янковська І. П. Особливості правового регулювання спільного інвестування на інтегрованому ринку цінних паперів ЄС. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. С. 577–583.
16. Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу : монографія / [С. В. Глібко, Н. М. Внукова, О. О. Дмитрик та ін.] ; за ред. С. В. Глібка, Н.М. Внукової, О.О. Дмитрик. Харків : Право, 2017. 400 с.
17. Подцерковний О. П. Воєнна економіка: орієнтири господарсько-правового забезпечення. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2

т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 826–829.

18. Зельдіна О. Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: автореф. дис.. … д-ра юрид. наук: 12.00.04; НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. Донецьк, 2007. 35 с.

Shestakova Yu. Regarding joint investment in corporate rights: economic and legal aspect

The article is devoted to the analytical and legal characteristics of joint investment in corporate rights, which arises in the event of a decision to make investments by two or more persons in the process of creating and/or operating any organizational form of a legal entity. The leading features of joint investment in corporate rights are an exclusively voluntary decision to implement the investment through the acquisition of corporate rights, the unity of economically beneficial interests of investors, etc.

Thanks to the research of subject-object factors, economic and legal support for joint investment in corporate rights has been proven. It was established that joint investment in corporate rights is characterized not only by the emergence of corporate rights, but also by other features, such as objects, subjects, purpose, etc.

It is through joint investment in corporate rights that a high level of investment in the national economy is achieved, which allows combining the interests of investors in capital investments and the organizational form of mediation of such capital investments.

It was concluded that joint investment in corporate rights is a type of business, according to which two or more investors, on the basis of equality and voluntariness, make decisions regarding the practical implementation of investments through the acquisition and/or emergence of corporate rights.

The specified activity varies depending on the object of investment - property and/or non-property; subject – investing in the authorized capital of a joint-stock company, a limited liability company, investment funds, business associations; number of investors - two or multiple.

Key words: *joint investment, corporate rights, legal entity, capital accumulation, investment funds, joint investment institutes.*

УДК 343.541(075.8)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.42

Д. М. Тичина
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9430-6101

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті сформульовано визначення поняття «загальносоціальні заходи запобігання домашньому насильству», а саме – це комплекс заходів правового, організаційного, технічного, фінансового та іншого характеру, що спрямований на усунення, блокування, нейтралізацію детермінант, які породжують та обумовлюють протиправну поведінку кривдника у сімейно-побутовій сфері.

Аргументовано, що у прийнятих у різні періоди державних цільових програмах, концепціях і стратегіях боротьби зі злочинністю (1993–2011) недооцінюються правові важелі, заходи ж впливу на рівень злочинності мали переважно безсистемний і декларативний характер, з огляду на що здебільшого залишилися нереалізованими. У зв'язку з чим, було виокремлено концептуальне бачення перспектив законодавчого вдосконалення та відомчого (міжвідомчого) правового регулювання заходів запобігання домашньому насильству. У цьому аспекті, звернута увага, на тому, що в Законі України «Про медіа» (на відміну від Закону України «Про захист суспільної моралі», що втратив чинність) жодним чином не обмовлено про шкідливий характер впливу на населення фонових явищ та про інші запобіжні заходи у відповідному напрямі.

Визначено, що усі рівні реалізації запобіжних заходів повинні об'єднуватися Стратегією (загальним, планом) запобігання домашньому насильству. Для цього було розроблено відповідну Концепцію (визначено теоретико-прикладні засади, мету, завдання, дії), мета останньої – визначення основних напрямів забезпечення ефективного запобігання домашньому насильству шляхом формування дієвої системи заходів щодо реагування на будь-які його прояви (у тому числі у справах про адміністративні правопорушення).

У інноваційній Концепції відповідно до Національній стратегії у сфері прав людини, передбачено теоретико-прикладні засади запобігання домашньому насильству на період 2024-2030 рр., зокрема щодо консолідації зусиль державних органів із запобігання домашньому насильству, вдосконалення законодавчого та інституційного забезпечення такого запобігання, налагодження дієвої взаємодії та координації, а також нейтралізації порушень конституційних прав і свобод громадян та правопорядку як гарантії соціально-політичної стабільності в державі; поліпшення умов життя всіх членів суспільства та створення атмосфери спокою і безпеки в морально-психологічному плані; усебічного сприяння розвитку громадянського суспільства та всіх його інститутів.

Ключові слова: *домашнє насильство, сім'я, права людини, кримінологія, кримінологічна безпека, запобігання, концепція, стратегія.*

Вчинення кримінальних правопорушень – динамічне соціальне явище, яке швидко змінюється відповідно до змін, які відбуваються у суспільстві. Нинішній кризовий період у розвитку України як незалежної держави обумовлений низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, що мають як внутрішній, так і зовнішній характер, а тому ефективність боротьби зі злочинністю залежить від ступеня наукового забезпечення та аналітичного супроводження на усіх рівнях, інтенсивності взаємодії вчених і практиків різних дотичних галузей науки у справі формування узгодженого інтегрованого цілісного наукового продукту. Негативні процеси і тенденції, які відбуваються в Україні, вимагають постійного наукового відстеження,

© Тичина Д. М., 2022

глибокого і детального дослідження криміногенної обстановки, внесення відповідних коректив у стратегію і тактику попередження злочинності.

Саме такий підхід до проблеми боротьби зі злочинністю загалом та запобігання кримінальним правопорушенням зокрема заснований на концепції комплексного використання всіх можливостей суспільства, держави, громадян у реалізації заходів, запобігання кримінальному розвиток подій у масштабі країни, регіону, конкретних криміногенних ситуацій.

Виходячи із зазначених наукових підходів, В. В. Василевич обґрунтовано зробив висновок про те, що загальносоціальне запобігання злочинам – це позитивний ефект продуманої соціальної політики, яка здійснюється не тільки і не стільки з метою безпосереднього запобігання злочинам, а спрямована передусім на вирішення загальних економічних і соціальних завдань держави [1, с. 20].

На нашу думку, виходячи з предмету статті й ураховуючи методологічні підходи, що склались у кримінології з приводу загальносоціальних заходів запобігання кримінальним правопорушенням, під відповідним поняттям щодо пропонуємо розуміти *комплекс заходів правового, організаційного, технічного, фінансового та іншого характеру, що спрямовані на усунення, блокування, нейтралізацію детермінант, які породжують та обумовлюють протиправну поведінку кривдника у сімейно-побутовій сфері.* До ознак, що складають зміст цього поняття, слід віднести такі:

Кримінальна політика є тією частиною політики запобігання злочинності, яка виробляє основні завдання, принципи, напрями і цілі кримінально-правового впливу на злочинність, а також засоби їх досягнення і виражається в директивних документах, нормах кримінального права, актах тлумачення норм і практики їх застосування. Якщо визначати державну політику протидії злочинності без урахування кримінологічної складової, то зникає можливість впливу на злочинність іншими заходами, наприклад, соціально-економічного, ідеологічного, морально-психологічного та іншого характеру [2].

Кримінологічна політика як один із напрямів соціальної політики – це головний вектор політики протидії злочинності, яка перевтілюється у стратегію і тактику реалізації. Стратегія і тактика припускають відповіді на два питання: що робити і як робити. На перше питання дає відповідь стратегія, на друге – тактика [3, с. 186; 4, с. 123]. Як зазначає О. Туєв щодо кримінологічної політики, в межах основних галузей, задіяних у реалізації такої політики, можна не тільки сформулювати найближчі питання першорядної ваги, а й окреслити стратегічно довготривалі завдання, що переслідують досягнення кінцевої мети. Стратегія у протидії злочинності повинна застосовуватись і до діяльності всієї системи органів, безпосередньо задіяних у реалізації кримінологічної політики. Важливо передбачити тактику вибору найбільш ефективних засобів і методів провадження діяльності. Суть кримінологічної політики полягає в системному аналізі заходів впливу на злочинність і в системній реалізації цих заходів. При цьому соціологічна інформація (про злочинність, її причини, ефективність заходів впливу на неї) в такій системі відіграє одну з головних ролей [3, с. 186–187].

Стосовно проблематики запобігання домашньому насильству, стратегія – це визначення перспективних цілей і пріоритетів діяльності, чільних напрямів і засобів реалізації зазначених цілей на основі державницької, національної ідеології правової соціальної держави.

В цілому державна політика у сфері запобігання домашньому насильству відповідає міжнародним стандартам та спрямована на подолання усталених стереотипів в цій сфері [5, с. 67]. У цьому аспекті відмітимо, що одним із ключових пріоритетів у забезпеченні безпеки сімейно-побутової сфери має визнаватися державна кримінологічна політика як скоординована діяльність усіх гілок влади й інституцій громадянського суспільства, спрямована на виявлення та усунення причин та умов (детермінантів) кримінальних правопорушень, прогнозування можливих змін у криміногенній ситуації, коригування стратегічних напрямів управління системою

кримінальної юстиції. Водночас невизначеність цілей, завдань, принципів і засобів (зокрема правових, інформаційних, превентивних, репресивних, прогностичних) державного впливу на злочинність виявляє існуючі прогалини та породжує все нові проблеми доктринального, правового й організаційного характеру, які на практиці вимагають найскорішого їх ефективного розв'язання.

В умовах війни РФ проти України та проявів сепаратизму, зона бойових дій на території залишається одним з основних джерел надходження в незаконний обіг вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових речовин. Кримінально-протиправні дії у сімейно-побутовій сфері стають дедалі жорстокішими, а КПК України так і не став належним інструментом запобігання кримінальним правопорушенням. Тому кримінологічна безпека, з урахуванням регіональної специфіки, є одним із провідних напрямів кримінологічної політики, що спрямована на своєчасне виявлення кримінологічних загроз, їх нейтралізацію і відображення, провідну роль у реалізації якої відіграють правоохоронні органи, зокрема підрозділи Національної поліції України.

На сьогодні ж безпосереднім нормативно-правовим актом, що регулює зміст запобігання домашньому насильству, є Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». До речі, саме цим Законом було визначено організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства [6].

Окрім цього, варто звернути увагу на постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» від 22 серпня 2018 р. № 658. Зокрема, цим Порядком визначається механізм взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, спрямованої на забезпечення комплексного інтегрованого підходу до подолання насильства та сприяння реалізації прав осіб, постраждалих від насильства, шляхом запобігання насильству, ефективного реагування на факти насильства, надання допомоги та захисту постраждалим особам, забезпечення відшкодування заподіяної шкоди, належного розслідування фактів насильства та притягнення кривдників до передбаченої законом відповідальності [7].

Серед вирішення проблем загальносоціального запобігання домашньому насильству є належне законодавче забезпечення відповідної запобіжної діяльності, які поєднуються із підтриманням та розвитку освіти й культури в суспільстві, збереженням духовно-моральної спадщини, оскільки достовірно встановлено, що освітній і культурний рівень людей, їх вихованість, духовність, відданість народним традиціям, правова освіченість не тільки утримують осіб від учинення кримінальних правопорушень, визначаючи багато в чому кримінально не викривлену систему особистих і соціальних цінностей, а й спроможність значної частини населення протистояти негативному впливу засобів масової інформації, що пропагують вседозволеність, культ сили, жорстокості, культуру бездуховного споживацтва. На телевізійному екрані дедалі частіше з'являються програми, які психологічно травмують людей. Для запобігання домашньому насильству необхідна корекція їх діяльності. Насамперед, зазначимо, що у Законі України «Про захист суспільної моралі» у ч. 1 ст. 1 було визначено, що суспільна мораль – це система етичних норм, що склалися у суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість [8; 9, с. 241], однак, на сьогодні відповідний нормативно-правовий акт втратив чинність. Натомість було прийнято Закон України «Про медіа» (2022 р.) [10]. Поряд із тим, як і у попередніх редакціях, так і в нинішній, у ньому жодним словом не обмовлено про шкідливий характер впливу на населення фонових явищ, які є причинами і умовами

злочинності та про запобіжні заходи з цього приводу. Виходячи з цього, на наш погляд, Закон України «Про медіа» необхідно доповнити реченням такого змісту: «*напрямом державного регулювання обігу інформаційної продукції, що впливає на суспільну мораль, є вжиття заходів щодо запобігання домашньому насильству шляхом впливу на моральні засади суспільства, особливо ті, що стосуються дітей та молоді*».

Необхідно зазначити і про Національну стратегію у сфері прав людини (затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021). У Загальній частині цього нормативно-правового акту стратегічного планування закріплено положення про те, що Стратегія зосереджена на розв'язанні основних системних проблем у сфері забезпечення, реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах нових викликів, що постали перед суспільством, але не вичерпує повністю проблематики у зазначеній сфері [11].

Усі складові елементи профілактики домашньому насильству, а також рівні реалізації запобіжних заходів, на наш погляд, повинні об'єднуватися загальною стратегією, тобто загальним, планом запобігання домашньому насильству, що охоплює тривалий період часу, як спосіб досягнення складної мети мінімізації насильницької злочинності в сім'ї. Так, відповідно до методики стратегічного планування, на першому етапі необхідно розробити концепцію або стратегію, а потім на її основі – програму та відповідний план з реалізації програмних заходів. Останнім кроком є розроблення та прийняття програм і планів на регіональному й місцевому рівнях. Нагадаємо, що, за роки незалежності в Україні прийнято та реалізовано чотири державні програми, спрямовані на боротьбу зі злочинністю та профілактику правопорушень (1993, 1996, 2000, 2006). Головними недоліками зазначених документів вважається декларативний характер більшості їх положень, відсутність державного ресурсного забезпечення та механізму відповідальності за невиконання конкретних заходів, невідповідність реальній кримінологічній ситуації в країні, регіонах [12, с. 75]. З метою уникнення минулих помилок вважаємо за необхідне виділити два основні напрями нової стратегії.

Перше має бути спрямоване на визначення природи домашнього насильства, тобто на виявлення причин і умов, які детермінують дане явище, для вироблення концепції щодо їх ліквідації або мінімізації їх наслідків.

Другий напрям Стратегії має включати чітку і ефективну схему прямого реагування на конкретні випадки домашнього насильства. Такий напрям може бути реалізований при застосуванні заходів спеціально-кримінологічного характеру, на загальному та індивідуально-профілактичному рівнях.

Таким чином, загальносоціальні заходи запобігання домашньому насильству – це комплекс заходів правового, організаційного, технічного, фінансового та іншого характеру, що спрямований на усунення, блокування, нейтралізацію детермінант, які породжують та обумовлюють протиправну поведінку кривдника у сімейно-побутовій сфері.

У прийнятих у різні періоди державних цільових програмах, концепціях і стратегіях боротьби зі злочинністю (1993–2011) недооцінюються правові важелі, заходи ж впливу на рівень злочинності мали переважно безсистемний і декларативний характер, з огляду на що здебільшого залишилися нереалізованими. У Законі України «Про медіа» [10] (на відміну від Закону України «Про захист суспільної моралі», що втратив чинність) жодним чином не обмовлено про шкідливий характер впливу на населення фонових явищ та про інші запобіжні заходи у відповідному напрямі. У зв'язку з цим, запропоновано Закон України «Про медіа» доповнити реченням такого змісту: «*напрямом державного регулювання обігу інформаційної продукції, що впливає на суспільну мораль, є вжиття заходів щодо запобігання домашньому насильству шляхом впливу на моральні засади суспільства, особливо ті, що стосуються дітей та молоді*».

Усі рівні реалізації запобіжних заходів повинні об'єднуватися Стратегією (загальним, планом) запобігання домашньому насильству. Для цього варто при-

йняти Концепцію запобігання домашньому насильству, яка визначатиме напрями реалізації Стратегії. Мета такої Концепції – визначення основних напрямів забезпечення ефективного запобігання домашньому насильству шляхом формування дієвої системи заходів щодо реагування на будь-які його прояви (у тому числі у справах про адміністративні правопорушення). У такому нормативно-правовому акті відповідно до Національній стратегії у сфері прав людини, передбачено теоретико-прикладні засади запобігання домашньому насильству на період 2024-2030 рр., зокрема щодо консолідації зусиль державних органів із запобігання домашньому насильству, вдосконалення законодавчого та інституційного забезпечення такого запобігання, налагодження дієвої взаємодії та координації, а також нейтралізації порушень конституційних прав і свобод громадян та правопорядку як гарантії соціально-політичної стабільності в державі; поліпшення умов життя всіх членів суспільства та створення атмосфери спокою і безпеки в морально-психологічному плані; усебічного сприяння розвитку громадянського суспільства та всіх його інститутів.

Досягнення цієї мети передбачає виконання таких завдань: 1) формування загальнодержавної системи подолання домашнього насильства, яка базується на ефективному довгостроковому плануванні; 2) удосконалення національного законодавства та іншого нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, імплементація правових засад Європейського Союзу з цих питань; 3) забезпечення ефективної діяльності, взаємодії та координації органів, які здійснюють боротьбу з домашнім насильством, щодо своєчасного виявлення його в сім'ях та притягнення кривдників до відповідальності; 4) встановлення причин і умов, що сприяють домашньому насильству, мінімізація факторів, детермінуючих виникнення; 5) забезпечення гарантій прав громадян та безпеки потерпілих під час здійснення заходів боротьби з домашнім насильством; 6) запровадження єдиних підходів та стандартів до професійної освіти та підготовки співробітників органів, які здійснюють боротьбу з домашнім насильством; 7) широке залучення до запобігання домашньому насильству державних органів та інститутів громадянського суспільства.

На виконання поставлених завдань у Концепції необхідно: 1) забезпечення неухильного виконання Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильства» шляхом акцентування всіх зусиль як державних, так і недержавних інституцій на запобіганні та протидії цьому суспільно небезпечному явищу; 2) належне фінансування правоохоронної системи з Державного бюджету України; 3) забезпечення на 100 % потреб Національної поліції України щодо утворення спеціальних мобільних груп, завдання яких – негайно прибути на виклик у випадку вчинення домашнього насильства; 4) залучення до роботи із запобігання домашньому насильству громадян, які володіють та повністю відповідають вимогам чесності, гуманності, а також мають професійні навички, включаючи комунікативні, та особисту здатність до виконання складної діяльності, яка від цих осіб вимагатиметься; 5) прийняття нової спеціальної Державної програми, затвердженої Верховною Радою України на рівні відповідної постанови, з питань реалізації державної політики у сімейно-побутовій сфері; 6) створення належних правових, організаційних та інших умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів щодо запобігання домашньому насильству; 7) уведення в школах, інших навчальних закладах обов'язкового предмету з питань підготовки неповнолітніх до майбутнього сімейного життя, а також поліпшення системи морального, правового і статевого виховання в школах, інших навчальних закладах; 8) посилення відповідальності ЗМІ, що пропагують насильство, жорстокість, аморальність тощо; 9) удосконалення системи медичного обслуговування та розширення можливостей щодо лікування від алкоголізму та наркоманії; 10) посилення соціального захисту малозабезпечених сімей; 11) здійснення загальних заходів щодо економічної стабілізації у суспільстві, підвищення добробуту населення, збільшення

його доходів, у тому числі, ліквідація безробіття, надання допомоги у працевлаштуванні.

Очікуваними результатами від впровадження Концепції передбачено такі: 1) функціонує ефективний механізм запобігання домашньому насильству як на законодавчому, так і на практичному рівнях; 2) кожен випадок домашнього насильства має належне реагування з боку усіх суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 3) забезпечується належним захистом більша кількість осіб, постраждалих від домашнього насильства; допомога, що надається таким особам, є доступною, вчасною, комплексною та якісною; 4) між усіма суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, забезпечено ефективну співпрацю, що сприяє підвищенню якості надання допомоги постраждалим особам; 5) підвищено рівень обізнаності населення щодо форм, проявів і наслідків домашнього насильства та прав, заходів і послуг, якими можуть скористатися постраждалі особи, на державному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Профілактика злочинів : підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Атіка, 2011. 720 с.
2. Блага А. Б. Насильство в сім'ї (кримінологічний аналіз та запобігання): монографія. Харків: ФОП Макаренко. 2014. 360 с.
3. Туєв О. Кримінологічна політика і стратегії протидії рейдерству. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 185–190.
4. Василевич В. В. Поняття кримінологічної політики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія Право. 2013. Спецвипуск. Т. 2. С. 120–125.
5. Інформаційно-методичні матеріали та аналіз нормативно-правової бази з питань попередження насильства над дітьми в сім'ї та поза нею / Брижик В. О., Журавель Т. В., Кочемировська О. О. та ін. ; за заг. ред. Журавель Т. В., Христової Г. О. Київ : ТОВ «К.І.С.», 2010. 238 с.
6. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text
7. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 р. № 658. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text
8. Про захист суспільної моралі: Закон від 20.11.2003 р. № 1296-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15#Text
9. Барбарош Л. М. Проблеми запобігання домашньому насильству над дітьми в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 3. С. 238–243.
10. Про медіа: Закон від 13.12.2022 р. № 2849-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/print
11. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text
12. Василевич В. В. Кримінологічна політика України: монографія. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. 434 с.

Tychyna D. General social measures to prevent domestic violence in war conditions

The article defines the concept of «general social measures to prevent domestic violence», namely, it is a set of measures of a legal, organizational, technical, financial and other nature aimed at eliminating, blocking, and neutralizing the determinants that generate and condition the offender's illegal behavior in the family household sphere.

It is argued that in the state target programs, concepts and strategies for fighting crime adopted in different periods (1993–2011), legal levers are underestimated, and the measures to influence the level of crime were mostly unsystematic and declarative in nature, due to which they mostly remained unimplemented. In this regard, a conceptual vision of the prospects for legislative improvement and departmental (interdepartmental) legal regulation of domestic violence prevention measures was highlighted. In this aspect, attention is drawn to the fact that the Law of Ukraine «On Media» (in contrast to the Law

of Ukraine «On Protection of Public Morals», which has lost its validity) does not in any way mention the harmful nature of the influence of background phenomena on the population and other preventive measures in the appropriate direction.

It was determined that all levels of implementation of preventive measures should be united by the Strategy (general plan) for the prevention of domestic violence. For this purpose, a corresponding Concept was developed (theoretical and applied principles, purpose, tasks, actions were defined), the purpose of the latter is to determine the main directions of ensuring the effective prevention of domestic violence by forming an effective system of measures to respond to any of its manifestations (including in cases on administrative offenses).

The innovative Concept, in accordance with the National Strategy in the field of human rights, provides theoretical and practical principles for the prevention of domestic violence for the period 2024-2030, in particular, regarding the consolidation of the efforts of state bodies to prevent domestic violence, the improvement of legislative and institutional support for such prevention, the establishment of effective cooperation and coordination, as well as neutralization of violations of the constitutional rights and freedoms of citizens and law and order as a guarantee of socio-political stability in the state; improving the living conditions of all members of society and creating an atmosphere of peace and security in moral and psychological terms; comprehensive support for the development of civil society and all its institutions.

Key words: *domestic violence, family, human rights, criminology, criminological security, prevention, concept, strategy.*

УДК 342.56
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.43

Н. В. Кастрова
здобувачка,
Заклад вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0770-9966

ДО ПИТАННЯ НАПРЯМІВ ТА ВИДІВ ВЗАЄМОДІЇ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розкривається питання напрямів та видів взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади. Автор здійснюючи комплексний аналіз національного законодавства та відповідної правової доктрини проводить комплексне дослідження у вибраній площині. Зокрема, в рамках цієї статті, дається визначення категорій «взаємодія» та «напрямок взаємодії». Встановлено, що напрями взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади доцільно поділяти залежно від своєї суті на нормативний, кадровий, інформаційний, фінансовий та міжнародний напрямок взаємодії. Визначено, що нормативний напрямок взаємодії Вищої ради правосуддя із іншими органами державної влади опосередковується здебільшого впливом Вищої ради правосуддя на процеси нормотворення в Україні. Кадровий напрямок взаємодії Вищої ради правосуддя із іншими суб'єктами публічного адміністрування визначається здійсненням діяльності, котра спрямована на формування суддівського корпусу в Україні. Інформаційний напрямок взаємодії Вищої ради правосуддя із іншими органами державної влади полягає в інформаційному обміні загалом. Фінансовий напрямок взаємодії Вищої ради правосуддя із іншими органами державної влади опосередковуються реалізацією аналізованою нами інституцією функцій головного розпорядника бюджетних коштів. Міжнародний напрямок взаємодії Вищої ради правосуддя із іншими суб'єктами публічного адміністрування полягає у реалізації повноважень даною інституцією на міжнародній арені. Встановлено, що напрями та види взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади є диференційованими, що опосередковується комплексністю повноважень Вищої ради правосуддя. У результаті дослідження формуються висновки, що мають комплексний та систематизований характер.

Ключові слова: *Вища рада правосуддя, взаємодія, напрямки взаємодії, види взаємодії, органи державної влади.*

Актуальність. Створення Вищої ради правосуддя, нормативне закріплення її правового статусу, а також реалізація повноважень у межах практичної площини актуалізують питання у межах доктринального аналізу її діяльності. Так, одними із таких є питання щодо напрямів та видів взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади, розгляд якого на даному етапі правотворення видається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрана нами проблематика не була об'єктом комплексних правових досліджень. Лише окремі напрацювання у даній площині здійснювали такі науковці як В.В. Завальнюк, Д.А. Керімов, В.Ф. Погорілко, С.В. Прилуцький, П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк, В.Є. Чиркін, В.І. Шишкін, Ю.С. Шемшученко, та інші. Разом із тим, відсутність комплексних напрацювань обґрунтовує нагальну необхідність наукових пошуків у царині напрямів та видів взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади.

Мета статті полягає у проведенні комплексного дослідження національного законодавства та відповідної правової доктрини з метою дослідження, а також виокремлення напрямів та видів взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до безпосереднього розгляду обраної нами проблематики по суті, в

© Кастрова Н. В., 2022

першу чергу слід визначити базові категорії даного дослідження, котрими є «взаємодія» та «напрям взаємодії». Досліджуючи категорію «взаємодія» зазначимо, що остання може розглядатися у правовій, лінгвістичній та філософській площині. У межах останньої термін «взаємодія» тлумачиться як філософська категорія, що відображає особливий тип відносин між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до зміни, водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану. На нашу думку, взаємодія як правова категорія має розглядатися у якості взаємозв'язків, що виникають між суб'єктами, та обумовлюється здійсненням спільного впливу останніх один на одного з метою реалізації ними своїх повноважень. Напрямок взаємодії доцільно трактувати як багатовекторну та багатоаспектну правову категорію, котра опосередковується площиною спільної реалізації відповідними інституціями своїх повноважень. Варто зазначити, що Вища рада правосуддя при реалізації на практиці повноважень, визначених профільним законом «Про Вищу раду правосуддя» та рядом інших нормативно-правових актів, взаємодіє із рядом органів державної влади. Відзначимо, що у межах національної правової доктрини вчена Косткіна Ю.О., аналізуючи питання взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування, встановлювала, залежно від суб'єкта взаємодії останню можна класифікувати на взаємодію: з органами державної влади та їх посадовими особами; з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; з органами суддівського самоврядування; з іншими органами та установами в системі правосуддя України; з фізичними особами та підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності; з міжнародними організаціями [2, с. 140].

При цьому встановимо, що напрямки взаємодії ВРП з іншими суб'єктами характеризуються рядом ознак, серед яких можна виокремити:

- специфічність суб'єктного складу, котра прямо чи опосередковано визначається у межах національного законодавства. Відтак, ВРП взаємодіє лише із тими органами державної влади, з якими правові шляхи взаємодії встановлені у межах національного законодавства;
- специфічність сфери здійснення відповідної взаємодії, що обмежена питаннями судоустрою, судоустрійного законодавства та реформування відповідної площини загалом;
- специфічність засобів, методів, способів практичного втілення відповідних напрямків взаємодії на практиці.

Продовжуючи розгляд обраної нами проблематики, встановимо, що на наше переконання, напрями взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади доцільно поділяти залежно від своєї суті на нормативний, кадровий, інформаційний, фінансовий та міжнародний напрямок взаємодії. Нижче, пропонуємо детально розглянути кожен із вище зазначених напрямків.

I. Нормативний напрямок взаємодії ВРП із іншими органами державної влади опосередковується здебільшого впливом ВРП на процеси нормотворення в Україні. Необхідним видається встановити, що не дивлячись на виняткову важливість даного напрямку діяльності ВРП, останній не є нормативно врегульованим та визначеним. Разом із тим, взаємодія ВРП та Верховної Ради України видається актуальною у межах удосконалення національного судоустрійного законодавства та здійснення в Україні правосуддя загалом. На сьогодні, практична площина реалізації даного напрямку взаємодії визначається тим, що ВРП має можливість надавати консультативні висновки щодо проектів законів. Прикладом такого висновку є зокрема рішення ВРП «Про надання консультативного висновку щодо законопроекту № 3588» від 19 листопада 2020 року. Разом із тим, відповідні рішення ВРП є на сьогодні поодинокими, а їхній вплив на саму судову систему так і залишається дискусійним. Разом із тим, очевидною залишається виняткова актуальність удосконалення взаємодії ВРП із Верховною Радою України, адже перша з них своєю діяльністю має сприяти формуванню незалежної судової гілки влади, та відповідному здійсненню правосуддя,

а інша шляхом законотворчої діяльності зобов'язана забезпечувати відповідну правову площину. Вважаємо, що нормативний напрямок взаємодії вище зазначених суб'єктів на сьогодні потребує комплексного удосконалення, зокрема шляхом можливості звернення ВРП із законодавчою ініціативою до Верховної Ради України по певному колу питань, що мають бути нормативно визначеними. Іншим шляхом вирішення відповідного питання є нормативне встановлення можливості звернення ВРП до суб'єктів законодавчої ініціативи з метою ініціювання розгляду у Верховній Раді України питань про удосконалення національного судоустрійного законодавства.

Таким чином, можемо встановити, що нормативний напрямок взаємодії опосередковується здійсненням спільної у межах правового забезпечення судової гілки влади діяльності ВРП та Верховної Ради України, що однак потребує свого якісного доопрацювання та удосконалення шляхами, визначеними нами вище.

II. Кадровий напрямок взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування визначається здійсненням діяльності, котра спрямована на формування суддівського корпусу в Україні. Формування суддівського корпусу можна розуміти як взаємопов'язану сукупність визначених чинним законодавством України процедур, пов'язаних із добором осіб на посаду суддів на підставі аналізу відповідності встановленим критеріям професійно-особистісних якостей особи-кандидата на посаду судді [3, с. 319]. У межах формування суддівського корпусу бере участь ряд суб'єктів, зокрема ВРП, Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ) та Президент України. При цьому всі із вище зазначених суб'єктів вступають як у прямі, так і у непрямі відносини взаємодії. Взаємодія ВККСУ з ВРП, опосередковується тим, що ВККСУ подає до ВРП рекомендацію щодо призначення кандидата на посаду судді, а остання, здійснюючи його розгляд, у разі схвалення звертається до Президента України, котрий видає указ про призначення на посаду судді. Таким чином, можемо встановити, що кадровий напрямок взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування опосередковується також і можливістю здійснення дисциплінарних повноважень Вищою радою правосуддя. Необхідно зазначити, що дисциплінарна відповідальність суддів – це засіб забезпечення виконання їх професійних (службових) обов'язків, а відтак – суддівської дисципліни [4, 123]. Без втілення останньої на практиці, питання ефективності реалізації судової влади в Україні було б невизначеним, та сприяло б суддівському свавіллю. ВРП є тією інституцією, котра безпосередньо реалізує повноваження щодо дисциплінарної відповідальності суддів на практиці, зокрема через діяльність Дисциплінарної палати ВРП. У аналізованій нами площині, можемо встановити, що ВРП прямо взаємодіє із ВККСУ, та іншими особами, котрі повідомляють про наявність у діях судді ознак дисциплінарного правопорушення. При цьому відповідна взаємодія здебільшого визначається процесуальною площиною розгляду конкретного дисциплінарного провадження.

Таким чином, можемо встановити, що кадровий напрямок взаємодії ВРП із іншими органами державної влади визначається формуванням суддівського корпусу як такого, а також забезпеченням реалізацією суддями своїх повноважень із дотриманням стандартів етики, моралі та у відповідності до статусу судді загалом.

III. Інформаційний напрямок взаємодії ВРП із іншими органами державної влади полягає в інформаційному обміні загалом. Варто встановити, що діапазон тлумачення терміну «інформація» досить широкий: від приватного, побутового подання інформації (відомості, повідомлення, що підлягають обробці) до філософського як найзагальнішого і світоглядного її розуміння, що беззаперечно впливає на визначення інформаційного обміну як такого [5]. Аналізований нами напрямок зводиться до того, що ВРП має право витребувати та одержувати на запити необхідну інформацію та документи від суддів, органів суддівського самоврядування, інших органів та установ у системі правосуддя, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб. Окрім того, законодавець

передбачає, що ВРП може залучати для виконання допоміжних і консультативних функцій органи суддівського самоврядування, установи та організації, суддів, суддів у відставці, адвокатів, прокурорів та інших спеціалістів за їхньою згодою на громадських засадах [6]. Інформаційний напрямок взаємодії ВРП із іншими інституціями може простежуватися також і в аспекті надання консультативних висновків, рекомендацій, тощо, що прямо чи опосередковано беруться до уваги для реалізації повноважень на практиці.

Таким чином, можемо констатувати, що інформаційний напрямок взаємодії ВРП із іншими органами державної влади опосередковується безпосереднім інформаційним обміном між ВРП та іншими суб'єктами публічного адміністрування у площині реалізації ними своїх повноважень.

IV. Фінансовий напрямок взаємодії ВРП із іншими органами державної влади опосередковуються реалізацією аналізованою нами інституцією функцій головного розпорядника бюджетних коштів. Відтак, у межах Закону України «Про судоустрій та статусі суддів» визначено, що функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюються, зокрема Вищою радою правосуддя - щодо фінансового забезпечення її діяльності [7]. Встановимо, що у якості головно розпорядника бюджетних коштів ВРП взаємодіє із Кабінетом міністрів України, а також Міністерством фінансів України, що опосередковується необхідністю складання бюджетних запитів, а також подання їх вище зазначеним суб'єктам для складення проекту Закону України «Про державний бюджет».

Таким чином, встановимо, що аналізований нами напрямок є вузькоспеціалізованим та таким, що чітко нормативно визначений у межах національного законодавства.

V. Міжнародний напрямок взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування полягає у реалізації повноважень даною інституцією на міжнародній арені. Можемо встановити, що у межах аналізованого нами напрямку ВРП взаємодіє як із національними суб'єктами публічного адміністрування, так і з рядом міжнародних інституцій. Комплексний аналіз національного законодавства надає можливість встановити, що Вища рада правосуддя у межах аналізованого нами напрямку бере участь у міжнародному співробітництві, у тому числі взаємодіє з іноземними закладами, установами та організаціями з питань правосуддя. Дана взаємодія надає можливість наблизити вітчизняний судоустрій до європейських, а також міжнародних стандартів в аспекті якісної діяльності останнього. Аналізуючи практичну площину реалізації аналізованого нами напрямку взаємодії, можемо встановити, що останній, як правило, втілюється у межах звернень ВРП до міжнародних організацій та відповідних інституцій, з метою забезпечення вирішення питання про комплексність проведення судової реформи в Україні. Також можемо зазначити й те, що міжнародний напрямок взаємодії ВРП із іншими інституціями, визначається участю останньої у межах ряду міжнародних інституцій, діяльність котрих спрямована на забезпечення якості правосуддя, стабільності та неупередженості його відправлення, а також забезпечення комплексності реформування відповідної судоустрійної системи загалом. Аналіз прямої взаємодії ВРП у межах даного напрямку із національними суб'єктами надав можливість встановити, що аналізована нами інституція здебільшого взаємодіє із Верховною Радою України, Міністерством закордонних справ, дипломатичними представництвами та відповідними каналами.

Таким чином, встановимо, що міжнародний напрям взаємодії ВРП визначається реалізацією останньою своїх повноважень, що спрямовані на удосконалення національної системи судоустрою та приведення її до відповідності міжнародним та європейським стандартам загалом.

Отже, все викладене вище надає можливість встановити, що національне законодавство та відповідна практична площина здійснення повноважень аналізованих нами інституцій на практиці надає можливість виокремити різні напрямки взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади, кожен із яких визначається особливим змістом.

Продовжуючи розгляд обраної нами проблематики по суті, доцільно сконцентрувати увагу також на питанні щодо видів взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади. Категорія видів взаємодії тісно пов'язана із проаналізованими нами вище напрямками, що разом із тим не є підставою для ототожнення відповідних категорій. Види взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади можуть бути класифіковані за диференційованими критеріями, що обумовлюється комплексністю останніх. Відтак, встановимо, що види взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування поділяються:

1) Залежно від правової суті взаємодія ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування класифікується на процедурну та непроцедурну взаємодію. Процедурна взаємодія як правило, має місце у межах таких напрямків як нормативний та кадровий. Непроцедурний вид взаємодії може бути опосередкований інформаційним обміном чи реалізацією фінансових повноважень.

2) Залежно від часового критерію взаємодія ВРП із іншими органами державної влади може носити постійний характер чи характер ad hoc. При цьому встановимо, що у більшості своїй випадків домінуючим є саме різновид ad hoc, що опосередковується проведенням взаємодії ВРП із іншими інституціями не на постійній основі, а у площині чітко визначеної прикладної ситуації.

3) Залежно від характеру взаємозв'язків, котрі мають місце між ВРП та іншим суб'єктом публічного адміністрування взаємодія може бути прямою та опосередкованою Пряма взаємодія визначається безпосередніми зв'язками, котрі виникають між ВРП та іншим суб'єктом, дана взаємодія відбувається «на пряму». Опосередкований вид взаємодії зводиться до того, що суб'єкти, можуть діяти автономно, не встановлювати на пряму між собою жодних контактів, проте разом із тим, направляти свої зусилля на чітко визначену ціль.

4) Залежно від кількості суб'єктів, котрі будуть брати участь у межах взаємодії, остання може поділятися на двосторонню та багатосторонню взаємодію. Двостороння взаємодія буде мати місце у випадку виникнення взаємозв'язків між ВРП та одним іншим суб'єктом публічного адміністрування, а багатостороння із декількома іншими суб'єктами.

Отже, можемо встановити, що види взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади можуть бути класифікованими за рядом критеріїв, що надають можливість здійснити комплексний аналіз останніх, а також встановити диференціацію відповідної правової суті.

Висновки: Таким чином, здійснивши комплексний аналіз напрямів та видів взаємодії Вищої ради правосуддя з іншими органами державної влади можемо встановити ряд висновків.

1) Базова категорія даного дослідження «взаємодія» як правова категорія має розглядатися у якості взаємозв'язків, що виникають між суб'єктами, та обумовлюється здійсненням спільного впливу останніх один на одного з метою реалізації ними своїх повноважень. У свою чергу, напрямок взаємодії доцільно трактувати як багатовекторну та багатоаспектну правову категорію, котра опосередковується площиною спільної реалізації відповідними інституціями своїх повноважень.

2) Напрями взаємодії Вищої ради правосуддя з іншими органами державної влади доцільно поділяти залежно від своєї суті на нормативний, кадровий, інформаційний, фінансовий та міжнародний напрямок взаємодії. При цьому кожен із них характеризується особливим правовим змістом та відповідним призначенням у практичній площині.

3) Категорія «види» взаємодії ВРП із іншими суб'єктами публічного адміністрування тісно пов'язана із напрямками взаємодії, що разом із тим не є підставою для ототожнення відповідних категорій. Види взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями, зокрема залежно від правової суті, від часового критерію, від характеру взаємозв'язків, від кількості суб'єктів, котрі беруть участь у межах відповідної взаємодії. Кожен із запропонованих нами різновидів має своє призначення у практичні площині.

Таким чином, підводячи загальний підсумок встановимо, що напрями та види

взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади є диференційованими, що опосередковується комплексністю повноважень ВРП.

Список використаних джерел:

1. Большой психологический словарь. Под ред. Б. П. Мещерякова, В.П. Зинченко. М. : Прайм-Еврознак, 2003. 672 с.
2. Косткіна Ю. О. Взаємодія Вищої ради правосуддя з органами державної влади, органами суддівського самоврядування та іншими суб'єктами права. Вісник кримінального судочинства. 2016. № 4. С. 139-146.
3. Обрусна С. Ю. Суддівський корпус України: поняття та правовахарактеристика. Форум права. 2010. № 3. С. 318-321.
4. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін.; за ред. І.Є. Марочкіна та Н.В. Сібільової. 2-ге вид., переробл. і доповн. Х.: Одіссей, 2011. 376 с.
5. Дзьобань О. П. Філософія інформаційних комунікацій. Харків, Майдан, 2012. 224 с.
6. Про Вищу раду правосуддя. Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#n307.
7. Про судоустрій та статус суддів. Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1460.

Kastrova N. On the issue of directions and types of interaction of the High Council of Justice with public authorities

The article reveals the issues of directions and types of interaction of the High Council of Justice with public authorities. The author conducting a comprehensive analysis of national legislation and relevant legal doctrine conducts a comprehensive study in the chosen field. In particular, within the framework of this article, the definition of the categories "interaction" and "direction of interaction" is provided. It has been established that it is expedient to divide the directions of interaction of the High Council of Justice with state authorities into normative, personnel, informational, financial and international directions of interaction depending on their essence. It was determined that the normative direction of interaction of the High Council of Justice with other state authorities is mediated mostly by the influence of the High Council of Justice on the processes of rule-making in Ukraine. The personnel direction of interaction of the High Council of Justice with other subjects of public administration is determined by the implementation of activities aimed at forming the judicial corps in Ukraine. The information direction of the interaction of the High Council of Justice with other state authorities is information exchange in general. The financial direction of the interaction of the High Council of Justice with other state authorities is mediated by the implementation of the functions of the main administrator of budget funds by the institution analyzed by us. The international direction of interaction of the High Council of Justice with other subjects of public administration consists in the exercise of powers by this institution in the international arena. It was established that the directions and types of interaction of the Supreme Council of Justice with state authorities are differentiated, which is mediated by the complexity of the powers of the Supreme Council of Justice. As a result of the research, conclusions are formed that are complex and systematized.

Key words: *High Council of Justice, interaction, direction of interaction, types of interaction, public authorities.*

УДК 343. 98
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.44

В. Б. Коба
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАСОБИ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОСОБАМИ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ Е-КОМЕРЦІЇ

У науковій статті зазначається, що у процесі досудового розслідування слідчий зобов'язаний виявляти обставини, причини й умови, що сприяли учиненню кримінального правопорушення, адже без цього неможливо встановити коло інших обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Разом з тим, особа, яка проводить досудове розслідування, повинна чітко усвідомлювати необхідність виконання іншої, не менш важливої функції – запобігання кримінальним правопорушенням у майбутньому. Зазначено, що дотепер тривають дискусії з приводу змістовної частин профілактичної діяльності у криміналістичному розумінні.

Окреслено предмет криміналістичної профілактики шахрайства у сфері е-комерції, визначено об'єкти і суб'єкти криміналістичної профілактики. Розроблено методи й прийоми виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню шахрайства у сфері інтернет-комерції.

Висвітлено профілактичні заходи, що здійснюються безпосередньо слідчим, зокрема, профілактичні заходи під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження (затримання особи, арешт майна, тримання під вартою), проведення окремих слідчих (розшукових) дій (огляду, допиту та інших), а також тактичних операцій. Наголошено на значенні експертної профілактики, а також профілактичних заходах інформаційного-виховного і віктимологічного характеру тощо. Акцентовано на нагальній необхідності створення механізму оперативного реагування на шахрайство у сфері комерційної діяльності через блокування активів шахрайських компаній та зупинення їх діяльності.

Окреслено основні напрями криміналістичної діяльності щодо запобігання досліджуваних кримінальних правопорушень.

Ключові слова: *шахрайство, профілактика, е-комерція, профілактична діяльність, розслідування, причини і умови, кримінальне правопорушення, профілактичні заходи.*

Постановка проблеми. У процесі досудового розслідування слідчий зобов'язаний виявляти обставини, причини й умови, що сприяли учиненню кримінального правопорушення, адже без цього неможливо встановити коло інших обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Разом з тим, особа, яка проводить досудове розслідування, повинна чітко усвідомлювати необхідність виконання іншої, не менш важливої функції – запобігання кримінальним правопорушенням у майбутньому. Проте, дотепер тривають дискусії з приводу змістовної частин профілактичної діяльності у криміналістичному розумінні.

© Коба В. Б., 2022

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми свідчить, що проблеми криміналістичної профілактики неодноразово розглядалися у наукових працях А.Ф. Волобуєва, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, Р.Л. Степанюка, К.О. Чаплинського, В.Ю.Шепітька, П.В. Цимбала та інших учених. Між тим, дотепер залишається низка дискусійних та невирішених питань, у тому числі й щодо профілактичних заходів, які застосовують уповноважені службові особи під час розслідування шахрайства у сфері е-комерції.

Метою *статті* є вивчення та аналіз наукової літератури щодо криміналістич-

ної профілактики, на підставі чого визначення та розкриття складових криміналістичної профілактики шахрайства у сфері е-комерції.

Основний зміст. Традиційно вчені вважають, що фактори, які впливають на злочинність, вивчаються кримінологією, в той же час багато аспектів у проблемі запобігання кримінальним правопорушенням не належить ні до кримінології, ні до будь-якої іншої науки кримінально-правового циклу, а знаходиться на перетині різних галузей знань. Втім, складовою частиною методики розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, на думку низки вчених, є методи з'ясування причин конкретного кримінального правопорушення та обрання заходів запобігання ним [1, с. 57].

Натомість, є певна розбіжність думок щодо профілактичних заходів, за допомогою яких здійснюється запобігання, припинення та з'ясування причин й умов, що сприяли учиненню кримінального правопорушення. Наприклад, О.А. Борідько, розглядаючи теорію профілактики злочинності як системну розробку наукових засад діяльності щодо її попередження на всіх напрямах і рівнях різними державними інституціями, наголошує на необхідності комплексної розробки заходів планомірного впливу на причини та умови вчинення кримінальних правопорушень. У такій системі кримінологія надає лише загальні рекомендації, визначаючи основні напрями і заходи запобігання злочинів, а криміналістична теорія має розробляти конкретні запобіжні засоби та прийоми впливу на конкретні види злочинів. Тому авторка, застосовуючи системний аналіз, досліджує та узагальнює сучасні рівні та форми організації профілактичної діяльності різних суб'єктів профілактичної діяльності, зокрема:

а) у соціологічному плані – суспільство в цілому, колективи, групи, індивіди;

б) у соціально-політичному плані – держава в цілому, державні органи та громадські організації, громадяни [2, с. 11].

О.В. Александренко до профілактичних заходів, за допомогою яких здійснюється запобігання, припинення та з'ясування причин й умов, що сприяли вчиненню злочину, відносить: збереження таємниці слідства; запобігання витоку оперативної та службової інформації; заходи щодо забезпечення захисту доказів від фальсифікації або знищення; спілкування суб'єктів розслідування з учасниками кримінального процесу, яке виключає виникнення чи розвиток з їх боку конфліктних ситуацій; своєчасне проведення слідчих і оперативних заходів для забезпечення збереження слідів, доказів, попередження здійснення протиправного впливу на учасників розслідування; використання з цією метою даних щодо способів протидії, які використовувалися конкретними особами тощо [3, с. 13].

Слушною є думка про припинення та запобігання комерційних інтернет-шахрайства саме технічними засобами. Зокрема, дослідження технічних можливостей електронно-обчислювальної техніки та особливостей функціонування мережі Інтернет дозволяє виявити певні факти, що можуть свідчити про шахрайські дії та запобігти подальшій їх реалізації. Деякі вчені, з метою профілактики шахрайства, навіть розробили концептуальну модель виявлення ознак кіберзагроз в транзакціях користувачів мобільного та інтернет-банкінгу [4].

Серед різноманітних підсистем криміналістичної профілактики та різноманіття суб'єктів, що реалізують окремі напрямки превентивної діяльності, слід виділити й експертну профілактику. При чому, експертна профілактика полягає не лише у виявленні експертом на основі спеціальних знань обставин, які сприяють вчиненню кримінального правопорушення, а й у прогнозуванні виникнення можливих способів здійснення протизаконної діяльності у сучасних умовах та розробці заходів щодо покращення захисту об'єктів [5, с. 236].

Так, як показав аналіз кримінальних проваджень щодо шахрайства у сфері е-комерції, саме висновки експертів істотною мірою впливали на рівень запобігання подальшим спробам вчиняти шахрайські дії окремими особами (групою осіб). До того ж, у 67 % кримінальних проваджень завдяки ідентифікаційним експертним дослідженням було встановлено анало-

гічні факти, які, як наслідок, складали один ланцюг шахрайських операцій у сфері інтернет-комерції.

У монографічному дослідженні Н.Є. Філіпенко навіть наголошує, що у випадках, коли встановлені причини скоєння злочину можуть сприяти вчиненню аналогічних правопорушень в інших підприємствах установах чи організаціях, у тому числі в інших сферах життєдіяльності людини, керівник експертної служби повинен безпосередньо повідомити відповідні правоохоронні органи для попередження вчинення цих правопорушень. При цьому, вчений зазначає, що проблему експертної ініціативи пов'язано не лише з межами кримінального провадження, але ще й із тим, що праву експерта фактично не відповідає нічий обов'язок реалізувати ту додаткову інформацію, яку за власною ініціативою отримує експерт. Складається досить складна ситуація: ініціатива експерта може залишитися не реалізованою, а його висновки – не використаними. Найчастіше доводиться зустрічатися з такою ситуацією, коли за ініціативою експерта розробляються ті чи інші профілактичні рекомендації [6, с. 225].

Якщо вести мову про профілактичні заходи, що здійснюються безпосередньо слідчим, то шляхами їх реалізації є застосування заходів забезпечення кримінального провадження (затримання особи, арешт майна, тримання під вартою), проведення окремих слідчих (розшукових) дій (огляду, допиту та інших), а також тактичних операцій. Так, застосування слідчим запобіжних заходів спрямоване не тільки на забезпечення виконання підозрюваним покладених на нього обов'язків, а й на запобігання спробам підозрюваного вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжувати кримінальне правопорушення, у якому він підозрюється. Крім того, саме під час ознайомлення з матеріалами кримінального провадження слідчий може виявити обставини криміногенного характеру, які вже попередньо зафіксовані у документах (актах ревізій, висновках експертів, довідках, поясненнях та показаннях інших осіб, тощо) [7, с. 323; 8, с. 76].

Слід сказати, що запобіганню шахрайствам у сфері е-комерції сприяє й рівень інформаційно-аналітичного забезпечення та використання можливостей різноманітних обліків, баз даних та ін.

З цього приводу Д.М. Цехан і П.С. Луцюк стверджують, що нині основними джерелами інформації профілактики є: автоматизовані інформаційні системи, автоматизовані робочі місця, оперативні обліки, алфавітні картотеки, мережа Інтернет тощо [9], з чого виходить, що профілактична функція насамперед стосується й оперативних підрозділів кіберполіції.

Слід погодитися з А.Ф. Волобуєвим, що профілактична діяльність правоохоронних органів при розслідуванні кримінальних правопорушень надає максимальний ефект тільки тоді, коли вона органічно поєднується з економічними, соціальними, правовими й організаційними заходами запобігання злочинності в масштабах країни [10, с. 12]. Окрім того, стан захищеності знаходиться у прямій залежності від обізнаності, підготовленості, ресурсної й технічної забезпеченості, нормативно-правової урегульованості діяльності правоохоронних, контролюючих та інших органів державної влади й управління, які діють у взаємодії з юридичними та фізичними особами у питаннях забезпечення інформаційної безпеки і боротьби зі злочинністю з використанням мережі Інтернет [11, с. 91].

Разом з тим, профілактичні заходи у правовому полі спрямовані на розв'язання проблеми вдосконалення нормативно-правових актів, які є підґрунтям єдиної державної політики забезпечення інформаційної безпеки та її реалізації. На думку К.С. Качашвілі, першим кроком до здійснення цієї мети є визначення кібернетичної безпеки як самостійної сфери національної безпеки. Це дасть змогу формувати засади державної політики у сфері забезпечення кібернетичної безпеки України шляхом визначення основних реальних загроз національній безпеці, основних напрямів державної політики та основних функцій суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки у цій сфері. Крім того, попередження кіберзлочинності базується на заходах, спрямованих на зниження ризику здійснення таких кримінальних правопорушень та нейтраліза-

цію шкідливих наслідків для суспільства [12, с. 130].

У свою чергу, в організаційному аспекті основною проблемою профілактики шахрайства є відсутність необхідної спеціалізації підрозділів Національної поліції при організації та здійсненні профілактики таких кримінальних правопорушень та слабка взаємодія між суб'єктами профілактики, а також відсутність єдиного координуючого органу та ефективної системи контролю за виявленням та розслідуванням кримінальних правопорушень. У цьому розрізі Г.В. Недзельська, серед заходів запобігання комп'ютерного шахрайства виділяє:

– створення спеціалізованих центрів збору та аналізу інформації про факти шахрайства в мережі Інтернет. Діяльність подібних організацій повинна бути орієнтована не стільки на констатацію злочинних посягань, скільки на вироблення дієвих профілактичних заходів. Одним із напрямків діяльності цих центрів мають стати збирання інформації про потенційно небезпечні об'єкти та їх блокування;

– організація підбору, навчання та інструктажу працівників служб комп'ютерної (інформаційної) безпеки суб'єктів господарювання;

– впровадження програми навчання громадян основам комп'ютерної безпеки під час виробництва фінансових операцій через інформаційні мережі, спілкування у соціальних мережах та ін., інформування через ЗМІ про нові види комп'ютерного шахрайства;

– розробка та використання спеціального програмного забезпечення, у тому числі антивірусних програм або програм ідентифікації користувача;

– розширення системи спеціалізованих відділів, що займаються комп'ютерними злочинами, та формування єдиної державної бази Інтернет-шахраїв [13, с. 212].

Оскільки у нашому дослідженні йдеться не просто про кібершахрайство, а шахрайство, пов'язане із комерційною діяльністю в онлайн-режимі, слід розглянути також заходи профілактики шахрайства саме у цій сфері.

Зокрема, є нагальна необхідність створення механізму оперативного реагування на шахрайство у сфері комерційної діяльності через блокування активів шахрайських компаній та зупинення їх діяльності. До того ж, є необхідність ведення податковими органами інформаційної бази про підприємців, раніше судимих за шахрайство, та зазначення таких відомостей у виписці з ЄДРЮО, а також розвивати системи громадських порталів, що ведуть реєстр неблагонадійних суб'єктів комерційної діяльності [13, с. 212], у тому числі і в онлайн режимі.

Не слід залишати без уваги й профілактичні заходи інформаційного-виховного і віктимологічного характеру.

Шляхом задіяння засобів масової інформації (газети, журнали, телебачення, Інтернет, інформаційні ресурси, офіційні web-сторінки державних органів влади та підприємств) здійснюється реалізація методу розповсюдження інформаційного контенту. Правоохоронні органи також можуть приймати участь у подібних заходах через спеціалізовані підрозділи та прес-центри Національної поліції [14, с. 97].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що заходи профілактики шахрайства у сфері е-комерції можуть здійснюватися різноманітними суб'єктами за різними напрямками, що найбільш ефективно сприятимуть виявленню причин та умов вчинення кримінальних правопорушень даної категорії, та впливатимуть на рівень запобігання ним.

Список використаних джерел:

1. Янковий М.О. Криміналістична профілактика як складова слідчої діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. С. 55-59.
2. Борідько О.А. Криміналістична профілактика як структурний елемент методики розслідування злочинів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / 12.00.09. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2005. 20 с.
3. Александренко О.В. Криміналістичні проблеми подолання протидії розслідуванню : автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н. за спец. 12.00.09. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2004. 20 с.
4. Яровенко Г.М., Сковронська А.І., Бояджян М.М. Моделювання виявлення ознак кіберзагроз в банках із використанням

інтелектуального аналізу. *Ефективна економіка*. 2018. № 7. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2018/39.pdf
5. Гуріна Д.П. Завдання експертної профілактики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 44. С. 233.
6. Філіпенко Н.Є. Кримінологічна діяльність судово-експертних установ України : монографія. Харків, 2020. 392 с.
7. Томин С.В. Використання тактичних прийомів допиту з метою профілактики кримінальних правопорушень. *Криміналістика і судова експертиза*. Випуск 64. 2019. С. 319-331.
8. Книженко С. Криміналістична профілактика злочинів проти правосуддя. *Вісник Національної академії прокуратури України.* № 1 (39). 2015. С. 74-78.
9. Цехан Д.М., Луцюк П.С. Інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання злочинам у сфері господарської діяльності оперативними підрозділами ОВС / URL: http://criminology.onua.edu.ua/?p=477
10. Профілактична діяльність слідчого при розслідуванні злочинів : лекція для всіх форм навчання / уклад. А.Ф. Волобуєв. Харків: НУВС, 2003. 24 с.
11. Шапочка С.В. До питання боротьби з шахрайством, яке вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет. *Правова інформатика*. № 3 (43). 2014. С. 89-95.
12. Качашвілі К.С. Проблема інтернет-шахрайства в Україні та способи боротьби із ним. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9520/1/%D0%9A%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%88%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%96%20%D0%9A.%D0%A1..pdf
13. Недзельська Г.В. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання шахрайства, що вчиняється організованою групою. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2022. С. 211-213.
14. Лефтеров Л.В. Загальносоціальні заходи запобігання шахрайству, що вчиняється шляхом застосування засобів електронних комунікацій. *Публічно-правовий дискурс у контексті глобалізації*. № 1 (15). 2019. С. 89-101.

Koba Valeriy. Means of criminal prevention used by authorized persons in the investigation of fraud in the sphere e-commerce

The article states that in the process of pre-trial investigation, the investigator is obliged to identify the circumstances, reasons and conditions that contributed to the commission of a criminal offense, because without this it is impossible to establish the circle of other circumstances that are subject to proof in criminal proceedings. At the same time, the person who conducts the pre-trial investigation must be clearly aware of the need to perform another, no less important function – prevention of criminal offenses in the future. It is noted that discussions are still ongoing regarding the substantive parts of preventive activities in the forensic sense.The subject of forensic fraud prevention in the field of e-commerce is outlined, the objects and subjects of forensic prevention are defined. Methods and techniques for identifying the causes and conditions contributing to fraud in the field of Internet commerce have been developed.

Preventive measures carried out directly by the investigator are highlighted, in particular, preventive measures during the application of measures to ensure criminal proceedings (detention of a person, seizure of property, detention), carrying out individual investigative (search) actions (survey, interrogation, etc.), as well as tactical operations. Emphasis is placed on the importance of expert prevention, as well as preventive measures of an informational, educational and victimological nature, etc. Emphasis is placed on the urgent need to create a mechanism for prompt response to fraud in the field of commercial activity by blocking the assets of fraudulent companies and stopping their activities.

The main areas of criminalistic activity regarding the prevention of investigated criminal offenses are outlined.

Key words: *fraud, e-commerce, preventive activities, causes and conditions contributing to the commission of criminal offenses, preventive measures.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.45

О. В. Кучер
кандидат юридичних наук,
Голова Державної регуляторної служби України
ORCID : https://orcid.org/0000-0003-3742-2154

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення ефективного функціонування трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин, обумовлює необхідність здійснення контрольно-наглядової діяльності у відповідній сфері. Нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю мають державно-владне забарвлення, адже обидва типи діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами та передбачають реалізацію ними спеціальних заходів шляхом використання спеціального набору інструментів та засобів. Це в свою чергу свідчить про адміністративну природу правового статусу таких суб'єктів, що визначає специфіку його сутності та структури. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито сутність понять «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Виділено складові компоненти системи адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та надано їм характеристику. Наголошено, що повноваження – це частина компетенції суб'єкта нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, а саме: заснована на функціях і завданнях цих суб'єктів сукупність передбачених законодавством прав та обов'язків вчинювати відповідні юридично-значимі дії. Тобто, у повноваженнях виражено той перелік доступних суб'єкту правових можливостей та інструментів, за допомогою яких він може реалізовувати покладені на нього напрями роботи і за рамки яких не може виходити. З'ясовано, що гарантії діяльності – це особливі, забезпечені державою умови функціонування суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, які сприяють найефективнішому виконанню останніми покладених на них повноважень, а також надають захист від дій та ситуацій, що можуть обмежити законні можливості цих суб'єктів. Гарантії не полегшують роботу реалізаторів контрольно-наглядової діяльності, а підтримують її об'єктивність та незалежність, за рахунок обмеження будь-якого незаконного впливу, визначаючи особливі умови взаємодії цих суб'єктів із державою та суспільством.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, структура, нагляд і контроль, трудове законодавство.*

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного функціонування трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин, обумовлює необхідність здійснення контрольно-наглядової діяльності у відповідній сфері. Нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю мають державно-владне забарвлення, адже обидва типи діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами та передбачають реалізацію ними спеціальних заходів шляхом використання спеціального набору інструментів та засобів. Це в свою чергу свідчить про адміністративну природу правового статусу таких суб'єктів, що визначає специфіку його сутності та структури.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю у своїх наукових працях досліджував цілий ряд науковців. Зокрема, слід вказати здобутки:

© Кучер О. В., 2022

Л.Р. Білої-Тіунової, М.А. Бояринцевої, Ю.А. Дмітрієва, М.М. Добкіна, В.В. Лазарєва, Б.І. Ольховського, П.П. Павличенко, І.Н. Пахомова, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, А.Ю. Якімова та багатьох інших. Втім, незважаючи на широке теоретичне підґрунтя проблема адміністративно-правового статусу у відношенні безпосередньо до суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю не знайшла повного опрацювання у сучасній юридичній науці.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та розкрити структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Виклад основного матеріалу. Загальна важливість категорії «адміністративно-правовий статус» складається одразу із декількох моментів, які в сукупності є будівними цеглинами її дефініції. В першу чергу, етимологічним базисом поняття є слово «статус», яке вживається в літературі в різноманітних значеннях і в різних контекстах. Так, в словниках статус (від латинського «status» - стан справ, положення) – це стан, положення чогось взагалі. При цьому, в залежності від сфери наукових знань визначення поняття «статус» може варіюватись. Наприклад, у філософії статус розглядається, як співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [1, с. 342]. Тож, в узагальненому розумінні статус – це показник місця суб'єкта у певній системі координат, наприклад, людини в соціумі, підприємства в економічній площині, спільноти чи організації на політичній арені і таке інше.

Статус у правовому середовищі набуває окремої специфіки, яку активно досліджують представники юридичної сфери. В загальному розумінні правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище об'єкта в певній системі. Деякі вчені дають дефініцію правового статусу, виходячи з його структури: «Правовий статус - це юридичний вислів соціальної свободи особистості у вигляді системи прав та обов'язків; правовий статус – сукупність прав, свобод, обов'язків та відповідальності особистості» [2, с. 59].

Адміністративно-правовий статус є більш специфічною категорією, що зумовлено її зв'язком із конкретною галуззю права. Найчастіше вчені не надають «чисту» дефініцію адміністративно-правового статусу, а тлумачать категорію у відношенні до окремо узятого суб'єкту. Наприклад, І.Н. Пахомов характеризуючи адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, відмічає наявність власних і делегованих повноважень, а також проявлення адміністративної правосуб'єктності у тому, що відповідна рада приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень [3, с. 95-105; 4, с. 31].

На думку Ю.А. Дмітрієва, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади – це найбільш характерний для адміністративного права правовий інститут. Специфіка адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади полягає в його винятковості. Автор відмічає, що органи виконавчої влади – що спеціально створювані для цілей реалізації завдань і функцій державного управління колективні утворення (організації, юридичні особи), наділені владними повноваженнями у певній сфері [5, с. 299].

Підсумовуючи аналіз компонентів дефініції поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України наголосимо: це положення уповноважених на реалізацію контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю суб'єктів у межах адміністративно-правових відносин, яке визначає набір їх юридичних можливостей, особливості діяльності, а також специфіку взаємодії з іншими суб'єктами таких відносин.

Окрім того, адміністративно-правовий статус є структурованим, але на відміну від статусу суб'єкта в праві в цілому, до складових елементів відносяться не тільки права та обов'язки. На цей важливий факт неодноразово звертали увагу представники правової науки. Наприклад, Л.Р. Біла-Тіунова, аналізуючи адміністративно-правовий статус громадянина України дійшла висновку, що він є багаторівне-

вою і складно-елементною категорією, яку складає: галузевий статус у межах адміністративного права (з урахуванням особливостей галузі права, що складається з визначених елементів); спеціальний статус у межах адміністративного права (який аналогічно складається з конкретно визначених елементів), що у своїй сукупності утворюють єдиний та неподільний адміністративно-правовий статус громадянина України. Важливість і широке коло суспільних відносин, у межах яких громадян України наділено адміністративною правосуб'єктністю, та розвиток елементів механізму забезпечення прав цих суб'єктів опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики [6, с. 67-68].

Правовий статус передбачає відповіді на питання: а) органом якого рівня є даний орган: центральний, місцевий або міжтериторіальний; б) до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності: орган влади, орган управління, правосуддя, яке офіційне найменування даного органу; в) хто його утворює, формує особовий склад; г) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким, хто може відміняти, призупиняти, змінювати і опротестовувати його акти; д) яка компетенція органу; є) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може відміняти, призупиняти, змінювати і опротестовувати та інше; ж) яка юридична сила актів даного органу; з) які джерела фінансування; і) чи володіє правами юридичної особи [10].

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [7, с. 64; 8].

На наш погляд, до елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю з огляду на запропоноване визначення та спільні аспекти наукових концепцій щодо структури останнього, необхідно віднести:

1. Компетенцію суб'єктів нагляду та контролю за дотримання законодавства про працю. Слово «компетенція» загально характеризує коло питань, в яких особа має досвід, пізнання і може вирішувати їх найбільш кваліфіковано або ж здатність реалізувати свої повноваження в обсязі отриманих знань [9, с. 269]. В царині адміністративних правовідносин, наголосила О.Ю. Салманова, що будь-який орган влади наділяється певною компетенцією; визначення компетенції органу влади означає визначення меж його відання, в яких повинна розгортатися його діяльність, за яку він відповідає [10, с. 23]. Тобто, компетенція є комплексною категорією, яка визначає сукупність питань щодо вирішення яких спрямовано діяльність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Тобто, це своєрідний сектор суспільно-правових відносин, відання якого входить в поле зору останніх. Складається компетенції із закріплених законодавством завдань та функцій зазначених суб'єктів.

2. Повноваження суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. На наш погляд, категорія повноваження пов'язана із компетенцією, адже є об'єктивно-обумовленою останньою. І.П. Голосніченко та Д.І. Голосніченко вважають, що повноваження як соціальне явище – це володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [11, с. 148; 12, с. 148]. За І.О. Васильєвою повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Центральне місце і переважну частину серед

повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [13, с. 17]. Отже, повноваження – це частина компетенції суб'єкта нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, а саме: заснована на функціях і завданнях цих суб'єктів сукупність передбачених законодавством прав та обов'язків вчинювати відповідні юридично-значимі дії. Тобто, у повноваженнях виражено той перелік доступних суб'єкту правових можливостей та інструментів, за допомогою яких він може реалізовувати покладені на нього напрями роботи і за рамки яких не може виходити.

3. Гарантії діяльності суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Зазначимо, що слово «гарантія» походить від французької «garantie» - запорука, забезпечення. В узагальненому значенні гарантія – це явище, що забезпечує досягнення визначеного результату. Саме забезпечення будь-яких відносин, процесу є основною телеологічною ознакою поняття гарантій, сутнісний зміст якої спрямований на формування відповідної парадигмальної поведінки, своєрідного алгоритму дій, з метою досягнення відповідного результату [14, с. 85-86]. Таким чином, гарантії діяльності – це особливі, забезпечені державою умови функціонування суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, які сприяють найефективнішому виконанню останніми покладених на них повноважень, а також надають захист від дій та ситуацій, що можуть обмежити законні можливості цих суб'єктів. Варто пояснити, що гарантії не полегшують роботу реалізаторів контрольно-наглядової діяльності, а підтримують її об'єктивність та незалежність, за рахунок обмеження будь-якого незаконного впливу, визначаючи особливі умови взаємодії цих суб'єктів із державою та суспільством.

4. Юридична відповідальність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Даний елемент адміністративно-правового статусу має важливе значення, адже передбачає, свого роду, стримування діяльності суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в законних рамках. М.Н. Марченко підкреслює, що юридичною відповідальністю називається застосування до особи, що вчинила правопорушення, заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми, в установленому для цього процесуальному порядку [15, с. 315]. Враховуючи викладене, юридична відповідальність суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю – це особливий набір юридичних обов'язків, які передбачають застосування до суб'єктів контрольно-наглядової діяльності негативних та найбільш суворих заходів державного примусу у разі порушення останніми прав та законних інтересів інших суб'єктів права внаслідок дій, що мали суспільно-шкідливі, або небезпечні наслідки.

Висновки. Таким чином, саме у представленій чотирьох-елементній структурі виражено особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Кожна структурна складова даного статусу надає точне теоретичне та практичне уявлення про зміст та особливості їх діяльності. Компетенція та повноваження характеризують сектор суспільно-правових відносин, напрями і межі роботи вказаних суб'єктів, в той час як гарантії діяльності та юридична відповідальність – це підтримувані державою умови ефективності роботи та обов'язки щодо її стримування в рамках вимог законодавства України. Окреслення та обґрунтування структури адміністративно-правового статусу суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю дозволяє значно точніше та правильніше встановити їх кількісний склад та визначити роль в контексті відносин пов'язаних із здійсненням контрольно-наглядовою діяльності.

Список використаних джерел:

1. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. 560 с.
2. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад:

дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2009. 213 с.
3. Петюх В.М. Інноваційна модель розвитку служби зайнятості: характеристика та особливості. Державне управління та державна служба зайнятості (питання теорії та виклики практики). / Петюх В.М., Щетініна Л.В.; за заг. ред. В.О. Храмова; упоряд. А.В. Казановський, Е.М. Кучменко, В.О. Храмов. К.: ІПК ДСЗУ, 2008. 364 с.
4. Зезека Н.О. Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості України: дисертація. Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». 2009. 278 с.
5. Сокуренко В.В. Поняття адміністративно-правового статусу органів публічного управління в сфері оборони. Evropean political and law discourse. 2015. Volume 2, Issue 4. С.297 – 301.
6. Біла-Тіунова Л.П. Адміністративно-правовий статус громадянина України. Juris Europensis Scientia. 2020. Випуск 3. С.64–68.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
8. Безпалова О.І. Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. Форум права. 2017. № 5. С. 31–38.
9. Дробот І.О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні: дисертація. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України. 2010. 400 с.
10. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 455 с.
11. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
12. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017. 479 с.
13. Васильєва І.О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: дисертація. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2010. 253 с.
14. Прієшкіна О.В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: дисертація. Одеса: Одеський національний університет імені І.І. Мечникова. 2009. 499 с.
15. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2007. 499 с.

Kucher O. The concept and structure of the administrative-legal status of supervisory and control subjects in the field of labor legislation

The relevance of the article lies in the fact that ensuring the effective functioning of labor and closely related legal relations necessitates the implementation of control and supervisory activities in the relevant field. Supervision and control over compliance with labor legislation has a state-authority color, because both types of activities are implemented by specially authorized entities and involve the implementation of special measures by them using a special set of tools and means. This, in turn, testifies to the administrative nature of the legal status of such subjects, which determines the specificity of its essence and structure. The article explores the essence of the concepts of "status," "legal status," and "administrative-legal status" based on the analysis of scientific views. The author provides an original definition of the concept of the administrative-legal status of supervisory and control subjects responsible for enforcing labor legislation. The article identifies the constituent components of the system of administrative-legal status of supervisory and control subjects in ensuring compliance with labor legislation and provides a characterization of these components. It is emphasized that the authority is part of the competence of the subject of supervision and control over compliance with labor legislation, namely: based on the functions and tasks of these subjects, the set of rights and obligations provided by law to perform relevant legally significant actions. That is, the authority expresses the list of legal possibilities and tools available to the subject, with the help of which he can implement the areas of work entrusted to him and beyond which he cannot go. It was found that guarantees of activity are special,

state-supplied conditions for the functioning of subjects of supervision and control over compliance with labor legislation, which contribute to the most effective performance by the latter of the powers entrusted to them, and also provide protection against actions and situations that can limit legal capabilities of these subjects. Guarantees do not facilitate the work of the implementers of control and supervision activities, but support their objectivity and independence, due to the limitation of any illegal influence, determining the special conditions of interaction of these subjects with the state and society.

Key words: *administrative-legal status, structure of supervision and control, labor legislation.*

УДК 343.46
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.46

М. Д. Ждан
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права
імені професора О. І. Процевського,
Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди
ORCID.org/0000-0002-7773-0402

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ /КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ТРУДОВИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

У статті розглядаються соціально-економічні детермінанти кримінальних правопорушень проти трудових прав і свобод людини і громадянина. Вказано, що кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян мають безпосередній взаємозв'язок із соціально-економічною детермінацією, що зумовлено кореляцією між незадовільною економічною ситуацією в країні, зменшенням кількості робочих місць, необхідністю скорочення штатів та потенційною небезпекою порушення прав та свобод працівників керівниками підприємств, установ тощо. Особливо це має відношення до малого та середнього бізнесу, який не завжди здатен функціонувати в складних соціальних, економічних та політичних умовах, з одного боку, та є більш піддатливим кримінально протиправному впливу – з іншого. Спотворення людського капіталу, а також втрата трудового потенціалу знижує економічну та політичну здатність держави, призводить до необхідності пошуку закордонних трудових ресурсів, переходу до інших форм трудової діяльності. Усе це є значним дестабілізаційним чинником, який має вплив на погіршення кримінологічної ситуації. Зазначено, що кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян також є економічно невигідними для держави, з огляду на втрату трудових ресурсів, інтенсифікацію криміногенних загроз, розповсюдження міграційних процесів, втрату іміджевої привабливості для держав-партнерів та міжнародних донорів. Економіка держави, рівень її соціального розвитку мають безпосередній зв'язок із можливістю громадян виконувати свої трудові обов'язки, спрямовані на задоволення національних внутрішньо економічних та політичних, а також зовнішніх потреб. У підсумку виокремлено сукупність найбільш розповсюджених та деструктивних соціально-економічних детермінантів кримінальних правопорушень проти трудових прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: *кримінальні правопорушення, трудові права, соціально-економічні детермінанти, трудові обов'язки, бізнес, криза, економіка.*

Постановка проблеми. Вивчення кримінально протиправної діяльності з моменту становлення людства і до сьогодні дозволяє беззаперечно стверджувати про те, що будь–яке кримінальне правопорушення є наслідком дії низки деструктивних чинників та факторів, які умовно можна диференціювати за різними рівнями державного управління. У сучасній кримінології такі чинники та фактори інтегровані в механізм детермінації. Правильне визначення детермінаційного комплексу, яким зумовлюється певний вид кримінального правопорушення надає можливість обрати максимально ефективні, різнорівневі способи запобігання таким діянням. Указане також підтверджується тим, що будь-яка сучасна стратегія запобігання перед визначенням основних завдань та способів їх вирішення визначає низку поточних та прогнозованих загроз з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішньополітичних умов, що свідчить про наявність детермінаційних груп, притаманних окремим видам кримінальних правопорушень. Не є винятком і діяння, які посягають на нормальні трудові відносини.

© Ждан М. Д., 2022

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Причини та чинники кримінальних правопорушень проти трудових прав і свобод людини і громадянина розглядались в роботах М. Сийплокі, В. Тарасенко, В. Павликівського, І. Васильківської, Н. Пархоменко, О. Скрипнюк та ін. При цьому соціально-економічні детермінанти таких діянь майже не ставали предметом дослідження вчених, що зумовило актуальність обраної теми.

Метою статті є розгляд соціально-економічних детермінантів кримінальних правопорушень проти трудових прав і свобод людини і громадянина.

Викладення основного матеріалу. Відтак учені зазначають, що детермінація злочинності складається з таких основних елементів, як причини, умови, кореляти. Видами детермінації є спричинення, зумовлення, кореляція, зв'язок станів, функціональна залежність, цільова детермінація [1, с. 86]. За змістом детермінація злочинності буває причинна і непричинна. Функціональним призначенням причинної детермінації є розкриття взаємозв'язків і залежності між однорідними криміногенними явищами і злочинністю. Непричинна детермінація виконує іншу кримінологічно значущу роль, розкриває співвідношення злочинності з подібними явищами і процесами, що на неї впливають [2, с. 193]. Детерміністичні зв'язки різноманітні за характером, ступенем складності й глибиною, формами виявлення. За формою детермінація буває динамічна (однозначна) і статистична (багатозначна або ймовірна); фізична й інформаційна; внутрішня і зовнішня. За часом дії вирізняють детермінацію минулим, детермінацію теперішнім, детермінацію майбутнім. За видом зв'язків вона поділяється на понад 30 підвидів. Із них найчастіше використовуються при дослідженні злочинності зв'язки кореляції, функціональна залежність, зв'язок станів, системно-структурний зв'язок, причини, умови. Зв'язок кореляції або зв'язок відповідності – це пов'язаність, статистичне співвідношення між параметрами (змінними величинами) двох або декількох випадкових явищ, що носить імовірнісний характер. При кореляційному зв'язку між причиною (факторною ознакою) і наслідком (результативною ознакою) немає повної відповідності, а спостерігається лише певне співвідношення [3, с. 275]. Під час вивчення феномену кримінально протиправної діяльності важливим є встановлення як внутрішніх кореляцій, так і зовнішніх, а отже, як причинна, так і непричинна детермінація має досліджуватись та бути врахованою під час створення запобіжних механізмів. Варто також акцентувати увагу на тому, що заходи кримінологічного запобігання чітко скорельовані з одиницями та групами детермінантів, що зумовлено їх орієнтуванням на зниження криміногенності суспільства шляхом подолання чинників, які спричиняють необхідність порушувати кримінальний закон.

У детермінації розглядуваних посягань особливе місце посідають соціально-економічні чинники, до яких слід віднести довготривалу економічну кризу в Україні та пов'язані з нею безробіття і бідність, значне соціальне розшарування населення. За експертними оцінками, соціальна нерівність в Україні є однією з найбільших у світі. Різниця в доходах 10 % найбагатших і 10 % найбідніших українців, з урахуванням тіньових доходів, сягає 40 разів [4]. Учені зауважують, що соціально-економічна нерівність проявляється у викривленій соціальній структурі вітчизняного суспільства, у якій наявні лише дві страти з характерним для них набором ознак – заможні та бідні; в українських реаліях середній клас як такий не відповідає класичним уявленням про нього [5, с. 163], тоді як у всіх розвинутих країнах саме середній клас виконує важливу стабілізуючу функцію [6, с. 47]. Унаслідок неоднозначних соціально-економічних перетворень значна частина населення виїхала за кордон у пошуках кращої долі, ще частина опинилася за межею бідності. Економічні негаразди спричинили низку соціальних аномалій, відсутність впевненості в завтрашньому дні, зростання соціальної напруги. У підсумку це зумовило активізацію криміногенного потенціалу суспільства та зростання масштабів злочинності [7]. Кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян мають безпосередній взаємозв'язок із соціально-е-

кономічною детермінацією, що зумовлено кореляцією між незадовільною економічною ситуацією в країні, зменшенням кількості робочих місць, необхідністю скорочення штатів та потенційною небезпекою порушення прав та свобод працівників керівниками підприємств, установ тощо. Особливо це має відношення до малого та середнього бізнесу, який не завжди здатен функціонувати в складних соціальних, економічних та політичних умовах, з одного боку, та є більш піддатливим кримінально протиправному впливу – з іншого.

У системі людських цінностей суспільства утворюється певний стан вакууму, має місце відторгнення соціальних норм і пріоритетів. Ми майже втрачаємо в суспільстві вкрай важливе для результативного руху вперед відчуття захищеності від негативного впливу зовнішніх і внутрішніх загроз. Зростає кількість особистостей, для яких відхилення від загальноприйнятих, найбільш поширених та усталених суспільних норм перетворюється на стійку девіантну поведінку, яка не завжди викликає супротив суспільства. Деградація суспільних цінностей, розчинення політичних і культурних орієнтирів є відповіддю на розпад вкрай важливих соціальних інститутів, економічну кризу, викликану високим рівнем корупційності органів державної влади та їх бездіяльністю. Усе це відбувається на фоні втрати довіри населення до діючої влади, істотного соціально-майнового розшарування населення, зростання кількості людей, які вважають себе бідними. У результаті маємо динамізацію соціальної напруженості та зростання потреб майнового характеру, а не духовних. У таких умовах підвищення мінімальної заробітної плати не збільшує задоволення населення, тому що супроводжується майже повним нівелюванням тарифної сітки, унаслідок чого висококваліфікована праця фактично перестає мати гідну оцінку з боку суспільства. Заробітна плата працівників бюджетної сфери не відповідає ні цінам на товари та послуги, ні витратам праці й кваліфікації. Субсидії, запроваджені з метою підтримки незаможних верств населення, ще більше сприяють процесу нівелювання [8]. Економічні проблеми завжди мають вплив на суспільні відносини, що детермінує формування в громадян девіантної поведінки, зумовленої необхідністю в задоволенні потреб, яке неможливо здійснити законним способом. Саме це, у більшості випадків, призводить до незаконних видів діяльності, серед яких сутенерство, втягнення в зайняття проституцією, виготовлення порнографічних предметів, торгівля людьми тощо. Міжцивілізаційні взаємодії, глобалізація світової економіки, перехід до нових форм здійснення підприємницької діяльності, які не адаптовані під українські реалії, роблять українську економіку вразливою до фінансових дисбалансів та, відповідно, фінансово-економічної кризи.

Завдяки цьому прошарки населення, які мають середній рівень доходів і в повному обсязі сплачують комунально-житлові послуги, за рівнем наявних доходів не відрізняються від бідних. Таким чином, реалізація хоча б мінімальних стандартів забезпечення гідного існування ще більше відкладається, а формування якісних трудових ресурсів ще більше ускладнюється. Той, хто чесно сплачує соціальні внески, виглядає недолугим. Згідно з реформованою пенсійною системою забезпечення тих, хто протягом усього життя сплачував внески з доходів на рівні середньої по країні заробітної плати, є мінімальним, як і тих, хто сплатив у кілька разів менше. Тобто, держава сама «підштовхує» до спотворення моральних цінностей і правосвідомості особистості, до порушення законодавства. На думку Девіда Лонсбери, зростання ймовірності того, що особа, порівнявши ризики та потенційний дохід від скоєння злочину, спокуситься матеріальними благами, зростає на тлі погіршення стану економіки, посилення відчуття нужденності в період кризи [8]. Аналогічної думки дотримується і Джефф Гроггер, який вважає, що рівень злочинності зростає в той момент, коли скорочуються доходи молодих низькокваліфікованих працівників, бо криза в першу чергу б’є по найменш забезпечених і некваліфікованих прошарках суспільства. У цьому випадку злочинний промисел стає привабливою альтернативою законослухняній бідності [9]. Брюс Вейнберг, спираючись на статистичне дослідження, доводить,

що потенційний рівень злочинності корелюється з рівнем безробіття серед малоосвічених чоловіків [8]. Особливо актуальним у цьому контексті є розгляд рівня освіти громадян, які частіше за все вчиняють кримінальні правопорушення проти трудових прав. Необхідно зазначити, що високий рівень освіти не завжди є фактором, здатним утримати особу від вчинення суспільно небезпечних діянь. Судова практика налічує низку випадків, коли вища освіта сприяла більш професійному ставленню до кримінальних правопорушень, вчинення їх у сфері своєї діяльності тощо. Отже, рівень освіти це, здебільшого, чинник, який зумовлює обрання певного виду кримінального правопорушення та способу реалізації умислу. Лише для соціально адаптованих осіб освіта корелюється з рівнем правосвідомості.

Стан економіки впливає на темпи розвитку злочинності лише в короткостроковій перспективі, а ефект спостерігається за різними видами злочинів окремо. Скоріше за все, непрямий, інерційний вплив обумовлений бюджетними проблемами, а саме скороченням освітніх, виховних і спортивних програм, витрат на безпеку та системи захисту, чисельності співробітників охоронних органів на рівні держави, місцевої влади, бізнесу. Тобто поганий стан економіки зменшує можливості суспільства в протистоянні злочинності. Можемо й дедалі спостерігати збільшення масштабів таких явищ суспільного життя, які породжують злочинність, сприяють її існуванню і впливають на динаміку. Незважаючи на переможні релізи, злочинність не зменшується, а зростає та видозмінюється, підкріплюється знаннями і переходить на науково-професійний базис. І якщо в бізнесі може йтися про використання комп'ютерних технологій у кредитно-банківських операціях-угодах, корупційних схемах на державному рівні, то для побутових кримінальних правопорушень характерні як звичайні кримінальні, наприклад, хуліганство, крадіжка, так й економічні діяння, наприклад, махінації з субсидіями, хабарі, несплата податків. Сумно, проте слід констатувати, що саме суспільне середовище, економічні протиріччя, політичні коливання породжують антигромадську мотивацію й злочинну поведінку, спотворюють людський капітал [8]. Спотворення людського капіталу, а також втрата трудового потенціалу знижує економічну та політичну здатність держави, призводить до необхідності пошуку закордонних трудових ресурсів, переходу до інших форм трудової діяльності. Усе це є значним дестабілізаційним чинником, який має вплив на погіршення кримінологічної ситуації.

Щодо найбільш значущих причин злочинності в суспільстві, дослідники вказували на правові, анатомічні, фізіологічні, кліматичні фактори, расову належність. Але найбільш переконливими є дослідження, що пов'язують рівень злочинності із соціально-економічними чинниками, до яких можна віднести рівень безробіття, середній рівень доходів населення, рівень освіти, споживання соціально-культурних послуг тощо. Ще Арістотель зазначав, що «бідність – джерело обурень та злочинів» [10, с. 14]. У дослідженнях рівня злочинності, що здійснюються в різних країнах, виділяються різні чинники, від яких він залежить. Узагальнюючи різні підходи до факторів, від яких залежить рівень злочинності в певному суспільстві, виділимо такі: схильність членів суспільства до злочинної поведінки, готовність іти на ризик заради злочинного збагачення; імовірність викриття злочину й настання санкцій, а також ступінь жорсткості самих санкцій; економічні чинники, які характеризують загальний рівень добробуту суспільства, рівень безробіття, рівень середнього доходу від легальних видів діяльності в порівнянні зі злочинними; здатність членів суспільства, що є потенційними жертвами злочинів, протистояти злочинцям і захищатися, у тому числі можливість мати зброю; обсяги попиту з боку суспільства на засоби захисту майна (сейфи, сучасні замки, системи сигналізації та відеоспостереження, послуги охоронних організацій тощо); можливості збуту майна, набутого злочинним шляхом, легалізації тіньових доходів; обсяги попиту з боку членів суспільства на товари, обіг яких є обмеженим або забороненим державою; особливості конкретної територіальної одиниці (освітлення вулиць, пильність

населення, зовнішній вигляд місцевих мешканців, що може відрізнятися від типового вигляду злочинця, тощо); ефективність заходів, що вживаються державою для охорони правопорядку [11]. Специфіка кримінальних правопорушень проти трудових прав громадян, в особливості тих, що пов'язані із порушенням безпеки на виробництві, має особливий перелік чинників, що мають вплив на рівень кримінально протиправної діяльності в цій частині. Зокрема, можна також говорити про те, що необережна форма вини останніх, здебільшого, зумовлена соціальною неготовністю до відповідальності за своє життя та життя підлеглих осіб; алкогольною або наркотичною залежністю (які також безпосередньо пов'язані із соціальною дезадаптацією) тощо.

Для злочинця в результаті санкцій виникають як прямі економічні втрати (сума штрафу, вартість конфіскованого за рішенням суду майна тощо), так і непрямі втрати та втрачені можливості. До останніх можна віднести: позбавлений волі злочинець міг би працювати легально й отримувати зарплату; відбувається втрата професійних навичок, якщо такі є; погіршення стану здоров'я, що вимагатиме лікування; проблеми із працевлаштуванням у майбутньому через наявність судимості; втрата навичок соціалізації, необхідних для встановлення професійних комунікацій; майнові втрати через руйнування родини тощо. Суспільство, своєю чергою, через наявність злочинної діяльності також має в результаті прямі й непрямі втрати. До прямих втрат можна віднести ті витрати, які несуть безпосередньо жертви злочинів для усунення збитків, спричинених злочином. До них можемо віднести: втрачене чи пошкоджене майно, благо, ресурси, які стали об'єктом злочину, що знаходились у власності домогосподарств, підприємств чи держави; втрати виробництва від тимчасового простою, пов'язаного з необхідністю відновлення майна; втрата економічної ефективності розподілу ресурсів у суспільстві через корупційні злочини та тендери; збитки суспільства через можливу втрату працездатності жертв злочинів і необхідність їх лікування [11]. Щодо вказаних наслідків, необхідно також доповнити, що кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян також є економічно невигідними для держави, з огляду на втрату трудових ресурсів, інтенсифікацію криміногенних загроз, розповсюдження міграційних процесів, втрату іміджевої привабливості для держав-партнерів та міжнародних донорів. Економіка держави, рівень її соціального розвитку мають безпосередній зв'язок із можливістю громадян виконувати свої трудові обов'язки, спрямовані на задоволення національних внутрішньо економічних та політичних, а також зовнішніх потреб.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що до *соціально-економічних детермінант кримінальних правопорушень проти трудових прав громадян* необхідно віднести такі явища: 1) воєнний стан та пандемія коронавірусу COVID-19 знизили інвестиційну привабливість України, що призвело до падіння ринку праці, необхідність скорочення робочих місць та зумовлені цим трудові спори спричинили необхідність працедавців вдаватись до кримінально протиправного порушення прав працівників (грубого порушення законодавства про працю, грубого порушення угоди про працю, примушування до участі в страйку або перешкоджання участі в страйку тощо); 2) нівелювання необхідністю проведення концептуальних реформ концепції сталого розвитку в загострених політико-економічних умовах призвело до завершення процесу глобалізації й початку локалізації та, як наслідок, міграція населення зумовлює втрату трудових ресурсів та утримання працівників незаконними способами (зокрема, шляхом безпідставної невиплати заробітної плати, стипендії тощо); 3) регулярні обстріли критичної інфраструктури та ускладнення в забезпеченні енергетичної безпеки збільшує попит на певні професії (наприклад, оборонна промисловість) та робить неактуальними інші, через що особи, які володіють ними, піддаються масовим скороченням; 4) фінансово-технічні, організаційно-адміністративні та кадрові проблеми в роботі господарських судів, що зумовлює ускладнення вирішення судом

спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності. Це є вторинним чинником, детермінуючим суспільно небезпечну поведінку власників малого та середнього бізнесу, і наступне порушення трудових прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Бойко А. М. Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-кримінологічне дослідження) : монографія. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. 380 с.
2. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. Київ : Ін Юре, 2007. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
3. Головкін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 274–280.
4. Україна: час вибору. URL: http://www.razumkov.org.ua/upload/ Brochure_EU) CU)7)2013.pdf.
5. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е. М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2012. 404 с.
6. Коваль Н. В. Соціально-економічна нерівність в Україні та світі: проблеми оцінювання та шляхи їх вирішення. *Економіка та держава*. 2016. № 2. С. 46–50.
7. Андрушко А. В. Детермінанти незаконного позбавлення волі або викрадення людини. URL : http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2019/4_2019.pdf.
8. Огліх В. В., Волкова В. В., Шаповалов О. В. Соціально-економічні детермінанти зміни криміногенної ситуації в Україні. URL : https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2018-4_0-pages-278_285.pdf.
9. An ambiguous connection: crime and the economic crisis. Washington Profile. 2008. №. 45 (655). P. 231-243
10. Длугопольський О. В. Сучасні погляди на корупцію та мінімізацію її негативного впливу на економіку України. *Економіка України*. 2012. № 9. С. 13–24.
11. Іващенко М. В. Економічне підґрунтя злочинності та суспільні витрати на покарання злочинців. URL : http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/12/Economic-Theory-and-Law-2022-3_106-123.pdf.

Zhdan M. Socio-economic determinants of criminal offenses against labor rights and freedoms of man and the citizen

The article examines the socio-economic determinants of criminal offenses against labor rights and freedoms of man and citizen. It is indicated that criminal offenses against the labor rights of citizens have a direct relationship with socio-economic determination, which is due to the correlation between the unsatisfactory economic situation in the country, the decrease in the number of jobs, the need to reduce staff and the potential danger of violation of the rights and freedoms of employees by the heads of enterprises, institutions etc. This is especially relevant to small and medium-sized businesses, which are not always able to function in difficult social, economic and political conditions, on the one hand, and are more susceptible to criminal and illegal influence, on the other. The distortion of human capital, as well as the loss of labor potential, reduces the economic and political capacity of the state, leads to the need to find foreign labor resources, transition to other forms of labor activity. All this is a significant destabilizing factor that has an impact on the deterioration of the criminological situation. It is noted that criminal offenses against the labor rights of citizens are also economically unprofitable for the state, given the loss of labor resources, the intensification of criminogenic threats, the spread of migration processes, and the loss of image attractiveness for partner states and international donors. The economy of the state and the level of its social development are directly related to the ability of citizens to fulfill their labor duties, aimed at meeting national internal economic and political, as well as external needs. As a result, a set of the most widespread and destructive socio-economic determinants of criminal offenses against the labor rights and freedoms of a person and a citizen is singled out.

Key words: *criminal offenses, labor rights, socio-economic determinants, labor duties, business, crisis, economy.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.47

В. В. Іванченко
аспірант,
Міжнародний університет бізнесу і права

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Метою даної статті є вивчення наявних напрацювань щодо напрямів з удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в Україні та формулювання власного підходу щодо цього питання в умовах сучасності.

Виклад матеріалу здійснено з урахуванням розуміння сутності економіки як суспільного явища у площині таких видів людської діяльності як товарне виробництво, торгівля, розподіл та споживання, а також імпорт та експорт товарів та послуг. При цьому звернена увага на наявних в умовах сучасності процесах, пов'язаних з досить високим рівнем глобалізації, трансформацією екстенсивного шляху розвитку економіки в інтенсифікований.

Визначені такі напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в Україні: 1) унормування загально-правового регулювання публічного управління економікою; 2) напрямок впровадження соціальних стандартів з ефективним використанням ресурсної бази та задоволенням мінімальних, соціально обґрунтованих потреб членів суспільства; 3) діджиталізація всіх сфер економічного розвитку; 4) розвиток цифрової економіки у всіх її формах; 5) забезпечення окремого правового регулювання відносин у сфері віртуального економічного середовища Дія Сіті; 6) всебічний розвиток та урізноманітнення форм існування ринку житлово-комунальних послуг; 7) розвиток та поширення видів та покращання якості адміністративних послуг; 8) розширення сфери освітніх послуг та реалізації наукових проектів; 9) створення умов для всебічної лібералізації відносин у сфері функціонування технологічних парків та впровадження інвестиційних проектів; 10) лібералізація та відповідне супроводження стандартизації та сертифікації продукції з урахуванням приватних інтересів її виробників та публічних інтересів суспільства щодо якості такої; 11) продовження роботи над реформуванням сектору економічної безпеки держави у структурі національної безпеки з реалізацією повноважень новоствореного та існуючих правоохоронних органів.

Серед спільних заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання економіки в межах викладених напрямів визначені: імплементація міжнародного досвіду у цій сфері, особливо європейського; децентралізація та лібералізації відповідних відносин; поширене запровадження диспозитивних рис методу правового регулювання; втілення новацій розвитку науково-технічного прогресу, серед яких засоби ІТ-технологій; всебічна реалізація інвестиційних проектів, в першу чергу на основі інтелектуальних розробок, зокрема з використанням елементів штучного інтелекту.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, економіка, економічна безпека, децентралізація, діджиталізація.*

Постановка проблеми та її актуальність. Загальноприйнятим є підхід, що опосередковано відтворює сутність економіки як суспільного явища через такі види людської діяльності як товарне виробництво, торгівля, розподіл та споживання, а також імпорт та експорт товарів та послуг. Оскільки мова йде про суспільне явища, то будь які процеси в суспільстві, зовнішньополітичного та внутрішньодержавного характеру, відповідним чином відображаються й на економічних інституціях. Вочевидь, теж саме можна висловити й щодо наявних в умовах сучасності процесах, пов'язаних з досить високим рівнем глобалізації, трансформацією екстенсивного шляху розвитку економіки в інтенсифікований.

© Іванченко В. В., 2022

Оскільки економіка є кров'ю суспільного та державного буття, то право є скелетом цього багатофункціонального організму. Взаємозв'язок різних національних економік та правових систем сучасності відбувається завдяки відповідним адаптаційним процедурам в межах соціально-економічних та правових конструкцій, що забезпечує поступальний рух національних економік та світової економіки в цілому на шляху від інформаційного до постінформаційного суспільного розвитку людства.

Серед викликів, з якими має справу суспільство в межах зазначеного вектору розвитку такі як: різнонаправленість геополітичних інтересів окремих націй, народностей, держав та їх об'єднань; прискорення науково-технічного прогресу у формі геометричної прогресії; диференціація засобів комунікації; перетікання низки відносин немайнового та майнового характеру у віртуальну сферу; остаточне закріплення прав та свобод людини в якості примату національних інтересів як певної держави, так і світової спільноти; децентралізація державного управління, у тому числі й в економічні сфері суспільного буття сучасних країн.

Оскільки, економіка наповнює життєдайним ресурсом як загальнодержавні соціальні конструкції, так і забезпечує існування місцевого самоврядування, то всі ці явища безпосередньо структурують архітектуру як макро-, так мікроекономічних показників в межах функціонування відповідних інституцій. Правове забезпечення, яке реалізується за допомогою відповідного механізму правового регулювання, опосередковує унормування зазначених процесів шляхом винайдення компромісних вирішень соціальних задач, де має місце зіткнення тих чи інших публічних та приватних інтересів. Правове підґрунтя економічних процесів у суспільстві фундується як на міжнародних нормативно-правових документах, так і на національному законодавстві, яке серед інших напрямів свого розвитку першочергово має містити положення про адаптацію до найкращих напрацювань у цій сфері світової спільноти.

Викладене створює передумови для дослідження напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в Україні, у тому числі з урахуванням напрацьованого досвіду світової спільноти та викликаних потребами часу досліджень вчених-правників у зазначеній галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративно-правове регулювання економічної сфери опосередковується дослідженням економічних категорій, складової державного управління, сутності національного інтересу, реалізації соціальної функції держави тощо, а також правового забезпечення цих явищ. Тому напрацювання науковцями у сфері економіки та права зазначених понять мають різноплановий характер та відзначаються неабиякою комплексністю, що створило досить широкий масив теоретичного матеріалу, який може слугувати відповідним фундаментом для цього дослідження. Серед згаданих робіт варто виділити роботи, які розкривають загальні риси адміністративно-правового регулювання економічної сфери та специфіку наведеного процесу у окремих її проявах: виокремлення дозволу та зобов'язання як основного засобу впливу на господарюючих суб'єктів (О. Тронько) [1], адміністративно-правового забезпечення інвестиційного клімату (Т.І. Разіна) [2], специфіки адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави (О.М. Рєзнік та Д.О. Кошиков) [3; 4], адміністративно-правового регулювання питань економічного та фінансового забезпечення освітньої діяльності (Н.В. Починок, І.Д. Бенько, С.В. Сисюк) [5] та адміністративно-правового регулювання у сфері стандартизації та сертифікації (В.Ю. Волков) [6].

Напрями та зміст заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання економіки як загалом, так і в її складових розглянуті були у роботах: Н. Мариняк (щодо впливу на економіку розвитку адміністративних послуг в якості складової галузі соціальної сфери) [7], О.І. Капітан (стосовно удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в кон-

тексті євроінтеграційних тенденцій) [8], Л.П. Сумбаєвої (з приводу перспектив розвитку освітніх закладів та їх економічної безпеки) [9], В.І. Теремецького (в частині удосконалення розвитку економічної сфери через розвиток адміністративно-правового забезпечення відносин у сфері житлово-комунального господарства) [10].

Викладені праці, безумовно, залишили відбиток у вивченні та визначенні основних напрямів з удосконалення адміністративно-правового регулювання економіки у різних сферах суспільного життя, разом з тим підкресливши актуальність даного доробку й створивши теоретичні засади для подальшого опрацювання даного питання.

Метою даної статті є вивчення наявних напрацювань щодо напрямів з удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в Україні та формулювання власного підходу щодо цього питання в умовах сучасності.

Виклад основного матеріалу. Наведений підхід до сфер прояву змісту економічних процесів як різновиду соціального явища та основних засад адміністративно-правового регулювання економічної сфери суспільного буття надає привід перш за все розглядати напрями удосконалення останнього під кутом зору відповідних дописувачів, а також з позиції наявного стану та проблем у цій сфері.

Так, заслуговують на увагу міркування О. Тронько, яка через опосередковане сприйняття адміністративно-правового регулювання економічних процесів як відповідного наслідку у вигляді адміністративно-правового порядку у даній сфері окреслює засоби адміністративно-правового впливу на учасників цих відносин, де пріоритет надається дозволу та зобов'язанню і, зовсім рідко – забороні. При цьому підтримуються такі напрями з удосконалення цієї сфери публічних відносин як: 1) створення умов для стимулювання розвитку сфер економіки, залучення інвестицій, перш за все іноземного походження, лібералізації ціноутворення тощо; 2) надання пріоритету упорядкуванню відносин власності через урівноваження правового режиму форм власності, відмова від монополізації державної форми власності у низці сфер через лібералізацію процесів приватизації, унормування правового статусу суб'єктів державної власності [1, с. 126]. Якщо з першою позицією цілком необхідно погодитись, то другу так однозначно сприймати не можна, а додати відповідний рівень помірності з урахуванням кола національних інтересів, про що мова йтиме нижче.

В межах впровадження соціальних стандартів, які притаманні європейським країнам, О.І. Капітан пропонує виокремлювати економічні засади, що покликані забезпечити економічну стабільність [8, с. 155-156]. Серед напрямів удосконалення економіки у цій сфері пропонується її децентралізація та регіоналізація, що опосередковується перенесенням на органи місцевого самоврядування відповідальності за вирішення низки питань соціально-економічного характеру, утому числі шляхом створення виробничої та ресурсної бази для соціального забезпечення найбідніших верств населення. Зазначене отримало своє втілення у чинному законодавстві, зокрема в межах реформи з децентралізації, що була започаткована починаючи з 2014 року й віднайшла відображення у таких нормативно-правових актах як: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зміни до Бюджетного та Податкового кодексів в частині фінансової децентралізації.

Слушним, з огляду на наведений напрям, є погляд І. Оксьома, що ґрунтується на всеосяжній діджиталізації всіх процесів у галузях соціальної сфери. Нормативно-правовою базою до подібних висновків стали такі нормативно-правові акти прогностичного характеру: Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Стратегія реформування державного управління України на період до

2021 року. Останні в свою чергу ґрунтуються на досить широкому переліку законодавчих актів, серед яких закони України: «Про електронну комерцію», «Про адміністративні послуги», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист інформації автоматизованих систем», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронний документ та електронний документообіг» тощо. У площині наведеного ним пропонуються такі заходи: 1) поширення електронної взаємодії у різних системах (держава-держава, держава-бізнес, держава-споживачі, бізнес-бізнес, бізнес-споживачі, споживачі-споживачі); 2) модернізації державного управління у цій сфері, утому числі через імплементацію досвіду передових країн з питань використання електронних та ІТ-технологій у національній економіці; 3) впровадження мотиваційних та інформаційних механізмів; 4) розвиток різноманітних сервісних електронних ресурсів [11, с. 58-59].

Продовженням наведених міркувань стосовно діджиталізації економіки та її правового регулювання є прийняття окрім наведених нормативних актів Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», в межах положень якого у площині предмету даного дослідження заслуговують на увагу наступні заходи. По-перше, він визначає організаційні, правові та фінансові засади функціонування правового режиму Дія Сіті, тобто унікального правового та податкового простору, де провадиться діяльність з ведення інноваційного бізнесу (передбачає використання ІТ-технологій), розбудови цифрової інфраструктури, залучення інвестицій та талановитих фахівців у зазначеній сфері. Наведена дефініція цілком узгоджується з іншим визначенням, а саме поняттям спеціальної (вільної) економічної зони, яка фактично є певною територією, на якій встановлюється і діє спеціальний правовий режим економічної діяльності, у тому числі у митній, валютно-фінансовій, податковій сфері, порядок застосування і дії українського законодавства, як-то унормовано у ст. 1 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Окрім того, метою створення простору Дія Сіті є ніщо інше, як залучення інвестицій, у тому числі іноземних, у цифрову економіку та сприяння їм, активізація спільно із зазначеними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування виробництва відповідної високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України в сфері діджиталізації. Тобто, фактично у образі Дія Сіті суспільство отримує нову інноваційну віртуальну вільну економічну зону.

По-друге, це спонукає до адаптації видів господарської діяльності до зазначених вимог спеціального правового режиму такої економічної зони, розвитку самоврядних та автономних управлінських адміністративно-правових механізмів в її межах, створення спеціального фіскального режиму на її віртуальному просторі, впровадження особливих за якісно-кількісними показниками трудових відносин, розвиток різноманітної за формою та змістом і різнорівневої ІТ-освіти спрямованої на підготовку фахівців для забезпечення потреб такого ринку, окреслення правового режиму, який би враховував поєднання публічного та приватного інтересу через єдиний підхід у ідентифікації форм і змісту поведінки учасників цих відносин, визначення природи останніх, тлумачення та застосування юридичних норм з урахуванням принципів верховенства права і юридичної визначеності.

Безумовно, житлово-комунальна сфера є однією з вагомих складових економіки будь-якої країни, оскільки забезпечує існування та реалізацію одного з основних природних прав людини – права на житло, яке потребує відповідних фінансових витрат на утримання його у належному стані. Тому, коректним та раціональним є підхід, за яким пропонується вдосконалювати правове регулювання відносин у цій сфері шляхом створення ефективного ринку житлово-комунальних послуг, реформування всіх ланок управління у даній галузі, а також безпосереднє удо-

сконалення нормативно-правового забезпечення наведених взаємин.

Серед засобів до створення ефективного ринку житлово-комунальних послуг В.І. Теремецьким пропонується віднести: 1) створення та розвиток нових форм управління житлово-комунальними підприємствами; 2) використання в переважній більшості економічних стимулів до покращання результатів господарювання; 3) оптимізація житлово-комунальних тарифів з передачею функцій їх адміністрування до органів місцевого самоврядування; 4) урізноманітнення форм та засобів (раціоналізація) використання виробничо-технічного потенціалу [10, с. 63].

У контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг, що створює умови для перетворення приватного інтересу у публічний, а відповідно й здійснює опосередкований вплив на розвиток економіки у галузі, де виникає питання реалізації політики соціального розвитку, пропонуються заходи з: 1) формування різноманіття адміністративних послуг з огляду на потреби ринку; 2) розширення спектру адміністративних послуг з позиції інвестування в людину як основного національного пріоритету; 3) осучаснення економіки через сприйняття її відповідності сучасній політиці соціального розвитку: 4) визначення перед надавачами адміністративних послуг ясних цілей, адекватних ресурсів, технічних можливостей та належної мотивації для надання таких послуг високої якості [7, с. 302].

Вкладення відповідних ресурсів в інтелектуальний розвиток суспільства завжди був запорукою економічного зростання такої спільноти, а тому відповідні заходи у освітянській сфері матимуть релевантний результат інвестиційного характеру у економіку країни. Тому доречним є виділення у структурі адміністративно-правового регулювання освітянської діяльності також і економічних показників, що пов'язано з розвитком освітніх послуг в якості одного з сегментів ринку, формуванням трудового ресурсу через підготовку фахівців відповідної спеціальності, розробкою науково-технічних напрацювань, спрямованих на вирішення низки завдань наукового та інвестиційного характеру. У зв'язку з цим у даній сфері пропонуються заходи з адміністративно-правового регулювання цих відносин, в числі яких: формування і реалізація державної освітньої політики відповідно до потреб ефективного розвитку особистості, суспільства та держави [12, с. 185-186]; розвиток на основі системи Єдиної державної електронної бази з питань освіти професійної освіти на національному та регіональному рівні, зокрема шляхом формування конкурсних пропозицій обсягу прийому за державним замовленням із залученням місцевих органів державної влади та регіональних центрів зайнятості [9, с. 208].

У розрізі предмету цього дослідження актуальним є питання удосконалення адміністративно-правового забезпечення інвестиційного клімату. При цьому пропонуються наступні заходи: розробка та прийняття єдиного нормативно-правового акта з питань інвестицій та інвестиційної діяльності, розроблення та прийняття загальнодержавної програми у цій сфері, оновлення спеціального законодавства у сфері функціонування технопарків та вільних економічних зон, імплементація міжнародно-правових норм, в першу чергу європейського походження, реалізація проекту єдиного вікна у діяльності публічних адміністрацій, адміністративно-правове забезпечення створення та функціонування інвестиційних центрів та інституту інвестиційного асистента [2, с. 15-16].

Безумовно, важливим напрямком розвитку економіки держави є підвищення якісних показників різного роду продукції (товарів, робіт та послуг). Зазначене питання в цілому охоплюється рівнем адміністративно-правового регулювання відносин у галузі стандартизації та сертифікації в нашій державі. Серед заходів, що пропонуються щодо приводу удосконалення правового регулювання у цій сфері необхідно відзначити: 1) імплементацію відповідного досвіду європейської спільноти; 2) забезпечення системного, стабільного та своєчасного бюджетного фінансування цієї

сфери; 3) спрощення дозвільних процедур; 4) дерегуляція бізнес-середовища; 5) впровадження та забезпечення існування державного ринкового нагляду як відповідної форми діяльності уповноважених державних органів у цій сфері [6, с. 13-14]. Наведені міркування були безпосередньо відображені у діях держави щодо унормування стандартизації у окремому Законі України «Про стандартизацію», а також лібералізації відносин у сфері сертифікації продукції через нівелювання положень Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію».

І, насамкінець, досить витребуваним є напрямок адміністративно-правового регулювання економічної безпеки у структурі національної безпеки, зокрема в межах положень Закону України «Про національну безпеку України» як рівня економічного розвитку держави, за якого створюються умови для стійкого та високого економічного зростання, ефективного задоволення економічних потреб, раціонального використання національних ресурсів, найбільш повного захисту економічних інтересів в межах міжнародного та національного правових режимів. У літературі пропонуються такі заходи з адміністративно-правового регулювання цієї сфери: 1) окреслення адміністративно-правового статусу кожного правоохоронного органу у цій сфері; 2) усунення прогалин та подолання колізій у нормативному підґрунті такої діяльності; 3) унормування взаємодії зазначених органів між собою та з іншими органами державної влади загальнодержавного та місцевого рівнів [3, с. 92-93]. Окремі заходи у цій сфері були впровадженні з прийняттям Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та реалізацією інших законодавчих ініціатив.

Висновки. Викладені міркування формують певні висновки з приводу удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в Україні. У всякому разі даним дослідженням окреслені такі напрями у цій сфері як: 1) унормування загально-правового регулювання публічного управління економікою; 2) напрямок впровадження соціальних стандартів з ефективним використанням ресурсної бази та задоволенням мінімальних, соціально обґрунтованих потреб членів суспільства; 3) діджиталізація всіх сфер економічного розвитку; 4) розвиток цифрової економіки у всіх її формах; 5) забезпечення окремого правового регулювання відносин у сфері віртуального економічного середовища Дія Сіті; 6) всебічний розвиток та урізноманітнення форм існування ринку житлово-комунальних послуг; 7) розвиток та поширення видів та покращання якості адміністративних послуг; 8) розширення сфери освітніх послуг та реалізації наукових проектів; 9) створення умов для всебічної лібералізації відносин у сфері функціонування технологічних парків та впровадження інвестиційних проектів; 10) лібералізація та відповідне супроводження стандартизації та сертифікації продукції з урахуванням приватних інтересів її виробників та публічних інтересів суспільства щодо якості такої; 11) продовження роботи над реформуванням сектору економічної безпеки держави у структурі національної безпеки з реалізацією повноважень новоствореного та існуючих правоохоронних органів.

В межах кожного з напрямів визначені заходи з удосконалення адміністративно-правового регулювання економіки, серед яких універсальним є: імплементація міжнародного досвіду у цій сфері, особливо європейського; децентралізація та лібералізації відповідних відносин; поширене запровадження диспозитивних рис методу правового регулювання; втілення новацій розвитку науково-технічного прогресу, серед яких засоби ІТ-технологій; всебічна реалізація інвестиційних проектів, в першу чергу на основі інтелектуальних розробок, зокрема з використанням елементів штучного інтелекту.

Безумовно, зазначеним не вичерпується перспективність дослідження напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання економічної сфери в нашій державі, особливо з огляду на реальні кроки входження до європейської спільноти, як наслідок, потреби у всеосяжному вивченні цього питання у означеній площині.

Список використаних джерел:

1. Тронько О. Адміністративно-правове регулювання в галузі економіки. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 5. С. 124-127.
2. Разіна Т.І. Адміністративно-правове забезпечення позивного інвестиційного клімату в Україні. Автореф. дис. … канд. юр. наук. Запоріжжя, 2020. 22 с.
3. Рєзнік О.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2018. Том 29 (68) № 2. С. 88-94.
4. Кошиков Д.О. Сутність адміністративно-правового регулювання економічної безпеки держави. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 6. С. 264-268.
5. Починок Н.В., Бенько І.Д., Сисюк С.В. Фінансове забезпечення закладів фахової передвищої освіти: сутність, нормативні, організаційні та облікові аспекти. *Бізнес Інформ.* 2021. № 7. С. 84-90.
6. Волков В.Ю. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації в Україні. Автореф. дис. … канд. юр. наук. Одеса, 2013. 22 с.
7. Мариняк Н. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2017. № 861. С. 297-303.
8. Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроінтеграційних процесів. Дис. … докт. філос. Львів, 2020. 227 с.
9. Сумбаєва Л.П. Аналіз тенденцій розвитку закладів фахової передвищої освіти та їх економічної безпеки. *Вчені записки Університету «КРОК».* 2021. № 1(61). С. 201-208.
10. Теремецький В.І. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення відносин у сфері житлово-комунального господарства. *Актуальні проблеми правознавства.* 2020. № 2 (22). С. 59-64.
11. Окскьом І. Адміністративно-правові основи регулювання соціальної сфери за умов розвитку інформаційного суспільства. *Публічне право.* 2019. № 2 (34). С. 52-60.
12. Комзюк В.Т. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України. *Форум права.* 2017. № 5. С. 181-188.

Ivanchenko V. Directions for improving the administrative and legal regulation of the economic sphere in Ukraine

The purpose of this article is to study the existing developments in the direction of improving the administrative and legal regulation of the economic sphere in Ukraine and to formulate one's own approach to this issue in modern conditions.

The presentation of the material is carried out taking into account the understanding of the essence of the economy as a social phenomenon in the plane of such types of human activity as commodity production, trade, distribution and consumption, as well as import and export of goods and services. At the same time, attention is paid to the processes existing in modern conditions, associated with a fairly high level of globalization, the transformation of the extensive path of economic development into an intensified one.

The following areas of improvement of the administrative and legal regulation of the economic sphere in Ukraine have been identified: 1) normalization of the general legal regulation of public management of the economy; 2) direction of implementation of social standards with effective use of the resource base and satisfaction of minimum, socially justified needs of members of society; 3) digitalization of all spheres of economic development; 4) development of the digital economy in all its forms; 5) provision of separate legal regulation of relations in the field of the virtual economic environment of Diya City; 6) comprehensive development and diversification of forms of existence of the housing and communal services market; 7) development and distribution of types and improvement of the quality of administrative services; 8) expansion of the field of educational services and implementation of scientific projects; 9) creation of conditions for the comprehensive liberalization of relations in the sphere of the functioning of technological parks and the implementation of investment projects; 10) liberalization and appropriate support of standardization and certification of products, taking into account the private interests of its producers and the public interests of society regarding the quality of such products; 11) continuation of work on the reform of the economic security sector of the state in the structure of national security with the implementation of the powers of the newly created and existing law enforcement agencies.

Among the joint measures to improve the administrative and legal regulation of the economy within the limits of the outlined areas, the following are defined: implementation of international experience in this field, especially European experience; decentralization and liberalization of relevant relations; widespread introduction of dispositive features of the method of legal regulation; implementation of innovations in the development of scientific and technical progress, including IT technology tools; comprehensive implementation of investment projects, primarily on the basis of intellectual developments, in particular with the use of elements of artificial intelligence.

Key words: *administrative and legal regulation, economy, economic security, decentralization, digitalization.*

УДК 343.35
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.48

Д. С. Арсентьєв
здобувач
Донецького державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ОЗНАКИ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ АБО СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ

У статті розглядаються окремі ознаки об'єктивної сторони зловживання владою або службовим становищем. Вказується, що більш прийнятним необхідно вважати підхід, відповідно до якого об'єктивна сторона кримінального правопорушення – це зовнішній вираз суспільно небезпечної поведінки кримінального правопорушника, який надає можливість визначити тяжкість кримінального правопорушення. Водночас, об'єкт та об'єктивна сторона кримінального правопорушення надає можливість диференціювати останні, а також встановлювати різні межі кримінальної відповідальності (зокрема, із урахуванням і факультативних ознак об'єктивної сторони). Звертається увага на доцільність зміни підходу до розуміння неправомірної вигоди, оскільки саме широке тлумачення цього феномену перешкоджає встановленню чітких для розуміння меж оцінки обсягу шкоди, яка може бути завдана зловживанням владою або службовим становищем. Суспільна небезпечність корупції полягає у спричиненні шкоди національній та економічній безпеці держави. Така шкода, в першу чергу, спричиняється через використання службовцями меж своїх повноважень з метою порушення алгоритму виконання ними дій на користь інших осіб. Проте у будь-якому випадку протиправний вплив на суспільні відносини у сфері службової діяльності основним негативним наслідком мають завдання не матеріальної, а формальної шкоди державі. Підсумовується, що кримінальне законодавство має бути позбавлене будь-яких оціночних понять, які можуть призводити до помилок, зокрема, якщо саме ці поняття є обов'язковою ознакою кримінального правопорушення (як наприклад, відсутність істотної шкоди чи тяжких наслідків виключають у діяннях особи ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України). Першим питанням, яке потребує вирішення є доцільність формулювання зловживання владою або службовим становищем як матеріального складу.

Ключові слова: *зловживання владою, службове становище, кримінальне правопорушення, об'єктивна сторона, наслідки, істотна шкода, тяжкі наслідки, кримінальне законодавство.*

Постановка проблеми. Інститут кримінальної відповідальності є одним із найбільш досліджуваних у кримінальному праві, що зумовлено потребою у приведенні норм національного кримінального законодавства до вимог міжнародної правової спільноти. Водночас, дослідження кореляції між інститутом кримінальної відповідальності та іншими кримінально-правовими інститутами та феноменами часто залишаються поза увагою вчених. Це стосується і проблем визначення цінності ознак об'єктивної сторони кримінального правопорушення в сучасних, ускладнених загостреною політичною ситуацією та економічною кризою умовах. Особливої цінності такі дослідження набувають в межах кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг взагалі та зловживання владою або службовим становищем зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми визначення ознак об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України розглядались у працях таких учених як О.О. Дудоров, В.О. Навроцький, Є.О. Письменський, В.Б. Харченко та ін. Водночас, окремі аспекти висвітлені вченими не у повній мірі, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження та унормування окремих ознак об'єктивної сто-

© Арсентьєв Д. С., 2022

рони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України.

Викладення основного матеріалу. Більшість важливих для кримінально-правової науки, зокрема в межах інституту покарання аспектів та підстав, які впливають на кваліфікацію суспільно небезпечного діяння є похідними від об'єктивної сторони кримінального правопорушення. Не дивлячись на те, що низка ознак останньої передбачені як факультативні (місце, час, обстановка, спосіб тощо), часто саме вони утворюють кваліфікаційні ознаки, які складають зміст того чи іншого кримінального правопорушення. Це саме стосується і обставин, які пом'якшують або обтяжують покарання. У прямій кореляції кримінальна відповідальність перебуває із підставою, якою є вчинення кримінального правопорушення. У свою чергу, відповідно до положень національного кримінального законодавства, кримінальним правопорушенням визнається діяння, яке утворює склад, передбачений та заборонений Кримінальним кодексом України (далі – КК України). А отже, без ознак об'єктивної сторони (як і інших елементів), діяння не може вважатись забороненим.

О.В. Ус вказує, що кримінальний закон описує склад злочину передусім за ознаками його об'єктивної сторони. Це пояснюється тим, що під час учинення злочину найлегше встановити й зафіксувати його зовнішні ознаки, щоб надалі з'ясувати й інші елементи складу злочину, оскільки виявлення злочину насамперед пов'язане з його об'єктивними ознаками. Отже, об'єктивна сторона складу злочину – це сукупність юридично значимих ознак, що характеризують зовнішню сторону злочину, до яких належать суспільно небезпечне діяння (обов'язкова ознака), суспільно небезпечний наслідок, причинний зв'язок між суспільно небезпечним діянням і суспільно небезпечним наслідком, час, місце, спосіб, обстановка, засоби (знаряддя) вчинення злочину (факультативні ознаки, які під час учинення конкретного злочину можуть бути обов'язковими, кваліфікуючими або привілейованими). Кваліфікація вчиненого суб'єктом діяння за об'єктивною стороною складу злочину – це відповідний процес, який здійснюється послідовно й характеризується певними етапами (методикою). Передусім необхідно встановити суспільно небезпечне діяння (дію чи бездіяльність), оскільки воно є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони будь-якого складу злочину. Для доведення того, що вчинене діяння може бути ознакою об'єктивної сторони складу злочину, воно має володіти такими характеристиками (ознаками): суспільна небезпечність, кримінальна протиправність, конкретність (конкретний акт поведінки), свідомість і волимість [1]. Водночас, в наведеній позиції є певна помилка в окремих особливостях об'єктивної сторони кримінального правопорушення, які не диференційовані із ознаками суб'єктивної сторони. Традиційно, об'єктивна сторона розуміється виключно як певна оболонка кримінального правопорушення, котра надає підставу для усвідомлення протиправного характеру діяння та його відповідність певній кримінально-правовій забороні. Окремі особливості можуть мати місце, якщо у диспозиції статті Особливої частини кримінального законодавства є безпосередня вказівка на певну факультативну ознаку, таку як, наприклад, місце або спосіб вчинення кримінального правопорушення тощо. Що стосується досліджуваного нами кримінального правопорушення, варто відмітити, що зловживання владою або службовим становищем може вчинятись як шляхом дії, так і бездіяльності. Бездіяльність, серед іншого, наприклад, може полягати у невиконанні певних дій, які особа повинна була виконувати в межах своїх повноважень. Основною умовою в цьому контексті є те, що така бездіяльність також повинна мати за мету отримання неправомірної вигоди. Таким чином, більш прийнятним необхідно вважати підхід, відповідно до якого об'єктивна сторона кримінального правопорушення – це зовнішній вираз суспільно небезпечної поведінки кримінального правопорушника, який надає можливість визначити тяжкість кримінального правопорушення. Водночас, об'єкт та об'єктивна сторона кримінального правопорушення надає можливість диференціювати останні, а також встановлювати різні межі кримінальної відповідальності (зокрема,

із урахуванням і факультативних ознак об'єктивної сторони).

Відповідно до ч. 1 ст. 364 КК України, під зловживанням владою або службовим становищем необхідно розуміти умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб [2]. Отже, виходячи з наведеного, можна підсумувати, що враховуючи те, що склад цього кримінального правопорушення є матеріальним, об'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 364 КК України репрезентується через наявність діяння, яке полягає у вчиненні або невчиненні певних дій в межах своїх повноважень (розуміння обсягу дискреції є обов'язковою умовою кваліфікації зловживання владою або службовим становищем, оскільки якщо особа вийшла за межі своїх повноважень, такі дії повинні кваліфікуватися за іншими статтями кримінального законодавства України); наявності наслідків, які чітко визначені в ч. 1 ст. 364 КК України та полягають у завданні істотної шкоди (в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб та причинно-наслідковим зв'язком між діянням та наслідками, котрий також визначений в кримінальному законодавстві. Об'єктивна сторона знаходиться у безпосередньому кореляційному зв'язку із суб'єктивною, а саме – визначеною обов'язковою метою такого використання свого службового становища, якою є отримання неправомірної вигоди.

В межах об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України необхідно також звернути увагу на наслідки, якими, як вище було зазначено, є завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. В примітці законодавцем визначено, що такою шкодою є шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Варто також зауважити, що в частині другій цієї норми вже передбачено «тяжкі наслідки». Таким чином, законодавець в межах статті розмежував такі оціночні поняття як «істотна шкода» та «тяжкі наслідки», залишивши при цьому їх матеріальний зміст, який може бути вирахуваний, виходячи із неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до кримінального законодавства, неправомірна вигода, яка є метою зловживання влади або службовим становищем може полягати як у наданні та отриманні матеріальної вигоди, так і інших привілеїв, які зокрема також можуть полягати в отриманні та наданні певних послуг особі, яка зловживає владою або службовим становищем. За таких умов оцінка ступень суспільної небезпечності, а також відповідності обсягу шкоди та наслідків тому, що визначений в ч.ч. 2–3 ст. 364 КК України втрачає свою об'єктивність. Із урахуванням того, що більшість «службових» протиправних діянь відносяться до категорії корупційних кримінальних правопорушень, в національному кримінальному законодавстві доцільно не тільки унормувати підходи до чіткого формулювання наслідків таких правопорушень, а і безпосередньо переглянути зміст поняття «неправомірна вигода».

Вчені також вказують на те, що істотною шкодою й тяжкими наслідками в статтях 364, 364-1, 365, 365-2, 367 КК України є матеріальна шкода, яка досягла відповідного кримінально караного розміру, визначеного в кримінальному законі, та будь-яка за характером шкода, якщо вона піддається грошовій оцінці й відповідно до такої оцінки досягла встановленого розміру. Аргументами на користь такої позиції є такі: – такої позиції дотримується Верховний суд, а, згідно з частиною 1 статті 458 Кримінального процесуального кодексу України, висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його

постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини 1 статті 445 цього Кодексу, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності відповідну норму права, і для всіх судів загальної юрисдикції, які зобов'язані привести свою судову практику у відповідність до судових рішень Верховного Суду України; – кримінальне право регулює суспільні відносини імперативним методом, тому ми не можемо довільно тлумачити поняття, чіткі дефініції яких містяться в тексті кримінального закону; – відповідно до частини 4 статті 3 КК України, застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено, тому ми не можемо підходити до розуміння понять «істотна шкода» й «тяжкі наслідки» в статтях 364, 364-1, 365, 365-2, 367 КК України за аналогією з іншими статтями кримінального закону; – згідно зі статтею 62 Конституції України, усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь, тому поширювальне тлумачення не є прийнятним; – в Україні діє принцип верховенства права, складником якого є принцип правової визначеності, а довільне тлумачення понять «істотна шкода» й «тяжкі наслідки» суперечить цьому принципові, крім того, чітка дефініція понять «істотна шкода» й «тяжкі наслідки» обмежує розсуд суду та суб'єктивне тлумачення оцінних понять [3, с. 169]. Наведені аргументи є доволі вичерпними, водночас, на практиці виникають ситуації, коли неправомірна вигода або взагалі не може бути обчислена, або її реальний розмір не відповідає фактичному, що унеможливлює кваліфікацію діяння за ст. 364 КК України. Прикладом можуть бути нематеріальні активи, які, відповідно до чинного законодавства зараховуються на баланс підприємства за своєю первісною вартістю. У такому випадку, фактична вартість нематеріального активу на момент пропозиції його у якості неправомірної вигоди може відрізнятись, що не буде враховано під час кваліфікації. Іншою може бути ситуація, якщо службова особа зловживає становищем, отримуючи неправомірну вигоду нематеріального та негрошового характеру, що також може унеможливлювати кваліфікацію такого діяння за ст. 364 КК України. Варто звернути увагу на те, що поняття «істотної», «значної» тощо шкоди більш широко використовується в контексті кримінальних правопорушень проти власності, що зумовлено зрозумілим механізмом оцінки такої шкоди із урахуванням майнового характеру таких суспільно небезпечних діянь. Об'єкт кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг, а також загальний зміст антикорупційної політики свідчить про те, що такого роду кримінально-правові заборони, в першу чергу, зумовлені прагненням захистити сферу діяльності органів державної та виконавчої влади та іншу службову діяльність з метою убезпечення випадків завдання деструктивного впливу сферам державного управління. Із цією самою метою і було вкладено такий широкий зміст у поняття неправомірної вигоди.

Доцільною також є зміна підходу до розуміння неправомірної вигоди, оскільки саме широке тлумачення цього феномену перешкоджає встановленню чітких для розуміння меж оцінки обсягу шкоди, яка може бути завдана зловживанням владою або службовим становищем. Суспільна небезпечність корупції полягає у спричиненні шкоди національній та економічній безпеці держави. Така шкода, в першу чергу, спричиняється через використання службовцями меж своїх повноважень з метою порушення алгоритму виконання ними дій на користь інших осіб. Проте у будь-якому випадку протиправний вплив на суспільні відносини у сфері службової діяльності основним негативним наслідком має завдання державі не матеріальної, а формальної шкоди. В цьому контексті першим питанням, яке потребує вирішення є доцільність формулювання зловживання владою або службовим становищем як матеріального складу.

По–перше, не кожне службове кримінальне правопорушення може мати наслідки, які можуть бути виміряні у грошовому еквіваленті. По–друге, посягання на службову сферу, із урахуванням інтересів держави, має каратись неза-

лежно від настання суспільно небезпечних наслідків. По–третє, за низку корупційних кримінальних правопорушень посилено кримінальну відповідальність, зокрема шляхом внесення змін до Загальної частини КК України, в частині встановлення заборони на звільнення від кримінальної відповідальності та покарання осіб, які вчинили такі діяння. Наступним кроком, який враховуватиме міжнародні та європейські стандарти, а також ступінь суспільної небезпечності та відносну поширеність таких діянь має стати формалізація складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України. Із урахуванням наведеного, пропонуємо викласти ч. 1 ст. 364 КК України у такій редакції: 1. *Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, – карається…*

Варто звернути увагу на те, що кримінальне законодавство має бути позбавлене будь-яких оціночних понять, які можуть призводити до помилок, зокрема, якщо саме ці поняття є обов'язковою ознакою кримінального правопорушення (як наприклад, відсутність істотної шкоди чи тяжких наслідків виключають у діяннях особи ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України).

Підтвердженням наведеної тези є підходи суду до ознак об'єктивної сторони «службових» кримінальних правопорушень. Так, суд вважає, що диспозиція частини першої статті 364 і частини першої статті 365 КК, якими передбачено відповідальність за заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або громадським чи державним інтересам, чи інтересам юридичних осіб, може становити не лише майнову шкоду, а й включати прояви немайнової шкоди, але тільки ті, які можуть одержати майнове відшкодування (як істотна шкода може враховуватися будь-яка за характером шкода, якщо вона піддається грошовій оцінці та відповідно до такої оцінки досягла встановленого розміру). Таким проявом немайнової шкоди, який міг би бути інкримінований засудженим за частиною першою статті 364 КК як заподіяння істотної шкоди (за ознакою підриву авторитету правоохоронних органів), є позбавлення особи права на свободу пересування протягом 4 годин, якби наслідки цього заподіяння досягли б розміру, що у 100 (сто) і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Так, за конкретних обставин справи, наслідки нематеріального характеру, які піддаються грошовій оцінці (реальна шкода) та відповідно до такої оцінки досягли встановленого розміру («істотної шкоди» чи «тяжких наслідків») із заподіянням шкоди охоронюваних Конституцією України чи іншими законами прав та свобод людини і громадянина (соціального, політичного, морального, організаційного чи, іншого характеру), можуть бути із: спричинення фізичної шкоди - витрати на лікування чи протезування потерпілої особи; порушення законних прав та інтересів громадян - витрати на відновлення таких прав (виплати незаконно взятому під варту чи ув'язненому або незаконно звільненому з роботи чи навчання, відшкодування за невиконання судового рішення, компенсацію шкоди від поширення відомостей, які ганьблять особу тощо); політичної шкоди (витрати на проведення нових виборів та заходів антитерористичного характеру тощо); організаційної шкоди (витрати на відновлення роботи установи). При цьому Суд вважає, що у вироку (ухвалі) має бути чітко встановлено і доведено, що саме вчинення того чи іншого службового злочину стало причиною відповідних наслідків. Обчислення їх розміру також має бути належним чином підтверджено (в т.ч. цивільним позовом, як підтвердження факту та розміру реальної майнової шкоди) та не викликати сумніву []. Водночас, в окремих вироках, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень була вказівка на те, що *порушення конституційного права потерпілого не дістало грошової оцінки (не доведено, що у зв'язку з відновленням порушеного права на свободу пересування потерпілий*

зазнав майнових витрат, що перевищують 100 (сто) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Указана обставина внаслідок набрання чинності Законом № 1261-VII з визначенням «істотної шкоди» залежно від її розміру (що перевищують 100 (сто) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) дає підстави для висновку, що «істотна шкода» як суспільно небезпечні наслідки діянь, передбачених частиною першою статті 364 і частиною першою статті 365 КК стали формалізованими, що виключає кваліфікацію вчиненого обвинуваченими за частиною першою статті 364 і частиною першою статті 365 КК [4]. Отже, наведене є наочним прикладом уникнення кримінальними правопорушниками відповідальності через розбіжності в оцінці обсягу та змісту завданої шкоди.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що до об'єктивних ознак кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України необхідно віднести: 1) діяння (дія або бездіяльність), котре полягає у порушенні своїх службових обов'язків всупереч інтересів служби на користь своїх інтересів або інтересів третіх осіб; 2) суспільно небезпечні наслідки (матеріального характеру), котрі в чинній нормі викладені законодавцем як істотна шкода (ч. 1 ст. 364 КК України) та тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 364 КК України); 3) причинно-наслідковий зв'язок між посяганням на службову сферу та суспільно небезпечними наслідками. Склад кримінального правопорушення, передбаченого ст. 364 КК України є матеріальним, що, як видається із тенденцій антикорупційної політики взагалі та її елементів, інтегрованих до національного кримінального законодавства є не в повній мірі аргументованим та не забезпечує реалізацію основної мети – подолання корупції в Україні. Вказана проблема може бути вирішена двома способами: 1) формалізацією складу зловживання владою або службовим становищем та усунення вказівки на істотну шкоду/тяжкі наслідки; 2) уточнення змісту поняття неправомірної вигоди та надання їх виключно матеріального характеру, який може бути оцінений та виміряний у грошовому еквіваленті. Запропоновано зміни до ч. 1 ст. 364 КК України, а саме: 1. *Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, – карається…*

Список використаних джерел:

1. Ус О.В. Кваліфікація злочину за ознаками об'єктивної сторони складу злочину. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/33843/1/КВАЛІФІКАЦІЯ%20ЗЛОЧИНУ%20ЗА%20ОЗНАКАМИ.pdf
2. Кримінальний кодекс України. Закон від 05.04.2001 № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text
3. Яциніна М.-М. Об'єкт зловживання владою, службовим становищем або повноваженнями за КК України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 62. С. 184–191.
4. Яциніна М.-М. Істотна шкода й тяжкі наслідки як ознаки складів злочинів, що передбачають відповідальність за службові зловживання. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/6/38.pdf

Arsentiev D. Individual signs of the objective side of authority or official position

The article considers certain signs of the objective side of abuse of power or official position. It is indicated that the approach according to which the objective side of the criminal offense is an external expression of the socially dangerous behavior of the criminal offender, which provides an opportunity to determine the severity of the criminal offense, should be considered more acceptable. At the same time, the object and the objective side of the criminal offense provide an opportunity to differentiate the latter, as well as to establish different limits of criminal liability (in particular, taking into account the optional features of the objective side). Attention is drawn to the expediency of changing the approach to the understanding of undue advantage, since it is the broad interpretation of this phenomenon that prevents the establishment of clear limits for assessing the amount of damage that can be caused by the abuse of power or official position. The public danger of corruption lies in causing harm to the national and economic security of the state. Such damage, first of

all, is caused by employees going beyond their authority, or violating the algorithm of their actions within the limits of their authority for the benefit of other persons. However, in any case, the main negative consequence of illegal influence on public relations in the field of official activity is not material damage to the state, but formal damage. It is concluded that the criminal legislation should be devoid of any evaluative concepts that can lead to errors, in particular, if these concepts are a mandatory feature of a criminal offense (for example, the absence of significant harm or grave consequences excludes the features of a criminal offense in the actions of a person offense provided for in Article 364 of the Criminal Code of Ukraine). The first issue that needs to be resolved is the expediency of formulating the abuse of power or official position as a material component.

Key words: *abuse of power, official position, criminal offense, objective party, consequences, substantial damage, grave consequences, criminal legislation.*

УДК 342.924:351.86
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.49

Г. Г. Лорткіпанідзе
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті визначено, що адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України – це публічні письмові угоди, укладені між суб'єктом владних повноважень, відповідальним за сферу національної безпеки, та іншими зацікавленими сторонами, з метою здійснення державних повноважень у забезпеченні національної безпеки України, координації дій та ресурсів між різними суб'єктами, зміцненню національної безпеки країни та розширенню міжнародної співпраці щодо гарантування миру.

Розкрито, що за своєю природою, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України є інструментами, що виконують декілька функцій, включаючи структурно-організаційну, узгодження інтересів, стимулювання співпраці, демократизації управління, інформаційну та нормотворчу, що допомагає ефективно вирішувати питання захисту національної безпеки та підтримувати національну безпеку України, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенцій відповідних державних органів.

Визначено, що адміністративні договори у сфері забезпечення національної безпеки України є специфічними юридичними інструментами, які спрямовані на забезпечення безпеки країни та здійснення управлінських функцій в цій області, з наступними характерними особливостями: 1) порядок укладення та виконання регулюється публічним правом та внутрішньо-спеціальними нормами; 2) одна із сторін – суб'єкт владних повноважень, що має компетенцію щодо забезпечення національної безпеки; 3) зміст пов'язаний з управлінськими функціями щодо забезпечення національної безпеки; 4) основною метою укладання адміністративних договорів щодо національної безпеки є захист національної безпеки та підтримка миру, задоволення публічних потреб та забезпечення національних інтересів; 5) має безпосередні наслідки в публічній сфері; 6) передбачає застереження про виключні повноваження.

Ключові слова: *адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративно-правові інструменти, державна політика, державне управління, національна безпека, національні інтереси, організаційні інструменти, правовий режим, процедури, суб'єкт.*

Актуальність теми. Адміністративний договір є достатньо новою формою публічного адміністрування, можливості якої в диспозитивному регулюванні навіть охоронних правовідносин зумовлюють посилену увагу вчених і дослідників. Навіть те, що з часів прийняття Кодексу адміністративного судочинства України його нормативна дефініція була змінена, свідчить про постійний розвиток уявлень про особливість такого регулятора та необхідність додаткового осмислення [5, с. 43].

Незважаючи на наявність достатньої кількості праць, присвячених названому явищу, на сьогодні навряд чи можливо говорити про наявність єдиного підходу до поняття та ознак, місця адміністративного договору в системі понять адміністративного права, та, зокрема, у сфері забезпечення національної безпеки України [5, с. 43].

Огляд останніх досліджень. Питання правового та організаційного впливу адміністративного права на сектор національної безпеки в України розкривали в своїх наукових працях такі вчені як В. Абалкін, В. Авер'янов, В. Андрійчук, В. Антонов, О. Бандурка, В. Бащук, Г. Білак, Ю. Ващенко, Р. Дацків, П. Дмитрук,О. Дудченко, А. Ілларіонов, Ю. Ков-

© Лорткіпанідзе Г. Г., 2022

басюк, В. Ліпкан, Д. Лук'янов, В. Нижник, В. Пашинський, С. Погребняк, М. Сергієнко, О. Скакун, В. Смородинський, С. Чумаченко та інші.

Проте, враховуючи сучасні загрози на національну безпеку України, наукові дослідження щодо покращення ефективності адміністративного механізму забезпечення національної безпеки є вагомими та своєчасними.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного управління національної безпеки, позицій вчених та нормативно-правового базису, розкрити поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення національної безпеки України.

Виклад основних положень. Згідно Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону [4].

Адміністративістами сформовано, що адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами Адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним, зокрема в регулюванні відносин надання адміністративних послуг [2, с. 205].

С. Магда адміністративний договір визначає як засновану на адміністративно-правових нормах письмову дво- або багатосторонню угоду, укладену для задоволення публічних потреб, обов'язковим суб'єктом якої є орган державної влади та яка направлена на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав і обов'язків сторін [6, с. 81–83].

За своєю природою, як вказує І. В. Потапенко, адміністративний договір є адміністративним актом підзаконного характеру, що приймається в рамках закону і наявної в уповноваженого державою органу компетенції. В процесі свого існування він виконує структурно-організаційну функцію, функцію узгодження інтересів, стимулюючу функцію, функцію демократизації управління, інформаційну та нормотворчу функції [7, с. 272–274].

О. Панова визначила адміністративний договір із питань забезпечення публічної безпеки в Україні як договір, однією зі сторін якого є суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено сферу забезпечення публічної безпеки. Метою укладення договору є реалізація державно-владних повноважень на забезпечення публічної безпеки, тим самим підтримуючи національну безпеку України та реалізуючи надані державним органам права [8, с. 222].

Отже, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України – це публічні письмові угоди, укладені між суб'єктом владних повноважень, відповідальним за сферу національної безпеки, та іншими зацікавленими сторонами, з метою здійснення державних повноважень у забезпеченні національної безпеки України, координації дій та ресурсів між різними суб'єктами, зміцненню національної безпеки країни та розширенню міжнародної співпраці щодо гарантування миру.

Юридичним значення адміністративного договору є те, що він ухвалюється: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [2, с. 205].

Адміністративістами сформовано такі його ознаки: 1) одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; 2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; 3) укладається на підставі

закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; 4) реалізується на нормах адміністративного права; 5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; 6) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; 7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [2, с. 205–206; 3, с. 319].

С. Магда виділяє такі ознаки адміністративного договору: 1. Одна із сторін договору – суб'єкт владних повноважень. 2. Права та обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта. 3. Договір укладається з метою задоволення публічних потреб. 4. Складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції. 5. Порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням у деяких окремих випадках норм цивільного права. 6. Адміністративний договір укладається в особливому процедурному порядку.7. У адміністративні договори можуть вноситися так звані застереження про виключні повноваження суб'єкта владних повноважень. Вони передбачають для владарюючого суб'єкта можливість вже після укладення договору без згоди іншої сторони: 1) змінити положення договору в односторонньому порядку; 2) безпосередньо, без впливу суду, накласти нові обтяження на сторону; 3) давати нові додаткові вказівки з виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; 4) відмовлятися від продовження договору, якщо це відповідає «загальному благу». При цьому, інша сторона має право тільки на деяку «фінансову рівність», тобто на відшкодування владою прямих збитків, але не в праві вимагати виконання зобов'язання а натурі. 8. Адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін. 10. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма [6, с. 81–83].

І. В. Потапенко сформував, у свою чергу, такі ознаки: - однією з сторін адміністративного договору є орган державної влади що діє відповідно до закріпленої в чинному законодавстві компетенції; - укладається для реалізації та захисту публічного інтересу, при цьому предмет адміністративного договору тісно пов'язаний з здійсненням управлінських дій уповноваженим суб'єктом; - за своєю юридичною природою адміністративний договір є підзаконним нормативним актом, що приймається в рамках чинного законодавства на підставі норм адміністративного права; - адміністративний договір, як і підзаконний нормативно-правовий акт розповсюджує свою діяльність не лише на його учасників, а й на інших осіб, що в процесі своєї діяльності стикаються з відносинами які входять в предмет адміністративного договору; - він укладається в передбаченій чинним законодавством формі, при цьому передбачена особлива процедура укладення та вирішення спорів, що виникають в разі невиконання чи неналежного виконання укладеного договору [7, с. 272–274].

Отже, за своєю природою, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України є інструментами, що виконують декілька функцій, включаючи структурно-організаційну, узгодження інтересів, стимулювання співпраці, демократизації управління, інформаційну та нормотворчу, що допомагає ефективно вирішувати питання захисту національної безпеки та підтримувати національну безпеку України, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенцій відповідних державних органів.

Загалом, адміністративні договори у сфері забезпечення національної безпеки України є специфічними юридичними інструментами, які спрямовані на забезпечення безпеки країни та здійснення управ-

лінських функцій в цій області, з наступними характерними особливостями:

1) порядок укладення та виконання регулюється публічним правом та внутрішньо-спеціальними нормами;

2) одна із сторін – суб'єкт владних повноважень, що має компетенцію щодо забезпечення національної безпеки;

3) зміст пов'язаний з управлінськими функціями щодо забезпечення національної безпеки;

4) основною метою укладання адміністративних договорів щодо національної безпеки є захист національної безпеки та підтримка миру, задоволення публічних потреб та забезпечення національних інтересів;

5) має безпосередні наслідки в публічній сфері;

6) передбачає застереження про виключні повноваження.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
3. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. Право України. 2007. № 3. С. 135-139.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
5. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. Право і Безпека. 2019. № 4. С. 43-48.
6. Магда С. О. До питання про поняття та ознаки адміністративного договору. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062, Вип. 14. С. 81-83.
7. Потапенко І. В. Природа адміністративного договору як регулятора адміністративних правовідносин. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2014. № 1106, Вип. 17. С. 272-274.
8. Панова О. О. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 1 (61). С.220-224.

Lortkipanidze G. Concept and features of administrative agreements in ensuring the national security of Ukraine

The article defines that administrative contracts in the sphere of ensuring the national security of Ukraine are public written agreements concluded between the subject of authority, responsible for the sphere of national security, and other interested parties, for the purpose of exercising state powers in ensuring the national security of Ukraine, coordination actions and resources between different subjects, strengthening the country's national security and expanding international cooperation in guaranteeing peace.

It is revealed that by their nature, administrative contracts in the field of ensuring the national security of Ukraine are tools that perform several functions, including structural and organizational, coordination of interests, stimulation of cooperation, democratization of management, informational and rule-making, which helps to effectively solve the issue of protecting national security and to support the national security of Ukraine, ensuring at the same time compliance with the legislation and the competences of the relevant state bodies.

It was determined that administrative contracts in the field of ensuring the national security of Ukraine are specific legal instruments aimed at ensuring the security of the country and the implementation of management functions in this area, with the following characteristic features: 1) the procedure for conclusion and execution is regulated by public law and internal special regulations; 2) one of the parties is a subject of authority that has the competence to ensure national security; 3) the content is related to management functions for ensuring national security; 4) the main purpose of concluding administrative agreements regarding national security is to protect national security and maintain peace, satisfy public needs and ensure national interests; 5) has direct consequences in the public sphere; 6) provides a clause on exclusive powers.

Key words: *administrative acts, administrative contracts, administrative and legal instruments, state policy, state administration, national security, national interests, organizational instruments, legal regime, procedures, subject.*

УДК 342.9:355/359
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.50

В. В. Повидиш
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права,
кандидат юридичних наук.
ORCID: 0000-0002-3908-6409

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що існує недостатня координація та взаємодія між державними органами, непрозорість у взаємовідносинах з підприємствами оборонно-промислового комплексу, обмежена участь приватного сектору та наукових установ, а також недостатній контроль за виконанням оборонного замовлення та непослідовність в нормативному регулюванні цієї сфери, що в майбутньому негативно впливає на ефективність державного оборонного замовлення, зокрема на своєчасність та якість виконання оборонних замовлень. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного та військового права, норм національного законодавства та новітніх позицій вчених, розкрити систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні. У статті визначено, що суб'єктом адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні можна вважати визначений орган чи структуру, який в рамках своєї компетенції здійснює координацію, планування, контроль, взаємодію та прийняття відповідних рішень для забезпечення ефективності та належного виконання державних оборонних замовлень, враховуючи потреби та інтереси національної безпеки та оборони. Наголошено, що під суб'єктом адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні можна вважати визначений орган чи структуру, який в рамках своєї компетенції здійснює координацію, планування, контроль, взаємодію та прийняття відповідних рішень для забезпечення ефективності та належного виконання державних оборонних замовлень, враховуючи потреби та інтереси національної безпеки та оборони. Визначено, що до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні в першу чергу входять наступні ключові суб'єкти: 1) Кабінет Міністрів України; 2) головний орган у сфері планування оборонних закупівель; 3) головний орган у сфері планування оборонних закупівель; 4) головний орган у сфері здійснення оборонних закупівель; 5) уповноважений орган з державного гарантування якості; 6) міжнародні спеціалізовані організації; 7) в деяких окремих випадках – громадськість.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративні правовідносини, адміністративно-правове забезпечення, державне оборонне замовлення, інформаційно-аналітичне забезпечення, методи, повноваження, примус, публічний інтерес, суб'єкт, форми.*

Актуальність теми. На сьогодні основною проблемою, яка потребує розв'язання, є відсутність в Україні системи державного гарантування якості, яка б реалізувала механізми оцінки відповідності процесів забезпечення якості товарів оборонного призначення відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі» та забезпечила взаємне державне гарантування якості у сфері експортно-імпортних поставок товарів оборонного призначення відповідно до стандартів НАТО серії AQAP, зокрема: невизначеність політики з питань якості щодо товарів, робіт і послуг оборонного призначення; несформованість нормативно-правової та нормативної бази щодо функціонування системи державного гарантування якості; відсутність організаційної основи

© Повидиш В. В., 2022

системи державного гарантування якості та кваліфікованих фахівців з державного гарантування якості; відсутність відповідних національних і військових стандартів та методичних документів щодо державного гарантування якості; недостатнє інформаційне забезпечення державних замовників у сфері оборони та виконавців державних контрактів (договорів) з питань державних закупівель та з питань функціонування системи державного гарантування якості [3].

Досліджуючи систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні варто зазначити, що існує недостатня координація та взаємодія між державними органами, непрозорість у взаємовідносинах з підприємствами оборонно-промислового комплексу, обмежена участь приватного сектору та наукових установ, а також недостатній контроль за виконанням оборонного замовлення та непослідовність в нормативному регулюванні цієї сфери, що в майбутньому негативно впливає на ефективність державного оборонного замовлення, зокрема на своєчасність та якість виконання оборонних замовлень.

Огляд останніх досліджень. Сучасні правові питання забезпечення державного оборонного замовлення в Україні, крізь призму адміністративного права, розкривали у своїх роботах такі вчені як М. Баюк, Ю. Битяк, С. Галака, О. Гришуткін, Д. В. Журавльов, І. Залюбовська, О. Зубко, А. Колодій, Є. Красников, Ю. Кучинський, В. Пахомов, М. Перепелиця, О. Усаченко, С. Стеценко, В. Теремецький, С. Чумаченко, Є. Ярусевич та інші.

Однак, враховуючи складні політичні, економічні та соціальні умови, сучасне адміністративно-правове забезпечення державного замовлення для обороноздатності України є актуальним науковим питанням, що в свою чергу, зумовлює необхідність нових наукових досліджень в межах симбіотичного поєднання адміністративного та військового права.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного та військового права, норм національного законодавства та новітніх позицій вчених, розкрити систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні.

Виклад основних положень. В науковій літературі «суб'єкт» (від лат. subjectum – те, що лежить внизу, перебуває в основі) у загальному розумінні тлумачиться як істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особа або організація як носій певних прав і обов'язків [9, с. 814]. В свою чергу, У юридичній науці категорія «суб'єкт» традиційно постає у двох аспектах: як суб'єкт права і як суб'єкт правовідносин. Суб'єкт права – це потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю [10, с. 586], учасник суспільних відносин, який на підставі чинного законодавства визнається носієм суб'єктивних прав і відповідних обов'язків [11, с. 16], конструкція, що уособлює людське начало в системі права, є її первинним (вихідним) елементом, що об'єднує (синтезує) індивідуально-особистісне з безособистісним, формально-юридичним у ній [12, с. 149].

Досліджуючи систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні, перш за все варто зазначити, що адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення та розуміється у двох значеннях: у широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток; а вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини йтиметься [7; с. 50].

Шаповал Р.В. та Солнцева Х.В. зазначають, що говорячи про суб'єкта адміністративно-правового забезпечення, необхідно розуміти осіб, уповноважених державою на упорядкування суспільних відносин через їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію і розвиток. Врахо-

вуючи вищезазначене, автори запропонували наступне визначення суб'єкта адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення: особа, що є носієм конкретних прав та обов'язків, які становлять зміст правовідносин, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу планування, формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення, та реалізує їх з метою забезпечення постачання (закупівлі) продукції, робіт і послуг для задоволення військових потреб силових відомств України в озброєнні, військовій техніці, інших матеріальних засобах та забезпечення національної безпеки і оборони [6]. Пашинський В.Й. в своїй праці зазначає, що систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України складають суб'єкти публічного управління, які за допомогою адміністративно-правових засобів, методів і процедур визначають та організовують реалізацію державної політики у сфері оборони, що охоплює всі сфери суспільного життя і направлена на підготовку до оборони держави, її збройного захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту [8].

Таким чином, під суб'єктом адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні можна вважати визначений орган чи структуру, який в рамках своєї компетенції здійснює координацію, планування, контроль, взаємодію та прийняття відповідних рішень для забезпечення ефективності та належного виконання державних оборонних замовлень, враховуючи потреби та інтереси національної безпеки та оборони.

Беззаперечно, найбільш владно-розпорядчим суб'єктом адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні є Кабінет Міністрів України. Згідно Закону України «Про оборонні закупівлі» Кабінет Міністрів України: 1) затверджує: зведений трирічний план закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями та внесення змін до нього; порядок розроблення, освоєння та випуску нових видів продукції оборонного призначення, а також припинення випуску існуючих видів такої продукції; схвалені рішенням Ради національної безпеки і оборони України основні показники закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями, зміни до них, на плановий бюджетний період та орієнтовні показники обсягів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями на наступні за плановим два бюджетні періоди; типові форми державного контракту (договору) за закритими закупівлями з урахуванням норм закону; порядок проведення випробування зразків озброєнь та військової техніки; положення про уповноважений орган з державного гарантування якості та порядок проведення робіт з державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення; 2) визначає: державних замовників у сфері оборони; критерії та методики оцінювання найбільш економічно вигідної пропозиції учасника закупівлі; заходи з економічної підтримки та стимулювання підприємств - виконавців державних контрактів (договорів); порядок формування очікуваної вартості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, закупівля яких здійснюється за неконкурентною процедурою; порядок проведення переговорів та укладення державного контракту (договору) з єдиним виконавцем; порядок створення та функціонування Реєстру, порядок внесення суб'єктів господарювання до Реєстру; порядок планування, формування, особливості розміщення, коригування оборонних закупівель, здійснення контролю та звітування про їх виконання, а також оприлюднення інформації про оборонні закупівлі; порядок укладення компенсаційних (офсетних) договорів та види компенсацій; зміни розрахункової ціни в єдиного виконавця у разі закупівлі фундаментальних наукових, прикладних досліджень, експериментальних розробок, а також науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, що здійснюється за неконкурентною процедурою; порядок ведення типового реєстру конструкторської документації на озброєння, військову та спеціальну техніку; 3) вирішує інші питання у сфері оборонних закупівель у межах повноважень, визначених

Конституцією України та іншими законами України [1].

Сторонами будь-якого договору у сфері закупівель є замовник та виконавець. Державні замовники у сфері оборони – це визначені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, військові формування, утворені відповідно до законів України [1]. Також є безпосередні виконавці державного контракту (договору) з оборонних закупівель.

Також до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні належить:

– головний орган у сфері планування оборонних закупівель – це визначений Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [1]. Згідно законодавства, Мінстратегпром є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у літакобудівній галузі та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності (далі - стратегічні галузі промисловості) [4];

– головний орган у сфері здійснення оборонних закупівель – це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та в особливий період [1]. Згідно законодавства, Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [5];

– уповноважений орган з державного гарантування якості – орган, уповноважений Кабінетом Міністрів України на оцінювання відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення вимогам, встановленим державним замовникам при здійсненні оборонних закупівель [1]. На сьогодні вже зроблено перші кроки щодо створення національної системи державного гарантування якості, зокрема: постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 622 «Про уповноважений орган з державного гарантування якості» (Офіційний вісник України, 2021 р., № 50, ст. 3084) визначено уповноважений орган з державного гарантування якості (Міністерство оборони є уповноваженим органом з державного гарантування якості) [2]; розпочато роботу із запровадження національних і військових стандартів щодо державного гарантування якості; започатковано навчання фахівців з державного гарантування якості. Здійснення зазначених заходів є важливим, але недостатнім кроком для створення системи державного гарантування якості. Створення та забезпечення функціонування системи державного гарантування якості вимагає комплексного і системного підходу до вирішення всіх проблемних питань на державному рівні та у сфері оборонно-промислового комплексу [3].

Законодавець також закріплює, що державні замовники, учасники закупівель і головні органи у сфері планування та здійснення оборонних закупівель повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері оборонних закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» і «Про інформацію» з дотриманням вимог, встановлених законодавством про державну таємницю [1].

Як зазначено в профільному нормативно-правовому акті, окрему роль відіграють міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення як спеціалізовані фонди, підприємства, установи та організації, програми міжнародних військових продажів, перелік яких визначений Кабінетом Міністрів України, які надають послуги із закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення на підставі відповідних угод та від-

повідно до внутрішніх правил і процедур таких організацій [1]. Закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом для забезпечення потреб державного замовника може здійснюватися шляхом: 1) закупівлі державним замовником (або уповноваженим ним суб'єктом господарювання) через міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення; 2) укладення державного контракту (договору) або договору про закупівлю відповідно до видів закупівель; 3) укладення державним замовником державного контракту (договору) з іноземним або вітчизняним суб'єктом господарювання, якому в установленому законодавством порядку надані повноваження на право здійснення імпорту товарів, робіт і послуг оборонного призначення, у тому числі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, які містять відомості, що становлять державну таємницю [1].

Тобто, до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення в Україні в першу чергу входять наступні ключові суб'єкти: 1) Кабінет Міністрів України; 2) головний орган у сфері планування оборонних закупівель; 3) головний орган у сфері планування оборонних закупівель; 4) головний орган у сфері здійснення оборонних закупівель; 5) уповноважений орган з державного гарантування якості; 6) міжнародні спеціалізовані організації; 7) в деяких окремих випадках – громадськість.

Список використаних джерел:

1. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. Голос України. 2020. № 144.
2. Про уповноважений орган з державного гарантування якості: постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 622. Офіційний вісник України. 2021. № 50.
3. Концепція створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2022 р. № 976-р. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2022-р#Text
4. Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2020 р. № 819. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-п#Text
5. Положення про Міністерство оборони України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730). Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п#Text
6. Шаповал Р.В. та Солнцева Х.В. Структурно-системний аналіз суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення. Юридичний науковий електронний журнал №6. 2022. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/67
7. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46–50.
8. Пашинський В.Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Випуск 47.
9. Словник української мови: в 11 томах. АН УРСР; Ін-т мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Наук. Думка, 1970–1980. – Т. 9. – 1978. 896 с.
10. Окунєв І.С. Правовий статус суб'єкта права: поняття та ознаки. І.С. Окунєв. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ. 2005. С. 583–590.
11. Чанишева Г.І. Окремі теоретичні проблеми сучасного трудового права України. Г.І. Чанишева, Н.Б. Болотіна. Право України. 1999. № 9. С. 12–19.
12. Загальна теорія права: підруч. За заг. Ред. М.І. Козюбри. Київ. ВАІТЕ, 2015. 392 с.

Povydysh V. System of subjects of administrative and legal security of the state defense order in Ukraine

The relevance of the article lies in the fact that there is insufficient coordination and interaction between state bodies, lack of transparency in relations with enterprises of the defense-industrial complex, limited participation of the private sector and scientific institutions, as well as insufficient control over the execution of defense orders and inconsistency in the regulatory regulation of this area. which in the future negatively affects the efficiency of the state defense order, in particular, the timeliness and quality of execution of defense orders. The purpose of the article is to reveal the system of subjects of administrative and legal support of the state defense order in Ukraine based on the theory of administrative and military law, norms of national legislation and the latest positions of scientists. The article defines that the subject of administrative and legal support of a state defense order in Ukraine can be considered a specified body or structure that, within the framework of its competence, carries out coordination, planning, control, interaction and making relevant decisions to ensure the efficiency and proper execution of state defense orders, taking into account the needs and interests of national security and defense. It is emphasized that the subject of administrative and legal support of a state defense order in Ukraine can be considered a certain body or structure that, within its competence, carries out coordination, planning, control, interaction and making relevant decisions to ensure the efficiency and proper execution of state defense orders. taking into account the needs and interests of national security and defense. It was determined that the system of subjects of administrative and legal support of the state defense order in Ukraine primarily includes the following key subjects: 1) the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) the main body in the field of defense procurement planning; 3) the main body in the field of defense procurement planning; 4) the main body in the field of defense procurement; 5) authorized body for state quality assurance; 6) international specialized organizations; 7) in some individual cases – the public.

Key words: *administrative responsibility, administrative legal relations, administrative and legal support, state defense order, information and analytical support, methods, powers, coercion, public interest, subject, forms.*

УДК 351.743(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.51

В. В. Буга
кандидат юридичних наук, доцент, декан факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ

ОБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

У статті встановлено, що складом адміністративного правопорушення визнається сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння стає адміністративним правопорушенням (деліктом). У складах конкретизуються загальні ознаки адміністративних правопорушень, тим самим законодавець диференціює кожен випадок протиправних діянь (дій чи бездіяльності), а особи, які застосовують право, здійснюють кваліфікацію адміністративних правопорушень. Сукупність головних, визначальних ознак складу адміністративного правопорушення виділена законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності ознаки.

Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері будівництва – це ключовий аспект визначення його суспільно-шкідливих наслідків та механізмів негативного впливу на суспільні відносини. Будучи інтегральним елементом складу адміністративного правопорушення, об'єкт посягання відіграє важливу роль як у застосуванні адміністративно-деліктних норм, так і в процесах їх творення та систематизації. Від правильності його визначення великою мірою залежать результати юридичної кваліфікації, підсумки розгляду кореспондуючих адміністративних справ та обґрунтованість рішень про накладення адміністративних стягнень.

Включення адміністративно-деліктної норми до певної глави Кодексу України про адміністративні правопорушення означає, що саме відносини, охоплені назвою цієї глави, законодавець розглядає як основний об'єкт правопорушення. Решта правовідносин розглядаються як додаткові об'єкти. Звідси випливає цілком закономірний висновок про те, що для систематизації адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має тільки той з об'єктів, який лежить у площині родового об'єкта (основний об'єкт). Інші (додаткові) об'єкти, хоча й потерпають від того самого проступку, але безпосередньо не впливають на його законодавче віднесення до певної категорії правопорушень.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері будівництва знаходить прояв у дії (будівництво на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; без відповідного документа; недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміна окремих конструктивних елементів житлового будинку та ін.) чи бездіяльності (ігнорування технічних вимог, протипожежної безпеки, будівельних стандартів та ін.).

Ключові слова: *будівництво, сфера будівництва, правопорушення, об'єкт, спосіб, запобігання, реагування.*

У світлі нових викликів сучасності та потреб українського суспільства у відбудові житлових кварталів, адміністративних будівель інших об'єктів інфраструктури, які були знищені чи пошкоджені внаслідок воєнних дій, розпочатих російським агресором, сфера будівництва набирає якісно та кілько нових обертів. Відповідно особливу значущість становить адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у означеній сфері, тим паче, що стан здійснення господарських робіт й без того, характеризується динамікою зростання кількості вчинених протиправних деліктів (зокрема, недбалість у використанні технологій, порушення норм, правил та стандартів якості, розкрадання коштів та матеріалів, завищення обсягів і вартості будівельних робіт, корумпованість службових осіб підрядних організацій та державних контролюючих органів, порушення законодавства під час плану-

© Буга В. В., 2022

вання і забудови територій, самовільне будівництво тощо).

Відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1]. І хоча сам термін «склад адміністративного правопорушення» є лише науковою дефініцією, яка не має нормативного характеру, саме він є стрижнем науки адміністративного права. Тобто, законодавець в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не розкриває ані поняття складу правопорушення, ані системи його основних ознак. Про склад адміністративного проступку згадується лише в п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП, що відносить відсутність складу адміністративного правопорушення до переліку обставин, які виключають провадження в справі [1]. Таким чином, встановлення складу адміністративного правопорушення – це суто пізнавальна діяльність, в основі якого лежить процес тлумачення законодавства [2, с. 52].

Існують різні формулювання юридичного складу адміністративного правопорушення, однак вони є абсолютно подібними за сутнісним наповненням. Так, на думку В. М. Берізко, визначення складу правопорушення має важливе практичне значення, адже дозволяє виявити як фактичні ознаки будь-якого вчинку особи співвідносяться з юридичними ознаками, закріпленими в нормах чинного законодавства [3, с. 83]. О. Г. Стрельченко звертає увагу, що адміністративним правопорушенням властивий цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади [4, с. 138]. В. А. Бортник надає визначення складу адміністративного правопорушення як встановлену правом сукупність ознак (елементів), за наявності яких суспільно-шкідливе діяння може розглядатися як адміністративне правопорушення [5, с. 84].

На думку В. К. Колпакова, склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності [6, с. 25]. О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін. тлумачать поняття як передбачений нормами права комплекс ознак або елементів, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок [7, с. 3]. Я. В. Задорожна зауважує, що склад правопорушення – це система суб'єктивних і об'єктивних ознак, які є необхідними і достатніми для визнання факту, що особа вчинила конкретний адміністративний проступок [8, с. 10].

Отже, у будь-якому випадку, складом адміністративного правопорушення визнається сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння стає адміністративним правопорушенням (деліктом). У складах конкретизуються загальні ознаки адміністративних правопорушень, тим самим законодавець диференціює кожен випадок протиправних діянь (дій чи бездіяльності), а особи, які застосовують право, здійснюють кваліфікацію адміністративних правопорушень. Сукупність головних, визначальних ознак складу адміністративного правопорушення виділена законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності ознаки.

Теоретиками права сформульований висновок про те, що головна роль складу правопорушення полягає у розмежуванні правомірного діяння та протиправного. При цьому формується правова культура та система знань стосовно того, що саме перебуває під охороною закону (об'єкт), які дії можуть завдати шкоди іншим учасникам (об'єктивна сторона), хто саме може відповідати за такі дії (суб'єкт) та яким при цьому повинен бути психічний стан особи (суб'єктивна сторона) [9, с. 9].

Адміністративні правопорушення у сфері будівництва, як і будь-які інші протиправні діяння, відповідальність за які передбачена вітчизняним адміністративно-деліктним законодавством, характеризуються притаманною їм специфікою. У практичній пло-

щині важливість дослідження об'єктивних ознак правопорушень у сфері будівництва пояснюється тим, що від точності встановлення всіх елементів залежить правильна кваліфікація протиправного діяння, а відповідно і рівень дотримання законності у сфері будівництва.

До об'єктивних ознак складу правопорушення належать об'єкт посягання, тобто врегульовані й такі, що охороняються адміністративним правом суспільні відносини, і об'єктивна сторона – зовнішні ознаки, що характеризують протиправність діяння, шкідливі наслідки посягання, причинний зв'язок між діянням і наслідками, що настали, місце, час, спосіб вчинення правопорушення тощо.

Як зазначає М. Р. Гарат різнорівневий вплив на суспільні відносини чітко прослідковується на прикладі адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На рівні одиничних проявів такі порушення становлять небезпеку для конкретних соціальних відношень, пов'язаних з тими чи іншими аспектами планування і забудови територій (наприклад, з приводу якості проектної документації для виконання будівельних робіт, з приводу забезпечення якості і безпеки будівельних матеріалів, з приводу здійснення авторського або технічного нагляду за об'єктом будівництва тощо) [10, с. 75]. На галузевому рівні вони дестабілізують широкий комплекс відносин, які складаються в містобудівній діяльності і спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [11]. І, нарешті, через комплексний вплив на містобудування як складову загальної суспільно-економічної системи відповідні правопорушення негативно впливають на цю систему в цілому, а отже – на всі суспільні відносини, які в ній складаються.

Під родовим об'єктом адміністративного правопорушення прийнято розуміти коло однорідних за своєю соціальною, політичною або економічною природою суспільних відносин. Видовий об'єкт – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків (наприклад, суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів, законодавства тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку управління). У цьому контексті варто звернути увагу на дискусійність міркувань К. Р. Резворович, яка обґрунтовує полігалузевий характер родового об'єкта адміністративних правопорушень у будівництві, поширюючи його на різнорідні і в соціальному відношенні вельми «віддалені» від будівельної сфери правовідносини. На думку дослідниці, родовим об'єктом адміністративних правопорушень, зокрема, правопорушень у сфері будівництві виступають: особа, свободи і права громадян, встановлений порядок управління, суспільна безпека, відносини власності, державний та суспільний порядок [12, с. 154].

Фактично, включення адміністративно-деліктної норми до певної глави КУпАП означає, що саме відносини, охоплені назвою цієї глави, законодавець розглядає як основний об'єкт правопорушення. Решта правовідносин розглядаються як додаткові об'єкти. Звідси випливає цілком закономірний висновок про те, що для систематизації адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має тільки той з об'єктів, який лежить у площині родового об'єкта (основний об'єкт). Інші (додаткові) об'єкти, хоча й потерпають від того самого проступку, але безпосередньо не впливають на його законодавче віднесення до певної категорії правопорушень [13, с. 52]. Залежно від позиції законодавця, в аспекті різних правопорушень одні й ті самі суспільні відносини можуть співвідноситись як основний та додатковий об'єкти, і навпаки – як додатковий та основний. Так, наприклад, основним безпосереднім об'єктом вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством (ч. 3 ст. 96- 1 КУпАП), є суспільні відносини з приводу будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, а додатковим безпосереднім об'єктом – встановлений порядок управління. Водночас, встановлений порядок управління являє собою основний об'єкт правопорушення передбаченого ч. 1

ст. 188-42 КУпАП (невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю). Натомість, суспільні відносини у сфері будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд слугують додатковим безпосереднім об'єктом даного правопорушення.

Наступним елементом складу адміністративного проступку є *об'єктивна сторона*, яка розкриває антисоціальну спрямованість, суспільну небезпеку, характер і ступінь спричинюваної шкоди. Усі ці ознаки можуть бути встановлені не інакше, як під час аналізу конкретного юридичного факту – акту протиправної поведінки.

Як зауважує А. А. Самойлович, об'єктивна сторона є головним чинником встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення. Тільки на основі фактичного діяння може бути встановлено склад делікту, в тому числі його суб'єктивні ознаки, котрі об'єктивуються в конкретному акті людської поведінки [14, с. 55]. Крім того, важлива роль об'єктивної сторони зумовлена тим, що вона дозволяє відшукати необхідну адміністративно-деліктну норму, а також відмежувати конкретне правопорушення від інших подібних деліктів (злочинів, проступків тощо). Адже існують правопорушення абсолютно тотожні за всіма іншими ознаками їх юридично складу. Різниця між ними полягає у відмінностях об'єктивної сторони [15, с. 99]. У деяких випадках ця різниця може бути виявлена лише в окремих елементах (ознаках) об'єктивної сторони. Так, наприклад, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її, кваліфікується за ч. 15 ст. 96-1 КУпАП. Водночас, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам, – це адміністративний проступок, передбачений ч. 17 зазначеної статті [1].

До обов'язкових ознак адміністративного правопорушення будь-якої групи суспільних відносин, завжди відносять діяння у формі дії або бездіяльності. Діяння безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини КУпАП, або однозначно випливає з її змісту.

Наприклад, аналіз змісту ст. 96, 96-1, 96-2 КУпАП дозволяє зробити висновок, що у формі дії можуть бути вчинені такі правопорушення, як: експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію; передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства; вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством; вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством; видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, збудованого з порушенням будівельних норм; вимагання під час реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством та ін. [1; 16].

Об'єктивна сторона зазначених правопорушень варіюється залежно від об'єкту будівництва, технічних показників, проектних вимог тощо. Наприклад: *за результатами перевірки складено акт перевірки дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, в якому зазначено про такі порушення:*

– будівельні роботи на об`єкті будівництва виконані без належно затвердженого проєкту, а саме: без отримання технічних умов на водопостачання та в частині забезпечення пожежної та технічної безпеки;

– роботи з благоустрою території виконані з відхиленням від проекту РП 12-00-ГП лист ГП-7, замість асфальтобетонного покриття виконано армобетонне;

– на об`єкті відсутній журнал зварювальних робіт, акти на закриття прихованих робіт по ущільненню ґрунту під фундаменти, акт про зняття та збереження родючого шару ґрунту, акт лабораторних випробувань зразків бетону та ін.;

– особою, відповідальною за здійснення авторського нагляду, не фіксуються результати авторського нагляду;

– особою, відповідальною за здійснення технічного нагляду, не оформлювалися

акти виконаних з недоліками робіт, не вимагалося від підрядника виконання робіт відповідно до проєктно-кошторисної документації, усунення відхилень від проектних рішень, перевірка відповідності виконаних будівельно-монтажних робіт проектним рішенням та вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил [17].

Звідси слідує, що шляхом бездіяльності можуть вчинятись, зокрема: порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки; порушення строків надання замовникові висновків експертизи проектної та містобудівної документації; порушення строків видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт; неподання або несвоєчасне подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику; невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду тощо [1; 16].

Типовим прикладом, є наступне судове рішення: *Судом переглядалась справа, відповідно до якої постановою відповідача ОСОБА_1 було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення передбаченого частиною першою статті 96 КУпАП та накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1700,00 грн. Вказане адміністративне стягнення було накладено за наведення недостовірних даних, які були вказані останнім в пункті 11.1 декларації про готовність об`єкта до експлуатації. Перевіривши доводи касаційної скарги, правильність застосування норм матеріального та процесуального права судами попередніх інстанцій, Суд дійшов наступних висновків: заповнення та подання документів обумовлюється вчиненням разової дії у певний час, яка в свою чергу завершується моментом реєстрації такого документу уповноваженим органом. У випадку, що переглядався Верховним судом, після реєстрації декларації, уповноважений орган у встановлені строки не вчинив жодних дій щодо відомостей, зазначених у декларації, а тому порушення, передбачене ч. 1 ст. 96 КУпАП не може вважатися триваючим* [18]. У даному випадку недостовірні дані було зазначено відповідачем у декларації про готовність об`єкта до експлуатації, однак у постанові останнього визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення передбаченого ч. 1 ст. 96 КУпАП.

Як вже будо зазначено, певний вид правопорушень у сфері будівництва вчиняється шляхом поєднання дій і бездіяльності. Наприклад, адміністративне правопорушення, передбачене ч. 9 ст. 96-1 КУпАП (виконання окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, відповідальним виконавцем, який згідно із законодавством повинен мати кваліфікаційний сертифікат, без отримання в установленому порядку такого сертифіката) характеризується нерозривною єдністю дій (виконання робіт, пов'язаних із створенням об'єктів) і бездіяльності (неотримання кваліфікаційного сертифіката відповідальним виконавцем). У такому разі відсутність одного з двох проявів діяння (дії або бездіяльності) автоматично виключає його протиправність та, як наслідок, унеможливлює кваліфікацію учиненого за ч. 9 ст. 96-1 КУпАП [1].

Крім того, поєднанням дій і бездіяльності властиве об'єктивній стороні таких правопорушень, як виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про їх початок; виконання будівельних робіт без дозволу на їх виконання; виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх; невиконання приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт [1].

Отже, встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері будівництва – це ключовий аспект визначення його суспільно-шкідливих наслідків та механізмів негативного впливу на суспільні відносини. Будучи інтегральним елементом складу адміністративного правопорушення, об'єкт посягання відіграє важливу роль як у застосуванні адміністративно-деліктних норм, так і в про-

цесах їх творення та систематизації. Від правильності його визначення великою мірою залежать результати юридичної кваліфікації, підсумки розгляду кореспондуючих адміністративних справ та обґрунтованість рішень про накладення адміністративних стягнень. Об'єкт адміністративного правопорушення є визначальним критерієм структуризації Особливої частини КУпАП, як основного акту адміністративно-деліктного законодавства.

Загальним об'єктом правопорушень у сфері будівництва виступають відносини, що регулюються та охороняються нормами права. Родовий об'єкт відображений у Главі 8 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів». Видовим об'єктом складу правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, пов'язані з дотриманням будівельних норм, стандартів, чинного законодавства тощо, які в сукупності з іншими відносинами складають родовий об'єкт у сфері встановленого порядку. Безпосереднім об'єктом правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини визначені конкретною нормою.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері будівництва знаходить прояв у дії (наприклад, здійснюється на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети; проводиться без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проєкту; недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також зміна окремих конструктивних елементів житлового будинку, будівлі, споруди, що впливає на їх міцність і безпечність) чи бездіяльності (зокрема, ігнорування технічних вимог, протипожежної безпеки, будівельних стандартів тощо).

Точне з'ясування об'єктивних ознак адміністративних правопорушень у сфері будівництва є важливою запорукою їх правильної кваліфікації. Зважаючи на це, увага має бути приділена якості їх законодавчого опису, методиці їх встановлення та повноті процесуальної фіксації.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10
2. Колпаков В. К. Адміністративний проступок: критерії визначення. *Вісник прокуратури*. 2005. № 5. С. 51-52.
3. Берізко В. М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 80–83.
4. Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.
5. Бортник В. А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навч. посіб. Київ, 2008. 256 с.
7. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін. К., 2016. 388 с.
8. Задорожна Я. В. Спосіб вчинення протиправного діяння як ознака об'єктивної сторони адміністративного проступку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 18 с.
9. Комлик В. В. Склад правопорушення: теоретичні підходи та практичні виміри: автореф дис. к.ю.н.: 12.00.01. К., 2017. 18 с.
10. Гарат М.Р. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівельної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 217-219.
11. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print
12. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 194 с.
13. Нефедова А. В. Об'єкт адміністративних проступків на автомобільному транспорті. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Право». 2019. № 55, т. 2. С. 49-54.
14. Самойлович А. А. Об'єктивна сторона корупційних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного уні-*

верситету. Серія: Право. 2019. Вип. 58. Т. 2. С. 54-57.
15. Гуржій А. В. Адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.
16. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон від 14 жовт. 1994 № 208/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 лип. 2020 р. Справа №521/15813/16-а. *Єдиний Державний Реєстр Судових Рішень.* URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/90713953
18. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 груд. 2019 р. Провадження №К/9901/13498/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86552118

Buha V. Objective signs of offenses in the field of construction

The article establishes that the composition of an administrative offense is recognized as a set of objective and subjective signs, in the presence of which the act becomes an administrative offense (delict). The general features of administrative offenses are specified in the articles, thereby the legislator differentiates each case of illegal acts (actions or inactions), and the persons who apply the law carry out the qualification of administrative offenses. The set of main, defining signs of an administrative offense is highlighted by the legislator as typical, necessary and at the same time sufficient signs to bring a person to legal responsibility.

Establishing the object of an administrative offense in the field of construction is a key aspect of determining its socially harmful consequences and mechanisms of negative impact on social relations. Being an integral element of the composition of an administrative offense, the object of encroachment plays an important role both in the application of administrative-delict norms and in the processes of their creation and systematization. The results of legal qualifications, the results of consideration of corresponding administrative cases, and the validity of decisions on imposing administrative fines largely depend on the correctness of its definition.

The inclusion of an administrative-delict rule in a certain chapter of the Code of Ukraine on Administrative Offenses means that it is the relations covered by the title of this chapter that the legislator considers as the main object of the offense. The rest of the legal relations are considered as additional objects. From this follows a completely natural conclusion that for the systematization of administrative-delict legislation, only the one of the objects that lies in the plane of the generic object (the main object) is of decisive importance. Other (additional) objects, although suffering from the same misdemeanor, do not directly affect its legal assignment to a certain category of offenses.

The objective side of an administrative offense in the field of construction is manifested in action (construction on a plot of land that was not allocated for this purpose; without an appropriate document; non-compliance with architectural, sanitary, ecological, fire-fighting and other requirements and rules, as well as changing individual constructive elements of a residential building, etc.) or inaction (ignoring technical requirements, fire safety, construction standards, etc.).

Key words: *construction, field of construction, offense, object, method, prevention, response.*

УДК 343. 37: 342.95
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.52

О. Є. Щоткевич
аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Метою статті є дослідження принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. Стаття присвячена дослідженню принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. Зазначено, що представлений у Законі України «Про охоронну діяльність» підхід потребує внесення змін, оскільки обмежує суспільне значення охоронної діяльності, відокремлюючи її від правоохоронної діяльності як непов'язаний з останньою елемент, та ставить під сумнів відповідність її принципам права. Доведено, що, маючи фундаментальний характер, принципи права відіграють організуючу роль у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників взаємодії і не суперечать спеціальним принципам їх діяльності. Принципи взаємодії не існують автономно. Вони за своїм характером є детермінантами, що формують напрям та особливості спільної діяльності її учасників. Представлено низка позицій науковців щодо визначення змісту принципів права, що регулюють суспільні відносини у сфері взаємодії уповноважених суб'єктів. Існування великої кількості різноманітних дефініцій принципів права у національній юридичній літературі обґрунтовано тим, що принцип права за своєю природою є неоднноманітним та неоднозначним явищем, досліджувати який можна та необхідно з різних боків. Визначено, що принцип прозорості означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності. У статті зроблено висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно гарантувати відповідність спільної діяльності її учасників. Відповідно основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість.

Ключові слова: *право, свобода, громадянин, демократичний, національний, безпека.*

Постановка проблеми. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності із правоохоронними органами та громадськістю як система, метою якої є узгоджений стан управління, передбачає наявність закріплених принципів права. У преамбулі Закону України «Про охоронну діяльність» зазначається, що цей Закон визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян [1]. Такий підхід законодавця обмежує суспільне значення охоронної діяльності, відокремлюючи її від правоохоронної діяльності як непов'язаний з останньою елемент, та ставить під сумнів відповідність її принципам права.

© Щоткевич О. Є., 2022

Принципи права у такому розумінні дозволяють уточнити та деталізувати сферу існування та функціональну спрямованість спільної діяльності уповноважених учасників. Маючи фундаментальний характер, вони відграють організуючу роль у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників взаємодії і не суперечать принципам діяльності останніх, що носять спеціальний характер. Принципи взаємодії не існують одноосібно, вони впливають один на одного, доповнюючи та визначаючи напрям і характер спільної діяльності її учасників [2, с.115].

Принципи права, що формують та регулюють суспільні відносини уповноважених учасників взаємодії, науковцями розглядаються переважно з різних позицій. Здебільшого вони визначаються за принципами охоронної, правоохоронної діяльності чи діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Пов'язуючи їх з нормативно-правим регулюванням окремого виду діяльності, автори акцентують увагу на законодавчо закріплених принципах діяльності правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, та громадськості, а у класифікації їх на загальні та спеціальні враховують особливості діяльності інших учасників взаємодії, зацікавленість останніх у позитивних результатах спільних дій.

Існування великої кількості різноманітних дефініцій принципів права у національній юридичній літературі зумовлено тим, що принцип права за своєю природою є неодноманітним та неоднозначним явищем, досліджувати який можна та необхідно з різних боків. Однак такий стан речей вимагає внести в поняття і визначення принципів, що діють у правовій сфері, одноманітність тією мірою, наскільки вона є можливою для юридичної науки [3, с.42].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням дефініцій принципів права присвячено роботи Безпалової О.І., Завального М. В., Коваленка О. І., Кузьменко О. В., Смирнова А.А., Смирнова А.М., Соркіна Б.В., Суботи С. І., Сущенка В.Д., Шорського П.О. та ін.

Метою статті є дослідження принципів регулювання суспільних відносин, що виникають у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськістю і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян.

Виклад основного матеріалу. Субота С. І. підкреслює, що від досконалості принципів взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин залежить результат їх спільних дій, досягнення мети охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [4, с.32]. Система координат правоохоронної діяльності є визначальною у цьому процесі, тому принципи взаємодії Національної поліції і громадськості є основними засадами спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Завальний М. В. зазначає, чітке дотримання та однакове розуміння принципів організації взаємодії суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю дозволяє якісно покращити результати спільної діяльності уповноважених суб'єктів та раціонально вирішити проблеми, що виникають у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [2, с.114-115].

Безпалова О.І., Шорський П.О. зазначають, що будь-яка діяльність у сфері адміністративного права провадиться на основі певних засад, які в юриспруденції називають принципами. Звідси логічним є, що процес взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин будується на принципах, передбачених нормативною базою, яка регулює діяльність кожного її учасника [5].

Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно гарантувати відповідність

спільної діяльності її учасників насамперед принципам верховенство права, законності, підзвітності, прозорості, сприяти ефективності їх дій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України.

Принцип верховенства права, за визначенням екс-генерального секретаря ООН Кофі Аннана, стосується управління, відповідно якого всі особи, установи та структури, державні та приватні, враховуючи саму державу, функціонують за законами, які публічно оприлюднені, застосовуються однаково до всіх і на основі яких здійснюється незалежне судочинство та які відповідають міжнародним стандартам у сфері права людини. Реалізація принципу верховенства права потребує від держави заходів, що забезпечують дотримання принципів пріоритету права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, справедливого застосування закону, поділу влади, участі у прийнятті рішень, юридичної визначеності, уникнення свавілля і судової прозорості [6].

В Україні принцип верховенства права неконкретизований чинним законодавством. Єдиними нормативними актами, що подають тлумачення цього поняття є Закон України «Про Національну поліцію» та Закон України «Про державну службу». Ст.6 Закону України «Про Національну поліцію» («Верховенство права») принцип верховенства права закріплено як принцип, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Його застосування передбачає урахування практики Європейського суду з прав людини [7]. У п.1 ч.1 ст.4 Закон України «Про державну службу» («Принципи державної служби») принцип верховенства права визначається так: це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [8].

Наведені із Закону України «Про Національну поліцію» та Закону України «Про державну службу» тлумачення більш стосуються розуміння змісту принципу законності, і в жодному разі не принципу права. Падалка Р.О. вважає, що відсутність у національній юридичній науці розмежування у поясненнях цих двох дефініцій обумовлене пануванням радянського стереотипу, який зводить принцип верховенства права до принципу законності. Як слушно вказує дослідник, ототожнювати їх неприпустимо, оскільки значна частина українського законодавства орієнтована на потреби влади, а не громадянського суспільства, що призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина [9, с.160].

Альберт Венн Дайсі, засновник природно-правової школи права, зазначав, що верховенство права є стримуючим принципом суверенітету парламенту як представницької влади у демократичній державі [10]. Принцип верховенства права, будучи результатом звичаєвого права (право, що створювалося суддями протягом багатьох років та не потребувало писемної кодифікації), виступає протиріччям безмежній владі держави над людиною [10].

Принцип законності, виконуючи одну із важливих функцій у праві, передбачає неухильне дотримання уповноваженими суб'єктами чинних приписів. Останнє стосується як фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, так і суб'єктів владних повноважень [11]. Дж. Джоуел зазначає, оскільки дотримання принципу законності висувається як необхідна умова до діяльності посадових осіб, то воно вочевидь вимагає, щоб посадові особи мали повноваження на виконання певних дій та діяли в межах наданих їм повноважень [12, с. 10] Реалізація принципу законності у праві пов'язано із тим, що жодна особа, якщо вона не порушила чинні норми національного законодавства та міжнародного права, не може зазнавати покарання та, навпаки, за порушення зазначених норм для особи повинна наставати юридична відповідальність. Здійснення закріплених правових норм повинно відповідати практичним потребам [11].

Дотримання принципу законності у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю має автономне врегулювання для кожного

учасника через чинні нормативні акти, про які ми раніше говорили на сторінках дисертаційного дослідження. Ст.8 Законом України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України; поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази; накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [7]. У ч.1 ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» принцип законності визначено як один із принципів створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а також їх взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [13]. Використання терміну «принцип законності» тут має бланкетний характер з відсилкою до Закону України «Про Національну поліцію», враховуючи неможливість самостійного виконання громадськими формуваннями завдань з охорони громадського порядку та державного кордону. У Законі Україну «Про охоронну діяльність» опису принципу законності присвячена значна частина, але номінативного визначення його не подано.

Як слушно зазначає Соркін Б.В., звернення до змісту поняття «принцип законності» передбачає існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначала загальну структуру, основні та можливі делеговані повноваження суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Причиною тому є неточність чи недосконалість законодавчого регулювання, що призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих державних законів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів. Це в свою чергу, зазначає дослідник, гальмує розвиток адміністративного права та безумовне втілення законності до взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю [14].

Принцип підзвітності передбачає можливість здійснення у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадськості одночасно державного контролю та громадського нагляду. У ч.2 ст.3 Конституції України закріплено: держава відповідає перед людиною за свою діяльність [15], – що є похідним для розуміння підзвітності як наявності правил, норм і механізму відкритого доступу громадян до діяльності суб'єктів владних повноважень [16]. В Указі Президента України; Концепції від 22.07.1998 №810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» поняття підзвітності визначається як певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати за свою діяльність. За змістом «підзвітність» передбачає одержання інформацій та звітів і може застосовуватися окремо від здійснення функцій державного контролю та громадського нагляду [17].

Принцип прозорості у теперішній час реалізується через прямі та непрямі форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. У Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року мова йде про те, що принцип прозорості дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувати критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції, є чинником, що підтверджує легітимність органів управління державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [18]. Охоронна діяльність, правоохоронна діяльність та діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону спрямовані на вико-

нання завдань у сфері забезпечення державної і національної безпеки, охорони прав і свобод людини і громадянина, що дозволяє за міжнародними стандартами обмежувати права доступу до інформації. Обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті захисту [18].

Висновки. основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість. *Принцип верховенства права* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава. *Принцип законності* означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами. *Принцип підзвітності* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд. *Принцип прозорості* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про охоронну діяльність: *Закон України* від 22.03.2012 № 4616-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text
2. Завальний М.В. Принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні. *Правовий часопис Донбасу.* 2018. №1 (62). С. 114-119.
3. Колодій А.М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
4. Субота С.І. Принципи взаємодії Національної поліції і громадськості. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №1. С. 32-34.
5. Безпалова О.І., Шорський П.О. Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 6. С. 65-70.
6. The rule of law and transitional justice in conflict and post#conflict societies. Report of the Secretary-General, Doc. S/2004/616. August 2004 (para. 6).
7. Про Національну поліцію України*: Закон України* від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text
8. Про державну службу*: Закон України* від 10.12.2016 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text
9. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01ь/ Нацаціональний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2017. 195 с.
10. Dicey A.V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 10th ed.,1959/ with introduction by E.C.S. Wade. London and Basingstoke: the Macmillan Press Ltd, 1979 (Reprinted). 535 p.
11. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. Право України. 2011. № 10. С. 168–184. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr

12. Jowell J. L. The Rule of Law and its Underlying values. *The Changing Constitution* / Jowell J. L., Oliver Dawn. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011. 428 p.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: *Закон України* від 22.06.2000№ 1835-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text
14. Соркін Б.В. Принцип законності та засоби його забезпечення в сучасній системі державного управління. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4 С. 124-128.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text
16. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 08.11.2017 №797-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р#Text
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 №810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text
18. Рекомендації Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002: неофіційний переклад. URL: https://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text

Shchotkevych O. PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF INTERACTION BETWEEN SECURITY ENTITIES AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE PUBLIC

The purpose of the article is to study the principles of regulation of social relations that arise in the interaction of subjects of security activities, law enforcement agencies and the public and are manifested in the actual implementation of legal prescriptions, rights and freedoms of citizens. The article is devoted to the study of the principles of regulation of social relations arising in the interaction of security entities, law enforcement agencies and the public and manifested in the actual implementation of legal provisions, rights and freedoms of citizens. It is noted that the approach presented in the Law of Ukraine «On Security Activities» needs to be amended, since it limits the social significance of security activities, separating it from law enforcement activities as an element unrelated to the latter, and calls into question its compliance with the principles of law. The author proves that, being fundamental in nature, the principles of law play an organizing role in the interaction of administrative entities and participants to interaction and do not contradict the special principles of their activities. The principles of interaction do not exist independently. By their very nature, they are determinants which shape the direction and specific features of joint activities of its participants. The article presents a number of scholars' positions on determining the content of the principles of law which regulate social relations in the area of interaction of authorized subjects. The existence of a large number of different definitions of the principles of law in the national legal literature is substantiated by the fact that the principle of law is inherently diverse and ambiguous, and it can and should be studied from different angles. It was determined that the principle of transparency means that subjects of security activities, law enforcement agencies and the public as participants in the interaction provide constant information to each other about their activities for the protection of public order and the state border, prevention and counteraction of administrative and criminal offenses within the limits necessary for the implementation tasks by direction, publish information with the official consent of all authorized subjects in the cases and in the order specified by law, participate in the preparation and discussion of normative legal acts related to the sphere of joint activity. The article concludes that the administrative and legal support for interaction of security entities with law enforcement agencies and the public should ensure that the joint activities of its participants are in line with the law. Accordingly, the main principles of organization of interaction between security entities and law enforcement agencies and the public are the rule of law, legality, accountability and transparency.

Key words: *right, freedom, citizen, democratic, national, security.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.53

В. В. Діденко
аспірант
Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність статті полягає в тому, що служба в поліції є широкою сферою службово-трудової діяльності, яка відрізняється не тільки специфікою виконуваних поліцейськими функцій, але й обмеженнями, пов'язаними з їх професійною діяльністю, а також завданнями, які вони реалізують у галузі забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина на території України, боротьби зі злочинністю, а також виявлення та припинення будь-яких інших протиправних посягань на громадську безпеку та правопорядок. А відтак, важливим та необхідним є належна підготовка поліцейських. Окрім того, варто зауважити, що забезпечення ефективної підготовки працівників Національної поліції України, враховуючи специфіку покладених на них нормами чинного законодавства завдань, є фактично неможливим без належного правового регулювання відповідних суспільних відносин. Метою статті є: охарактеризувати правове регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції України та встановити місце в ньому норм адміністративної галузі права. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, виокремлено систему нормативно-правових актів, норми яких спрямовано на регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції України. Обґрунтовано, що розглядати відповідні нормативно-правові акти найбільш доцільно в залежності від їх юридичної сили. Доведено, що в системі відповідного правового регулювання ключове місце належить нормам адміністративної галузі права. Наведено низку аргументів на підтвердження даної тези. Визначено, що ключове місце в системі правового регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції України відводиться саме нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою: по-перше, визначається правовий статус Національної поліції, її завдання та функції, що в свою чергу обумовлює напрямку та специфіку підготовки поліцейських; по-друге, закріплюються правові основи функціонування суб'єктів, які уповноважені здійснювати підготовку, досліджуваної категорії правоохоронців; по-третє, розкриваються організаційні засади підготовки поліцейських; по-четверте, встановлюються ключові гарантії для осіб, які проходять підготовку у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Ключові слова: *правове регулювання, адміністративне право, професійна підготовка, працівники, Національна поліція.*

Актуальність теми. Служба в поліції є широкою сферою службово-трудової діяльності, яка відрізняється не тільки специфікою виконуваних поліцейськими функцій, але й обмеженнями, пов'язаними з їх професійною діяльністю, а також завданнями, які вони реалізують у галузі забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина на території України, боротьби зі злочинністю, а також виявлення та припинення будь-яких інших протиправних посягань на громадську безпеку та правопорядок. А відтак, важливим та необхідним є належна підготовка поліцейських. Окрім того, варто зауважити, що забезпечення ефективної підготовки працівників Національної поліції України, враховуючи специфіку покладених на них нормами чинного законодавства завдань, є фактично неможливим без належного правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Стан дослідження. Професійна підготовка поліцейських є однією з найбільш актуальних проблематик серед представників трудової, адміністративної та багатьох інших галузей права. Різні сторони даного питання у своїх роботах розробляли

© Діденко В. В., 2022

такі вчені, як: Ю.О. Загуменна, О.М. Кримська О.М. Музичук, В.Д. Поливанюк, В.Я. Покайчук, Д.В. Швець, І.М. Шопіна та багато інших. Водночас, в роботі жодного з представлених науковців не приділено належної уваги характеристиці місця норм адміністративного права у правовому регулюванні професійної підготовки працівників Національної поліції України.

Саме тому метою статті є: охарактеризувати правове регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції України та встановити місце в ньому норм адміністративної галузі права.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що система правового регулювання професійної підготовки працівників поліції здійснюється системою нормативно-правових актів, які різняться за своєю юридичною силою. Керуючись відповідною логікою, перш за все, варто виділити Конституцію України, яка містить низку правових норм, які визначають основні засади правового регулювання досліджуваної сфери. До таких норм необхідно віднести статтю 43, яка передбачає обов'язок держави створювати умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [1]. Цією нормою проголошено принцип державного забезпечення рівних можливостей у доступі до професійної підготовки, у тому числі й працівників Національної поліції. Також, відповідно до ст. 53 встановлено обов'язок держави забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадянам надається право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі [1]. Таким чином, конституційно закріплюється конкурсний підхід до отримання безоплатної професійної підготовки у закладах вищої освіти державної і комунальної форм власності.

Наступним за рівнем юридичної сили щаблем правового регулювання професійної підготовки працівників поліції слід вважати міжнародні нормативно-правові акти. Так, Хартія основних прав Європейського Союзу містить норму, яка проголошує право кожної людини на освіту та доступ до професійної підготовки і підвищення кваліфікації. Це право включає можливість безкоштовного отримання обов'язкової освіти. Також Хартією забороняється будь-яка дискримінація за будь-якою ознакою, як: стать, раса, колір шкіри, етнічне або соціальне положення, генетичні характеристики, мова, релігія або переконання, політичні або будь-які інші погляди, приналежність до національної меншини, майновий стан, народження, непрацездатність, вік або сексуальна орієнтація [2].

Міжнародна організація праці в Конвенції про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів у ст. 4 встановлює зобов'язання кожного члена цієї Організації розробляти і вдосконалювати відкриті, гнучкі й такі, що доповнюють одна одну, системи загальної та професійно-технічної освіти, шкільної і професійної орієнтації та професійної підготовки, незалежно від того, здійснюється така діяльність у системі формальної освіти чи поза нею. Також встановлюється обов'язок кожного члена Міжнародної організації праці поступово розширяти, пристосовувати і гармонізувати свої системи професійної підготовки з тим, щоб вони відповідали потребам молодих людей і дорослих у здобутті професійної підготовки протягом усього їхнього життя, у всіх секторах економіки, у всіх галузях економічної діяльності та на всіх рівнях кваліфікації і відповідальності [3].

Перелічені нормативні документи не вичерпують усе коло міжнародних актів, норми яких стосуються професійної підготовки працівників Національної поліції. На основі наведених положень можемо виявити основні принципові засади міжнародно-правового регулювання розглядуваної сфери. Зокрема, це право кожного на принципах недискримінації реалізувати своє право на професійну освіту, що включає конкурсний підхід до отримання професійної підготовки на основі оцінки відповідності спеціальним вимогам. Також вагоме значення має забезпечення вдосконалення рівня освіти впродовж життя, яке може відбуватися у різних формах, що беззаперечно стосується і професійної підготовки.

Законодавчі акти України багато в чому деталізують означені засади міжнарод-

но-правового регулювання до більш конкретизованої сфери застосування. Так, Закон України «Про вищу освіту» «встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях» [4]. Зазначений вище законодавчий акт має загальне значення для регулювання питань професійної підготовки працівників Національної поліції. Спеціальним законом, який регулює окреслене питання є Закон України «Про Національну поліцію», який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України. Ним у ст. 72 визначаються види професійної підготовки поліцейських [5] .

Значна кількість підзаконних нормативно-правових актів передбачає норми, якими здійснюється правове регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції. Зокрема Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року в якості одного з пріоритетних напрямків визначено розвиток кадрового потенціалу, що передбачає формування стабільного та високопрофесійного кадрового складу органів системи МВС на основі розвитку відомчої системи освіти та підготовки кадрів, яка відповідає професійним потребам персоналу органів системи МВС і сприяє формуванню його загальних цінностей; розроблення механізмів забезпечення прозорості відбору кадрів і кар'єрного зростання; розроблення і впровадження програм безперервного професійного розвитку персоналу тощо [6]. Перелічені напрямки не втратили своєї актуальності і до тепер.

Розглянемо акти правового регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції відповідно до визначених Законом «Про Національну поліцію» рівнів такої підготовки. Першим рівнем є первинна професійна підготовка. Правові засади її регулювання визначаються Положенням про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, де розкривається порядок і умови проходження первинної професійної підготовки поліцейських, вперше прийнятих на службу в поліції [7].

Підготовка у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання пов'язана з набуттям працівниками поліції певного освітнього рівня. Для правового регулювання отримання професійної підготовки шляхом здобуття вищої освіти у таких навчальних закладах мають значення низка підзаконних нормативно-правових актів, які присвячені врегулюванню освітньої діяльності. Зокрема до них належить Наказ Міністерства освіти і науки України «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266», де запроваджено Таблицю відповідності Переліку напрямів, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, спеціаліста і магістра, та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266 [8].

Нормативно-правовим актом, що має спеціалізоване значення для врегулювання питань професійної підготовки працівників поліції у закладах вищої освіти системи МВС є Положення про вищі навчальні заклади МВС, ним визначається завдання, права та обов'язки таких закладів, їх структура, принципи та суб'єкти управління, особи постійного складу, їх перелік та специфіка, особи перемінного складу, їх склад, права та обов'язки, основні завдання наукової діяльності, а також особливості міжнародного співробітництва та зовнішньоекономічних зв'язків [9] .

«Порядок добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального закладу Національної гвардії України» визначає

процедуру добору, направлення і зарахування на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для МВС і Національної поліції України. Цим Порядком регулюється прийом на навчання, джерела фінансування здобуття вищої освіти, обсяги прийому та обсяги державного замовлення, вимоги до рівня освіти і віку кандидатів на навчання, організацію добору кандидатів на навчання, строки та порядок прийому заяв і документів для участі в конкурсному відборі, організацію і порядок проведення конкурсу, спеціальні умови щодо участі у конкурсному відборі під час вступу для здобуття вищої освіти на основі повної загальної середньої освіти, зокрема: зарахування за співбесідою та участь у конкурсному відборі за вступними іспитами та/або квотою-1, а також порядок і строки зарахування на навчання [10].

Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів МВС регулює питання відрахування та поновлення у закладах вищої освіти МВС курсантів (слухачів), переведення їх з однієї спеціальності (напряму) на іншу, з однієї форми навчання на іншу, з одного закладу вищої освіти до іншого, а також переривання навчання. Зокрема встановлюється, що курсанти (слухачі) ВНЗ можуть бути переведені до іншого ВНЗ або в межах навчального закладу: за власним бажанням; за станом здоров'я; за сімейними обставинами; у зв'язку зі службовою необхідністю [11].

Перелічені підзаконні нормативно-правові акти стосуються загальних аспектів правової регламентації освітньої діяльності, спрямованої на професійну підготовку фахівців для роботи в Національній поліції.

Окремого правового регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів здобув рівень післядипломної професійної підготовки працівників поліції. Статтею 75 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що післядипломна освіта поліцейських здійснюється на загальних засадах, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом, і складається із спеціалізації, перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування. При цьому післядипломна освіта поліцейських може здійснюватися безпосередньо в підрозділах поліції або в навчальних закладах, у тому числі на договірних умовах [5]. Положенням про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції визначаються організаційно-правові засади організації післядипломної освіти працівників Національної поліції України, що проходять службу (працюють) на посадах, які за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів, фахівців та робітничих кадрів. Зміст післядипломної освіти визначається відповідними планами і програмами з урахуванням сучасних вимог до засобів, форм і методів професійної діяльності. Після успішного завершення навчання працівники поліції отримують відповідний документ про освіту [12].

Наявність перелічених підзаконних нормативно-правових актів надає змогу зробити висновок про доволі детальне врегулювання багатьох аспектів післядипломної професійної підготовки поліцейських. Службова підготовка як елемент системи професійної підготовки працівників поліції відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» являє систему заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності [5]. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України визначає порядок планування, проведення та обліку занять, здійснення контролю знань, умінь та навичок осіб молодшого, середнього та вищого складу Національної поліції України [13].

Окрім підзаконних нормативно-правових актів, які покликані деталізувати законодавчі положення, вагоме значення мають локальні нормативно правові акти, які приймаються на рівні закладів вищої освіти зі спеціальними умовами навчання та покликані адаптувати загальні вимоги до професійної підготовки працівників поліції, що передбачені законами та підзаконними нормативно-правовими актами до завдань та умов діяльності таких ЗВО. При цьому важливою вимогою до таких локальних правових актів є їх несуперечність вимогам законів та підзаконних нормативно-правовими актів.

Як приклад, можна навести Положення про організацію освітнього процесу у Харківському національному університеті внутрішніх справ, в якому якість вищої освіти визначено як відповідність результатів

навчання вимогам встановленим законодавством, відповідним стандартам вищої освіти та/або договором про надання освітніх послуг, тоді як якість освітньої діяльності – це рівень організації освітнього процесу в закладі вищої освіти, що відповідає стандартам вищої освіти, забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань [14]. Подібні Положення мають й інші заклади освіти зі спеціальними умовами навчання. Наприклад, Положення про організацію освітнього процесу у Львівському державному університеті внутрішніх справ регламентує навчальні, методичні та організаційні аспекти освітньої діяльності Львівського державного університету внутрішніх справ та спрямоване на забезпечення самореалізації особистості, задоволення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях для підрозділів Національної поліції України, Міністерства внутрішніх справ України та інших галузей національної економіки України [15].

Висновки. Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що ключове місце в системі правового регулювання професійної підготовки працівників Національної поліції України відводиться саме нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою: по-перше, визначається правовий статус Нацполіції, її завдання та функції, що в свою чергу обумовлює напрямку та специфіку підготовки поліцейських; по-друге, закріплюються правові основи функціонування суб'єктів, які уповноважені здійснювати підготовку, досліджуваної категорії правоохоронців; по-третє, розкриваються організаційні засади підготовки поліцейських; по-четверте, встановлюються ключові гарантії для осіб, які проходять підготовку у ЗВО зі специфічними умовами навчання.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text
2. Хартія основних прав Європейського Союзу. Ніці. 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524
3. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів від 19 липня 1977 року № 142. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_057
4. Про вищу освіту. Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст.2004.
5. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст. 379.
6. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. Офіційний вісник України 2018 р., № 23, стор. 259, стаття 808.
7. Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.02.2016 № 105. Офіційний вісник України 2022. № 84. том 4. Ст. 5242.
8. Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266. Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2015 № 1151. Офіційний вісник України 2015 р., № 96, стор. 170, ст. 3311.
9. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14.02.2008 N 62. Офіційний вісник України 2008 р., № 21, стор. 112, стаття 615.
10. Про затвердження Порядку добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для Міністерства внутрішніх справ України і Національної поліції України, та вищого військового навчального закладу Національної гвардії України. Наказ Міністерства внутрішніх справ від 15.04.2016 № 315. Офіційний вісник України 2016 р., № 41, / № 44, 2016, стор. 111 (ДІ) /, стор. 243, стаття 1557.
11. Про затвердження Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (слухачів)вищих навчальних закладів МВС. Наказ Міністерства внутрішніх справ від 07.09.2009 № 381. Офіційний вісник України 2009 р., № 77, стор. 48, стаття 2630.
12. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників

Національної поліції. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.12.2015 № 1625. Офіційний вісник України. 2016. № 11. Ст. 485.
13. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 26.01.2016 № 50. Офіційний вісник України. 2016. № 22. Ст. 861.
14. Положення про організацію освітнього процесу у Харківському національному університеті внутрішніх справ. Наказ Харківського національного університету внутрішніх справ від 2.09.2019 р. № 534. http://univd.edu.ua/files/generaldocs/priciple_education_KhNUVS_.pdf?ver=2019
15. Положення про організацію освітнього процесу у Львівському державному університеті внутрішніх справ. Сайт Львівського державного університету внутрішніх справ. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/uk/lvsuia/legal-framework/provisions-orders.html

Didenko V. The place of norms of administrative law in the system of legal regulation of professional training of employees of the national police of Ukraine

The relevance of the article lies in the fact that police service is a broad field of service and labor activity, which differs not only in the specifics of the functions performed by the police, but also in the limitations associated with their professional activities, as well as the tasks they implement in the field of providing and protection of human and citizen rights and freedoms on the territory of Ukraine, fight against crime, as well as detection and termination of any other illegal encroachments on public safety and law and order. Therefore, proper training of police officers is important and necessary. In addition, it should be noted that ensuring the effective training of the National Police of Ukraine employees, taking into account the specific tasks assigned to them by the norms of the current legislation, is practically impossible without proper legal regulation of the relevant social relations. The purpose of the article is: to characterize the legal regulation of professional training of employees of the National Police of Ukraine and to establish the place in it of the norms of the administrative branch of law. The article, based on the analysis of the norms of the current legislation, singles out the system of normative legal acts, the norms of which are aimed at regulating the professional training of the employees of the National Police of Ukraine. It is substantiated that it is most expedient to consider relevant normative legal acts depending on their legal force. It is proved that in the system of relevant legal regulation, the key place belongs to the norms of the administrative branch of law. A number of arguments are presented in support of this thesis. It was determined that the key place in the system of legal regulation of the professional training of the National Police of Ukraine is given precisely to the norms of the administrative field of law, because it is with their help: first, the legal status of the National Police, its tasks and functions is determined, which in turn determines the direction and specifics of police training; secondly, the legal basis for the functioning of entities authorized to train the investigated category of law enforcement officers is established; thirdly, the organizational principles of police training are disclosed; fourthly, key guarantees are established for persons undergoing training in institutions of higher education with specific study conditions.

Key words: *legal regulation, administrative law, professional training, employees, National Police.*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.54

В. Ю. Терехов
адвокат,
кандидат юридичних наук
ORCID ID: 0000-0003-1923-8302

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Автором констатовано, що категорія існування (функціонування) державних правоохоронних органів в умовах (залучення) до подій воєнного та іншого безпекового зіткнення двох держав має розглядатися у адміністративній діяльності як тотожна юридично урегульованій системі залучення до воєнного стану. Систематизовано і досліджено зміст рішень, ухвалених вищими уповноваженими державними органами України щодо діяльності правоохоронних органів під час де-факто воєнного стану. З'ясовано, що під час правового режиму антитерористичної операції (2014-2018 рр.) ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України з огляду на відсутність чітких доручень правоохоронним органам. Проаналізовано нормативно-правові акти, прийняті під час правового режиму операції об'єднаних сил (2018-2021 рр.), які свідчать про фрагментарність та декларативність урегульованих змін у діяльності правоохоронних органів, а також неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів. Встановлено тенденцію відмінності адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час збройного вторгнення російської держави, що залежить від їхнього статусу як таких, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру. Проаналізовано нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період національної поліції в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій. Автором запропоновано єдиним законом внести зміни у закони, що регулюють дії правоохоронних органів, і визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, що визначить правовий режим відбудовного та інших періодів, що будуть пов'язані із війною, що встановить обов'язок інших нормотворців привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

Ключові слова: *адміністративна діяльність, правоохоронні органи, поліція, прокуратура, антикорупційні органи, посадові особи, війна, Україна, рф.*

Постановка проблеми. Правоохоронні органи є частиною державного механізму і їхня роль у нестійкий час складностей та змін, який виник з часу повномасштабного збройного вторгнення росії в Україну наприкінці лютого 2022 року відгукнувся текстово у одній із недавніх праць Д. Аджемоглу та Дж. А. Робінсона «Вузький коридор», де автори аналізують питання майбутнього історії держав та суспільств сучасного світу.

Існуючі сьогодні зміни у діяльності правоохоронних органів як виразників правопорядку та монополістів примусу від держави виражають складну прогнозованість їх трансформацій у сучасному змінюваному світі.

Виклики, породжені війною, ще більш критичні та малопрогнозовані. У цьому дослідженні категорія існування в умовах (залучення) у воєнного часу розглядається як тотожна юридично урегульованій системі понять воєнного стану.

Стан опрацювання. Д. Аджемоґлу, А. Раскін. Дж. Робінсон, Ю. Харарі, Т. Харріс у своїх працях аналізували загрозу соціальної поляризації і руйнування демократії за допомогою розвитку штучного інтелекту під час можливого військового протистояння, загострення суспільних і

© Терехов В. Ю., 2022

міждержавних конфліктів, що призвели до численних військових протистоянь.

Безпосередньо питання формування хронології російсько-української війни та її політико-правові оцінки у своїй праці аналізував В. Василенко.

Нормативне урегулювання та особливості діяльності поліції під час запровадження воєнного стану стало предметом дослідження таких науковців та практиків як С. Борзов, Т. Дармограй, В. Іваха, Ю. Іщенко, М. Ковалів, К. Король, Н. Марченко, А. Моісєєва, В. Поливанюк, В. Синенький.

Метою статті є аналіз діяльності ключових державних правоохоронних структур України під час збройного вторгнення російської держави, починаючи з правового режиму антитерористичної операції 2014-2018 рр. і завершуючи оголошенням воєнного стану 24 лютого 2022 року та правовими наслідками для посадових осіб правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Для коректного розуміння дослідження адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час війни важливо визначити, що нами таким визнається фактична війна, яка є гібридною за змістом. Тому важливо розуміти під нею також певні організаційні та урегульовані нормами адміністративного права аспекти діяльності правоохоронних органів до 2022 року. Ми підтримуємо у цьому хронологічну класифікацію фактичної російської збройної агресії проти України, що запропонована професором В.А. Василенком та іншими експертами [1]:

1. Російське збройне вторгнення в Крим у лютому-березні 2014 року (з подальшим початком тимчасової окупації півострова Росією 20 лютого 2014).

2. Війна на сході України (на Донбасі) з квітня 2014 року, яка розпочалася зі створення під прикриттям «народних» виступів спецслужбами РФ терористичних так званих Донецької і Луганської «народних республік» та тривала до початку широкомасштабного вторгнення.

3. Широкомасштабне вторгнення Росії в Україну з 24 лютого 2022 року, яке розпочалося після тривалого військового нарощування та визнання Росією своїх маріонеткових утворень ДНР та ЛНР як незалежних держав.

Правовий режим антитерористичної операції. Хоча на засіданні Ради національної безпеки і оборони України від 28 лютого 2014 року і розглядалося питання запровадження воєнного стану, достатньої кількості голосів посадовців воно не отримало [2] і зрештою указом виконувача обов'язків Президента України був оголошений правовий режим антитерористичної операції [3]. В подальшому такий правовий режим був конкретизований нормами Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [4]. Дещо згодом з причин урегулювання відносин, що склались на першому етапі війни було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [5].

Подібні норми, зорієнтовані на захист де-факто лише гуманітарних та цивільних (господарських) прав фізичних та юридичних осіб на тимчасово окупованих територіях, були урегульовані Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 2014 року. Положення про вжиття оборонних, розвідувальних та контррозвідувальних заходів були імплементовані у цей, нині діючий закон, лише у 2022 році, після повномасштабного збройного вторгнення росії. Саме тоді, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 року було внесено статтю 4-1, що встановила повноваження органам державної влади, в тому числі органи сектору безпеки і оборони, їх посадовим особам, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Правовий режим операції об'єднаних сил прийшов на зміну режиму антитерористичної операції. Це комплекс особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих терито-

ріях у Донецькій та Луганській областях, а також заходів військового та організаційно-правового характеру, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, стримування і відсіч збройної агресії російської федерації.

Нами опрацьовано спеціальні закони, що прийняті на виконання подібних завдань імовірно на виконання цілей, проголошених у вищезазначеному Законі про особливості державної політики. Це Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [7], та кілька законів, що уточнюють норми актів, прийнятих за попереднього етапу війни (Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» 2014 року) або були прийняті вже за наступної фази війни (Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» 2022 року).

Воєнний стан. Лише фактичне оголошення війни російською федерацією, хоч і здійснене з традиційним для цієї країни обманним маскуванням як «спеціальна операція» зумовило ухвалення первинного указу українського головнокомандувача – Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів [8] .

Указ про введення воєнного стану встановив загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу), передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [9], до якого відсилає указ Президента України, визначаються такі регулятивні положення, що адресовані правоохоронним органам:

1) функція охорони громадського порядку і громадської безпеки, що покладається на військові адміністрації, можливість відрядження у спеціальному порядку осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів до складу військових адміністрацій, інші правоохоронні функції військових адміністрацій (ст. 4, 15 Закону);

2) численні можливі обмеження заборонного характеру (напр. заборона протестних заходів, комендантська година), контрольного характеру (напр. різноманітні перевірки, огляди), щодо власності (напр. вилучення вибухових речовин, обов'язок розквартирувати сили оборони), щодо трудових прав (напр. особливий режим трудового часу та залучення населення до будівлі оборонних споруд) та інші передбачають обґрунтоване застосування та роз'яснення населенню (ст. 8-9 Закону). Вочевидь додержання урегульованого законами порядку таких дій та урегулювання на первинному рівні скарг на дії військових посадових осіб можливе за ефективної роботи працівників, що мають компетенції з обґрунтованого обмеження прав: працівників правоохоронних органів;

3) повноваження Президента України щодо стратегічного керівництва, залучення правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану (ст. 11 Закону);

4) група статей, що визначають правові межі обґрунтованого і не надмірного обмеження прав громадян, іноземних осіб та інших нерезидентів, юридичних осіб, гарантії захисту прав у воєнний час, питання правосуддя щодо порушень прав (ст. 20-26 Закону).

На наш погляд, порівняно з правовими основами проголошених у 2014 році антитерористичної операції та у 2018 році операції об'єднаних сил, правове регулювання дій посадових осіб, зокрема правоохоронних органів, 2022 року виглядає більш конкретним і адресованим, серед інших структур, правоохоронним органам.

Суттєвих змін зазнала і діяльність національної поліції під час війни. Передусім у новій частині статті 8 Закону України «Про Національну поліцію» [10] зазначено, що під час дії воєнного стану поліція діє згідно з призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11; 9].

Для системного удосконалення діяльності національної поліції ще на першому етапі війни у 2022 році було ухвалено декілька доповнюючих її правове регулювання законів:

1) Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану» [12];

2) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [13];

3) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану» [14].

Законодавцем передбачено розширення переліку та удосконалення порядку проведення поліцейських заходів та операцій, наприклад застосовувати безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; використовувати будь-які підручні засоби, а не тільки ті спеціальні засоби, які передбачені ст. 45 Закону [15]. Також для військових потреб було спрощено порядки проведення дисциплінарних розслідувань та притягнення до відповідальності поліцейських, носіння ними однострою, окремі аспекти присвоєння спеціальних звань та деякі інші кадрові процедури [16].

Висновки.

1. Під час першого етапу гібридної війни російської федерації проти України (правового режиму антитерористичної операції (2014-2018) ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Цей період позначився поганою організацією дій органів української влади, у тому числі правоохоронних органів, можливістю незначними силами квазі-мілітарних сил та обмеженими контингентами збройних сил країни-агресора взяти під контроль та встановити окупаційний режим на досить значній території України, ми приходимо до висновку, що такі катастрофічні наслідки серед іншого були зумовлені недостатністю адміністративно-правових рішень щодо діяльності органів влади, відсутністю чітких доручень органам влади, зокрема правоохоронним.

2. Коли правовий режим операції об'єднаних сил прийшов на зміну режиму антитерористичної операції (2018-2021), аналіз нормативного регулювання свідчить про з одного боку фрагментарність та декларативність урегульованих змін у діяльності правоохоронних органів, а з іншого – неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади та, зокрема, правоохоронних органів у нормативних актах, що приймалися у період другої фази російської війни проти України. Правоохоронні органи не отримали детально урегульованих завдань та повноважень на час поточної фази війни, а надані їм завдання не були узгоджені або насичені конкретними повноваженнями.

3. З оголошенням воєнного стану, що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів, спеціальним указом було встановлено загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу),

передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

4. Найбільше нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період відбулося щодо національної поліції, повноваження якої були посилені саме в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій, зокрема убезпечення прилеглих до бойових дій територій та захисту їхніх мешканців.

5. Доцільно єдиним законом внести зміни у закони, що регулюють дії правоохоронних органів, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, який визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), а також встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

Список використаних джерел:

1. Василенко В. А. Російсько-українська війна 2014 року: причини, перебіг та політико-правові оцінки. *Український Тиждень*. 2014. № 42. С. 28-42.
2. На засіданні РНБО в лютому 2014 року введення воєнного стану підтримав лише Турчинов – стенограма. 22 лютого 2016. Радіо Свобода. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news/27566872.html
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 14. стор. 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text
4. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. ст.2040. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. ст. 892. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n2
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21 квітня 2022 року № 2217-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 40. стор. 9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#n64
7. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 12 липня 2018 року № 2505-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 38. стор. 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text
8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 46. стор. 16. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. ст.250. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text
10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст.379. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text
11. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
12. Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 року № 2123-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 37. стор. 64. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n6
13. Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 14 квітня 2022 року № 2191-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 35. стор. 7. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2191-20#n165

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 року № 2151-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 33. стор. 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2151-20#n6
15. Іщенко Ю., Марченко Н. Національна поліція в умовах воєнного стану: зміни в законодавстві. Право в умовах війни. 2022. URL: https://law-in-war.org/naczionalna-policziya-v-umovah-voyennogo-stanu-zminy-v-zakonodavstvi/
16. Моісєєва А. Право на захист: які повноваження надано поліціянтам на час дії воєнного стану. 2022. URL: https://mind.ua/openmind/20242900-pravo-na-zahist-yaki-povnovazhennya-nadano-policiyantam-na-chas-diyi-voennogo-stanu

Terekhov V. Activities of law enforcement agencies of Ukraine during the war

The author stated that the category of existence (functioning) of state law enforcement agencies in the conditions of (involvement) in the events of military and other security conflict between two states should be considered in administrative activity as identical to the legally regulated system of involvement in martial law. The content of the decisions adopted by the higher authorized state bodies of Ukraine regarding the activities of law enforcement agencies during de facto martial law has been systematized and researched. It was found that during the legal regime of the anti-terrorist operation (2014-2018), the normative decisions adopted by the military command practically did not change the administrative activities of law enforcement agencies of Ukraine due to the lack of clear instructions to law enforcement agencies. The normative legal acts adopted during the legal regime of the operation of the joint forces (2018-2021) were analyzed, which testify to the fragmentation and declarativeness of regulated changes in the activities of law enforcement agencies, as well as the inconsistency of the administrative and legal regulation of the actions of executive authorities, in including law enforcement agencies. The trend of differences in the administrative activity of law enforcement agencies of Ukraine during the armed invasion of the Russian state has been established, which depends on their status as those involved in armed protection and those who, according to the Geneva Conventions, represent civil infrastructure. The normative and organizational regulation of the activities of the national police during the war period in terms of involvement in the administrative procedures of accompanying military actions. A single law is proposed to amend the laws regulating the actions of law enforcement agencies and to define a single wording covering the terminology and period of validity of these acts, which will determine the legal regime of the reconstruction and other periods that will be associated with the war, which will establish the obligation other rule-makers to bring the terminological unification of the acts adopted by them to single justified formulations.

Key words: *administrative activity, law enforcement agencies, police, prosecutor's office, anti-corruption agencies, officials, war, Ukraine, rf.*

УДК 343.163:343.132(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.55

Д. Г. Іллящук
здобувач Приватного вищого навчального закладу
«Міжнародний університет бізнесу і права»

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСОБИ НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті з'ясовано, що кримінальна процесуальна діяльність прокурора на початку досудового розслідування розпочинається з внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відповідно до «Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань» (2020) й наділенням повноваженнями, які спрямовані на виконання завдань ст. 2, 7, 214 Кримінального процесуального кодексу України, та закінчуються із здійсненням повідомлення особі про підозру відповідно до глави 22 Кримінального процесуального кодексу України. Таку діяльність прокурора на початку кримінального провадження необхідно розглядати як спрямовану на забезпечення прав і законних інтересів його учасників, позаяк реагування на кримінальні протиправні прояви в контексті трансформації механізму початку досудового розслідування – це процес реалізації всієї сукупності рішень, у тому числі й прокуратури, на забезпечення засад кримінального провадження під час прийняття та реєстрації відповідних звернень, у тому числі й прав особи. Тому, після невідкладного у письмовій формі повідомлення керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу його початку та інші відомості, передбачені частиною 5 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України, прокурор повинен: а) розпочати досудове розслідування та вирішити усі питання, які пов'язані з визначенням підслідності кримінального провадження; б) здійснити нагляд за виконанням обов'язків та вжитими першочерговими заходами до встановлення події кримінального правопорушення дізнавачаем, слідчим або детективом; в) закрити безпідставно розпочате досудове розслідування; г) забезпечити та сприяти проведенню усіх першочергових процесуальних дій, спрямованих на встановлення особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення; д) зібрати відносно встановленої особи-правопорушника достатніх доказів для підозри відповідно до порядку главу 22 Кримінального процесуального кодексу України.

Ключові слова: *прокурор, кримінальна процесуальна діяльність, процесуальне керівництво, прокурорський нагляд, права особи, кримінальне провадження.*

Євроінтеграційний курс України зумовив впровадження дієвих реформ, імплементацію міжнародних стандартів, необхідність повноцінної та дієвої трансформації системи кримінальної юстиції, в контексті правових й організаційних засад. У такому реформуванні окремою складовою є й кримінальне процесуальне законодавство, яке ґрунтується на міжнародних стандартах прав людини. Тому, оновлення кримінальної процесуальної парадигми кримінального провадження та її праксеологічне впровадження, пов'язане із прийняттям чинного нині Кримінального процесуального кодексу (КПК) України у 2012 р. [1] та Закону України «Про прокуратуру» у 2014 р. [2].

На сучасному етапі розвитку кримінального процесуального законодавства можна з упевненістю наголосити на відповідності правового статусу прокуратури України міжнародним стандартам та європейським рекомендаціям в частині здійснення таким суб'єктом сторони обвинувачення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ч. 2 ст. 36 КПК України) [1].

Визначення ролі прокурора у виконанні завдань досудового розслідування

© Іллящук Д. Г., 2022

і зміцненні законності під час розслідування кримінальних правопорушень можна справедливо вважати одним із найгостріших і найважливіших питань реформи кримінальної юстиції, що відбувається в нашій державі, позаяк в умовах сьогодення рушійною силою перетворень змісту прокурорського нагляду у кримінальному провадженні є розуміння необхідності виходу на перший план обов'язку держави гарантувати реалізацію засад кримінального провадження шляхом задіяння всіх можливих механізмів, і якщо для належного забезпечення прав людини та громадянина необхідним є зміцнення наглядових позицій прокурора «на шкоду» обсягу процесуальної самостійності уповноважених на проведення розслідування осіб, то це, безперечно, має бути мінімальною жертвою заради налагодження системи кримінальної юстиції, яка понад усе ставить інтереси учасників кримінального провадження [3, с. 465–466].

Безумовно, погоджуючись з тим, що прокурор на стадії досудового розслідування є гарантом законності, забезпечення прав і законних інтересів учасників процесу, і не применшуючи значення прокурорського нагляду за виконанням законів органами досудового розслідування, варто визнати , що діяльність прокурора на досудовому розслідуванні неправильно було б звести тільки до контролю за дотриманням процесуальних правил провадження у кримінальному провадженні. Здійснюючи нагляд за додержанням законів при розслідуванні кримінальних правопорушень, прокурор, очевидно, повинен стежити і за виконанням вимог закону про швидке, повне й неупереджене розслідування кримінальних правопорушень і скеровувати цю діяльність, яку здійснює слідчий. Без вирішення завдання швидкого, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального правопорушення неможливо саме встановити особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, притягнути її до відповідальності та виключити у конкретному кримінальному провадженні можливість притягнення до відповідальності невинуватого. Досягнення цього і є тією кінцевою метою, на яку спрямована вся діяльність органів досудового розслідування і прокурора в стадії досудового розслідування, а саме: щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [4, с. 35].

Зі змісту ст. 2 КПК України випливає, що кримінальне провадження має три завдання: 1) захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; 2) охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; 3) 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 [1].

На сучасному етапі розвитку національного законодавства досудове розслідування є першою і самостійною стадією у системі кримінального процесу України, якій притаманні специфічні риси, та на яку покладене виконання як спеціального завдання, притаманного лише цій стадії (забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінального правопорушення), так і інших завдань кримінального провадження (захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень та забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження) [5].

Відповідно до ч. 2 ст. 9 КПК України прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [1]. Ця засада є гарантією належного досудового розслідування незважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику.

Як зазначає О. А. Вакулік: «…системні зміни в економічній, політичній та соціальній сферах України спрямовані на розбудову демократичної, правової держави європейського зразка. Прийняття КПК України є визначальним у системі реформування кримінального судочинства. Водночас не менш важливою визнається реалізація кримінального процесуального законодавства в діяльності органів досудового розслідування, яка ще не повною мірою відповідає суспільним потребам щодо додержання засад верховенства права та законності» [6, с. 161].

Із створенням Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) в Україні запроваджено якісно новий порядок обліку кримінальних правопорушень та прийнятих у них рішень, нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування, підвищення його ефективності та об'єктивності аналізу стану злочинності на регіональних і загальнодержавному рівнях. Проте практика застосування прокурором окремих положень КПК України виявляє недоліки, які потребують усунення [7, с. 27].

Завдання прокурора на початковому етапі кримінального провадження випливають із положень ст. 25 КПК України: 1) забезпечення початку досудового розслідування за кожним фактом отримання інформації про кримінальне правопорушення; 2) встановлення події кримінального правопорушення; 3) встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. В аспекті кримінально-позовної діяльності прокурора це означає встановлення приводу кримінального позову (інформації про кримінальне правопорушення) та його підстави (складу кримінального правопорушення включно з визначенням суб'єкта його вчинення) [1].

Відповідно до наказу Офісу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» (2021 р.), з метою забезпечення ефективної організації діяльності прокурорів прокуратур усіх рівнів у кримінальному провадженні, прокурорів зобов'язано своєчасне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення у провадженні, а також щоденний моніторинг ЄРДР, систематичний - Єдиного державного реєстру судових рішень та Інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури»; вивчення за потреби стану додержання вимог кримінального процесуального законодавства; інформаційно-аналітичне та методичне забезпечення діяльності прокурорів, вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та ін. [8].

Таким чином, завдання прокурора полягають у тому, щоб: виявити й офіційно зафіксувати інформацію про подію, що містить ознаки кримінального правопорушення; забезпечити публічну реакцію на цю інформацію з боку системи кримінальної юстиції шляхом початку досудового розслідування; визначити уповноважений орган досудового розслідування відповідно до правил підслідності; встановити, чи дійсно мала місце подія, про яку йшлося у цій інформації; визначити, чи містить ця подія ознаки складу кримінального правопорушення; забезпечити встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення та наступне доведення її вини [9].

Такі завдання прокурора спрямовані на забезпечення оперативного офіційного реагування на будь-які факти вчинення кримінальних правопорушень у межах процедур кримінального провадження, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, з метою подальшого притягнення її до кримінальної відповідальності. Вимога своєчасності початку досудового розслідування пов'язана з тим, що з часом обстановка на місці події, сліди кримінального правопорушення під дією погодних умов, унаслідок впливу діяльності людей зникають або знищуються, що може мати наслідком втрату важливих доказів та неможливість їх отримання для встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення [10; 11].

Відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України, слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після само-

стійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з ЄРДР. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування, а дізнавач – керівником органу дізнання, а в разі відсутності підрозділу дізнання - керівником органу досудового розслідування [1].

Як зазначає О. О. Цимбалістенко, повноваження прокурора під час здійснення процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування – це передбачені нормами кримінального процесуального законодавства юридичні обов'язки, здійснюючи які за наявності передбачених законом підстав, прокурор справляє владно-розпорядчий вплив на органи досудового розслідування з метою додержання належного процесуального порядку початку кримінального провадження, а також прав і законних інтересів його учасників. Вони мають всі загальні характерні риси повноважень прокурора у кримінальному провадженні, однак передбачають деякі обмеження в обсязі правових засобів, які можуть використовуватися прокурором, зумовлені специфікою початкового етапу досудового розслідування [12, с. 156].

У свою чергу, А. В. Лапкін, сферу досліджуваної діяльності прокурора визначив як сукупність правовідносин, пов'язаних із надходженням, прийняттям, реєстрацією, обліком і вирішенням заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, особистим виявленням інформації щодо кримінальних правопорушень, внесенням відомостей щодо них до ЄРДР, проведенням першочергових слідчих та інших процесуальних дій з метою встановлення ознак кримінального правопорушення, осіб, що їх вчинили, та притягнення їх до кримінальної відповідальності [13].

Однак, за такими визначеннями діяльність прокурора на початковому етапі обмежена. І як з цього приводу зауважує В. О. Гринюк, обмеження повноважень прокурора пояснюється тим, що до початку досудового розслідування (до моменту внесення відомостей до ЄРДР) сторона обвинувачення обмежена в процесуальних засобах діяльності, оскільки до цього моменту, за загальним правилом, не допускається проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій [14, с. 18].

Кримінальна процесуальна діяльність прокурора на початку досудового розслідування розпочинається з внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР відповідно до «Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань» (2020 р.) й наділенням повноваженнями, які спрямовані на виконання завдань ст. 2, 7, 214 КПК України (забезпечення верховенства права; повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; законності під час проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій; форми проведення та правил підслідності, а також прав і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження).

Об'єктом прокурорської перевірки на початковому етапі досудового розслідування, відповідно вимог КПК України, визнається своєчасність і повнота внесення відомостей до ЄРДР, зокрема перевіряється відповідність викладення обставин події тій інформації, що зафіксована в заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, правильність попередньої кваліфікації, повноваження органу, який розпочав розслідування, наявність усіх необхідних реквізитів тощо. Відтак, слушною є пропозиція С. С. Чернявського щодо доповнення ст. 214 КПК України положеннями про те, що перевірка відомостей про кримінальне правопорушення має бути проведена упродовж 10 днів з моменту внесення таких відомостей до ЄРДР. Під час такої перевірки має бути заборонено проведення будь-яких СРД, передбачених КПК України. Перевірка може проводитись шляхом відібрання пояснень, витребування копій документів та відомостей стосовно досліджуваної події, проведення огляду місця події, одержання висновків спеціалістів у відповідних галузях знань» [15, с. 33].

Також, з метою удосконалення діяльності прокурора на початку досудового розслідування пропонуємо внести зміни до ч. 1 та 4 ст. 214 КПК України, а саме: «1. Слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, *які містять достатні дані про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення*, або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин….»;

4. …Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, *які містять достатні дані про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення*, не допускається».

Таким чином, своєчасність проведення процесуальних дій, що спрямовані на встановлення фактичних обставин кримінального правопорушення на початку досудового розслідування, як зазначає І. В. Рогатюк, залежить перш за все від прийняття прокурором як стороною обвинувачення законного та обґрунтованого рішення про його початок, а допущена помилка може призвести до необґрунтованого затримання, притягнення до кримінальної відповідальності невинуватої особи або залишення злочинця без покарання [11].

Після офіційного прийняття та реєстрації заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення передається керівнику органу досудового розслідування, для визначення слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування (п. 1 ч. 2 ст. 39 КПК України), що процесуально оформлюється у вигляді доручення про проведення досудового розслідування.

У разі наявності в матеріалах відомостей, що свідчать про відсутність події кримінального правопорушення або відсутність в діянні складу кримінального правопорушення, уповноважена службова особа має скласти мотивований висновок, який затверджує відповідний керівник або особа, що виконує його обов'язки, та долучити до нього інші документи (пояснень, рапортів, довідок тощо). Матеріали передаються («списуються») до підрозділу документального забезпечення для приєднання до номенклатурної справи, про що робиться відповідна відмітка в Журналі єдиного обліку і повідомляється прокурор [16].

Однак, при проведенні перевірок прокуратурами з'ясувалось, що у більшості областей керівники територіальних підрозділів поліції у непоодиноких випадках висновки, складені підлеглими працівниками, належним чином не перевіряють, чим сприяють укриттю кримінальних правопорушень від реєстрації в ЄРДР та неможливості проведення розслідувань за такими фактами. Прихованими від реєстрації, вважаються заяви і повідомлення або вимоги заявника про необхідність здійснення кримінального переслідування, якщо відомості про них на час виявлення не внесені до реєстрації в ІТС ІПНП або журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, а власне заяви та повідомлення не отримали відповідного реєстраційного номера або заявнику не вручено талона-повідомлення [5].

При перевірці порядку ведення такого обліку встановлено, що деякі начальники міськрайлінорганів автоматично проставляють відмітки про ознайомлення з порядком їх ведення. Трапляються помилки, пов'язані з несвоєчасним направленням на місця події слідчо-оперативних груп (не використовуються можливості груп швидкого реагування та дільничних офіцерів поліції), що нерідко призводить до приховування кримінальних правопорушень (зокрема, тяжких та особливо тяжких злочинів), за якими, незважаючи на всю очевидність ознак кримінально караних дій, працівники оперативних підрозділів або дільничні офіцери поліції за усталеною практикою складають висновки про закінчення розгляду заяв (без внесення інформації до бази єдиного обліку) [7].

Повноваження прокурора щодо підслідності, встановлені КПК України, передбачають: передання наявних у нього матеріалів з дотриманням правил підслідності до органу досудового розслідування та доручення проведення досудового розслідування у випадках, якщо відомості про кримінальне правопорушення до

ЄРДР внесені прокурором (ч. 7 ст. 214); визначення підслідності встановлених під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, які не підслідні тому органу, який здійснює у кримінальному провадженні досудове розслідування (ч. 10 ст. 216); визначення підслідності кримінального правопорушення, яке не віднесене до компетенції слідчого, який розпочав досудове розслідування (ч. 2 ст. 218); вирішення спорів про підслідність (ч. 5 ст. 218); доручення здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування у т. ч. вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування (ч. 5 ст. 36) [1]. Таким чином, варто наголосити, що на етапі внесення відомостей до ЄРДР саме прокурор вирішує усі питання, які стосуються підслідності [17, с. 65].

Підводячи підсумки підрозділу варто наголосити, що ухвалення рішення про початок досудового розслідування, з одного боку, потребує додержання чітко окреслених вимог щодо строку, протягом якого воно має бути ухвалене, це рішення має остаточний характер, а з іншого – не йдеться про обов'язковість його процесуальної форми та не згадується про підстави для його ухвалення, внаслідок таких протиріч у правозастосовній практиці мають місце певні проблеми та недоліки. Кримінальна процесуальна діяльність прокурора на початку кримінального провадження, як було вже зазначено, спрямована на забезпечення прав і законних інтересів його учасників, а тому після невідкладного у письмовій формі повідомлення керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу його початку та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК України, прокурор повинен: а) розпочати досудове розслідування та вирішити усі питання, які пов'язані з визначенням підслідності кримінального провадження; б) здійснити нагляд за виконанням обов'язків та вжитими першочерговими заходами до встановлення події кримінального правопорушення дізнавачаем, слідчим або детективом; в) закрити безпідставно розпочате досудове розслідування; г) забезпечити та сприяти проведенню усіх першочергових процесуальних дій, спрямованих на встановлення особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення; д) зібрати відносно встановленої особи-правопорушника достатніх доказів для підозри відповідно до порядку гл. 22 КПК України.

Кримінальна процесуальна діяльність прокурора на початку досудового розслідування розпочинається з внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР відповідно до «Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань» (2020 р.) й закінчуються із здійсненням повідомлення особі про підозру відповідно до гл. 22 КПК України.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України.* URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18
3. Чорноусько М. В. Правова природа прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Актуальні проблеми держави та права*. 2014. Вип. 71. С. 465–466.
4. Палюх А. І. Участь прокурора в доказуванні під час досудового розслідування: дис…канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2016. 206 с.
5. Запобігання укриттю від реєстрації в органах поліції заяв і повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень: метод. рек. / Д. М. Тичина, В. В. Крижна, А. А. Саковський та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. 42 с.
6. Вакулік О. А. Реформування кримінального процесуального законодавства в частині регламентації початку досудового розслідування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4 (89). С. 160–167.
7. Рогатюк І. В. Теоретичні, правові та праксеологічні основи кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні: автореф. дис… докт. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 40 с.

8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Офісу Генерального прокурора України від 30.09.2021 р. № 309. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text
9. Лапкін А. В. Щодо визначення мети, завдань та функцій прокуратури. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 17 (30). С. 97–101.
10. Гринюк В. О. Здійснення прокурором процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства.* 2019. № 2. С. 15–24.
11. Рогатюк І. В. Прокурорський нагляд як гарантія законності й обґрунтованості прийняття процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 140–154
12. Цимбалістенко О. О. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. № 35. С. 153–156.
13. Лапкін А. В. Роль прокурора на початковому етапі кримінального провадження. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2017. Вип. 34. С. 91-101.
14. Гринюк В. О., Христенко К. М. Здійснення прокурором процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства.* 2019. № 2. С. 15–26.
15. Чернявський С. С. Законодавче удосконалення початку кримінального провадження як чинник підвищення ефективності протидії злочинності. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 26 берез. 2015 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 33–34.
16. Порядок ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС України від 08 лют. 2019 р. № 100. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19
17. Погорецький М. А., Гринюк В. О. Визначення прокурором підслідності кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 60–68.

Illiashchuk D. Peculiarities of the criminal procedural regulation of the prosecutor's activity in ensuring the rights of the individual at the beginning of the pre-trial investigation

The article clarifies that the prosecutor's criminal procedural activity at the beginning of a pre-trial investigation begins with the entry of information about a criminal offense into the Unified Register of Pre-Trial Investigations in accordance with the «Regulations on the Procedure for Maintaining the Unified Register of Pre-Trial Investigations» (2020) and the granting of powers aimed at to fulfill the tasks of Art. 2, 7, 214 of the Criminal Procedural Code of Ukraine, and end with notification to the person of suspicion in accordance with Chapter 22 of the Criminal Procedural Code of Ukraine. Such activities of the prosecutor at the beginning of criminal proceedings must be considered as aimed at ensuring the rights and legitimate interests of its participants, since responding to criminal illegal manifestations in the context of the transformation of the mechanism for starting a pre-trial investigation is the process of implementing the entire set of decisions, including the prosecutor's office, to ensure the foundations criminal proceedings during the acceptance and registration of relevant appeals, including personal rights. Therefore, after immediate written notification of the head of the prosecutor's office about the start of the pre-trial investigation, the grounds for its initiation and other information provided for in part 5 of Article 214 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, the prosecutor must: a) start a pre-trial investigation and resolve all issues related to with the definition of criminal proceedings; b) supervise the performance of duties and the primary measures taken before establishing the event of a criminal offense by an investigator, investigator or detective; c) close the pre-trial investigation that was started without grounds; d) ensure and facilitate the implementation of all priority procedural actions aimed at establishing a person guilty of a criminal offense; e) collect sufficient evidence for suspicion of an established offender in accordance with the procedure of Chapter 22 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

Key words: *prosecutor, criminal procedural activity, procedural management, prosecutorial supervision, individual rights, criminal proceedings.*

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.56

С. В. Князєв
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія
управління персоналом»

ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ Й СЛІДОВА КАРТИНА КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Обстановка вчинення є одним із структурних елементів криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень в бюджетній сфері. Її значимість полягає в тому, що вона має взаємообумовлені зв'язки з іншими елементами цієї характеристики й впливає на саму подію, дії зловмисників, спосіб учинення та відображається на особливостях і структурі механізму виведення бюджетних коштів. У статті до числа установ, які можуть виступати місцем вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, віднесено: органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні адміністрації та їх підрозділи); органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, сільські (селищні) ради та їх виконавчі органи); підприємства, установи, організації, що створені органами державної влади або місцевого самоврядування і повністю фінансуються за рахунок відповідних бюджетів (державні або комунальні заклади освіти, наукові установи, музеї, бібліотеки, центри, служби тощо); спеціалізовані бюджетні установи (фонди), створені для реалізації певних загальнодержавних або місцевих завдань. Аналіз матеріалів кримінальних проваджень засвідчив, що основною стадією бюджетного процесу, в ході якої вчиняється найбільше кримінальних правопорушень, є виконання бюджету. Специфіка умов, як елементу обстановки вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, пояснюється тим, що особи-злочинці вимушені використовувати легальні механізми управлінської, господарської та іншої адміністративно-правової діяльності, пристосовуватись до умов постійного контролю, планових чи позапланових перевірок тощо. Доведено, що обстановка вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері складається з характеристик самої бюджетної сфери як галузі та місця діяльності, часу (основний бюджетний період) та умов вчинення, формується під впливом суперечливих положень галузевого й міжгалузевого законодавства; податкового навантаження; безконтрольності й цілковитої розбалансованості в кредитно-фінансовій сфері; правового нігілізму населення, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективної діяльності правоохоронних та контролюючих органів; високого рівня корумпованості державних службовців тощо.

Ключові слова: *обстановка, час, місце, умови, сліди, документ, речовий, доказ, показання, бюджетні кошти, кримінальне провадження, досудове розслідування.*

Обстановка вчинення є одним із структурних елементів криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень в бюджетній сфері. Її значимість полягає в тому, що вона має взаємообумовлені зв'язки з іншими елементами цієї характеристики й впливає на саму подію, дії зловмисників, спосіб учинення та відображається на особливостях і структурі механізму виведення бюджетних коштів. Як слушно зазначає і В. В. Тищенко, знання обстановки кримінального правопорушення дозволяє слідчому будувати версії щодо злочинця, цілей і мотивів [12, с. 69–70].

Якщо узагальнити позиції більшості криміналістів-дослідників бюджетної сфери, то обстановка вчинення у ній кримінальних правопорушень, складається з характеристик самої бюджетної сфери як галузі та місця діяльності, а також місця, часу й умов. На нашу думку, цей елемент вбирає

© Князєв С. В., 2022

в себе криміналістичні ознаки та, передусім, формується під впливом суперечливих і нерозвинутих положень галузевого й іншого міжгалузевого законодавства; податкового навантаження; безконтрольності й цілковитої розбалансованості в кредитно-фінансовій сфері; правового нігілізму населення, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективної діяльності правоохоронних та контролюючих органів; високого рівня корумпованості державних службовців тощо.

Основою бюджетної сфери як галузі діяльності є бюджетний процес. Стадіями бюджетного процесу визнаються: 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (ч. 1 ст. 19 БК України).

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень засвідчив, що основною стадією бюджетного процесу, в ході якої вчиняється найбільше кримінальних правопорушень, є виконання бюджету. Оскільки відповідні злочинні діяння, здійснюються з використанням великої кількості документів (обґрунтувань бюджетних асигнувань на здійснення закупівель, планів закупівель, планівграфіків, договорів, накладних, актів виконаних робіт, банківських документів тощо), то їх ретельний аналіз дозволяє із досить високим ступенем ймовірності встановити і місце, і час вчинення кримінальних правопорушень [8, с. 75; 10].

Відмітимо, що основною специфікою обстановки вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері є те, що злочинці вимушені використовувати легальні механізми управлінської, господарської та іншої адміністративно-правової діяльності, пристосовуватись до умов постійного контролю, планових чи позапланових перевірок тощо. У зв'язку з цим відзначимо, що в Україні економічне регулятивне законодавство, зокрема бюджетне, навряд чи можна визнати стабільним. Зокрема, тільки у період дії КК України правовідносини щодо формування й виконання бюджетів регулювались Законом «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 року, Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р., а з 1 січня 2011 р. – БК від 8 липня 2010 р. [2]. Неодноразово змінювались і правила здійснення публічних закупівель, відшкодування податку на додану вартість тощо. В цих умовах постійно трансформується і злочинна діяльність. Незмінними залишаються тільки її загальні особливості, а самі кримінально-правові й криміналістично значущі деталі: спосіб, обстановка, сліди, предмет злочинного посягання – бюджетні кошти, – залишаються такими, що потребують постійного науково-практичного осмислення за кожним епізодом злочинного діяння [7, с. 68; 7].

Місце вчинення кримінального правопорушення, як складова обстановки дає змогу відповісти на запитання: де вчинено кримінальне правопорушення? Тобто, місце вчинення кримінальних правопорушень в бюджетній сфері, в першу чергу, окреслює адміністративно-територіальну одиницю. Під час розслідування слід враховувати: а) місце, де відбувалися підготовчі дії до кримінального правопорушення; б) місце безпосереднього вчинення кримінального правопорушення; в) місце, де залишені сліди злочинного посягання; г) місце приховування слідів кримінального правопорушення, знарядь і засобів його вчинення, предмета злочинного посягання. Ознаки місця кримінального правопорушення визначаються видом посягання та його способом [5, с. 53].

Щодо розподілу вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері за регіонами України, то аналіз інформації, отриманої від правоохоронних органів, а також результати власного дослідження дозволяють констатувати, що така злочинність в Україні не знає географічного обмеження, а фактично, існує в усіх областях. Однак найбільше цих кримінальних правопорушень вчиняється у місцях, де

зосереджується основний промисловий, торгівельний та фінансово-економічний потенціал держави, головні фінансові потоки, спостерігається найбільша популяція та густота населення. Зокрема, кожного року найбільша кількість викритих фіктивних фірм пов'язаних із незаконним заволодінням бюджетних коштів фіксується у регіонах підвищеної ділової активності (Дніпрі, Харкові, Києві, Одесі та ін.).

Зазначимо, що бюджетними установами є «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету» (п. 12 ст. 2 БК України). Вони здійснюють різні види діяльності, однак для виокремлення обстановки вчинення в них кримінальних правопорушень має значення тільки діяльність, пов'язана із господарюванням, розпорядженням бюджетними коштами та іншим майном, придбаним за рахунок бюджетів [11, с. 68; 1]. Тобто, подія кримінального правопорушення вважається своєрідним «каркасом», що об'єднує в систему всі елементи механізму злочинного діяння і відповідні зміни у матеріальному та соціальному середовищі як відображення діяльності суб'єкта кримінального правопорушення й інших осіб.

До числа бюджетних установ, що можуть виступати місцем вчинення кримінальних правопорушень, варто віднести: а) органи державної влади (Верховна рада України, Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні адміністрації та їх підрозділи); б) органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, сільські (селищні) ради та їх виконавчі органи); в) підприємства, установи, організації, що створені органами державної влади або місцевого самоврядування і повністю фінансуються за рахунок відповідних бюджетів (державні або комунальні заклади освіти, наукові установи, музеї, бібліотеки, центри, служби тощо). До цієї групи також відносяться спеціалізовані бюджетні установи (фонди), створені для реалізації певних загальнодержавних або місцевих завдань [7, с. 79]. До наведеної групи суб'єктів господарювання, зокрема, можна віднести (Глави 8 і 9 ГК України) [3]): державні та комунальні унітарні підприємства, а також інші державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків [7, с. 80].

Отже, місцем кримінального правопорушення учиненого в бюджетній сфері, зазвичай, є місцезнаходження суб'єктів публічного та приватного права, а також певних фінансових (банки, страхові компанії), або реєстраційних (нотаріуси, бюро технічних інвентаризацій тощо) установ, де здійснювались різного роду господарські операції, або вчинювались правочини. Водночас, слід наголосити, що адреса (розташування) суб'єктів підприємницької діяльності може виступати місцем вчинення кримінального правопорушення в таких випадках: а) коли вони є одержувачами бюджетних коштів; б) коли їхні атрибути використовуються як інструмент для незаконного вилучення бюджетних коштів, іншого державного або комунального майна. Втім, як показав аналіз слідчої практики, юридична адреса більшості підприємств, установ та організацій, де (або за їх допомогою) вчиняють кримінальні правопорушення, не відповідає фактичному місцю, що зумовлено прагненням приховати сліди злочинної діяльності. У цьому випадку, місцем учинення кримінальних правопорушень потрібно вважати фактичну адресу, тобто місце безпосередньої, або кінцевої реалізації бюджетних коштів, або розташування основних функціональних підрозділів (виконавчого органу, юридичного відділу, бухгалтерії). Безпосереднім місцем учинення цих деліктів може бути і приміщення, у якому до бухгалтерських документів вносять свідомо неправдиві відомості (офіс підприємства, установи чи організації, приміщення бухгалтера, директора, фізичної особи-підприємця тощо) [1].

Результати проведеного узагальнення кримінальних проваджень свідчать про те, що період функціонування фіктивних підприємств становить: від 1 до 3 місяців – 19,7 %, від 3 до 6 місяців – 31,6 %, від 6 до 12 місяців – 29,8 %, більше одного року – 18,9 %. Як бачимо, у сучасних фіктивних підприємств намітилась стійка тенденція

до скорочення строку функціонування, прискорення швидкості і збільшення кількості створення нових підприємств на заміну викритих правоохоронними і контролюючими органами.

Обстановку вчинення кримінальних правопорушень не можна відокремити від виявлення відповідної слідової інформації. Спектр об'єктів слідоутворення, що зберегли на собі інформацію про кримінальне правопорушення в бюджетній сфері, є досить широким і залежить від: виду операції з бюджетними коштами; особливостей технології здійснення цієї діяльності; документального оформлення; способу вчинення, який полягає в описанні не тільки дій, за допомогою котрих досягнуто мету злочинного посягання, а й типових наслідків застосування того чи іншого способу, тобто характерних слідів і місць їх локалізації; особливостей діяльності злочинців та співробітників підприємств, установ та організацій. Тому, взаємозв'язок слідової картини та способу вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері полягає в тому, що характер і локалізація слідів безпосередньо визначаються діяннями злочинця, який в певній обстановці, з урахуванням бюджетного процесу та специфіки діяльності підприємств, установ чи організацій, обирає визначений предмет посягання, залишаючи відображення в документах, дослідження яких має особливе значення для встановлення ознак кримінального правопорушення та причетних до нього осіб.

В найпростішому вигляді, перелік об'єктів, які зберігають інформацію про подію кримінального правопорушення у бюджетній сфері, умовно складається з п'яти груп: 1) документи (фінансово-кредитні, податкового та бухгалтерського обліку, господарські, реєстраційні тощо); 2) інші предмети (кошти, печатки, штампи, зразки бланків тощо); 3) приміщення (складські, офісні, житлові та ін.); 4) електронні носії інформації (системні блоки комп'ютерів, жорсткі та гнучкі магнітні диски, лазерні диски тощо); 5) показання (ідеальні сліди). Водночас, перелік конкретних об'єктів слідоутворення, залежно від виду кримінального правопорушення, обстановки та способів вчинення, а також характеристик особи злочинця, може суттєво відрізнятися – звужуватись або доповнюватись [14].

До документів – джерел доказів вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері слід віднести такі, що підтверджують:

– прийняття рішення про використання бюджетних коштів;

– виконання рішення про використання бюджетних коштів;

– перерахування бюджетних коштів.

Таки чином, важливо до якої бюджетної операції належить документ, яким видом обліку передбачений, скільки примірників складено, як можна перевірити закріплені в ньому дані. З цих позицій необхідно визначати зв'язки в системі: документ – відображений у цьому факт – виконавець документа.

Залежно від суб'єкта, у якого зберігаються зазначені категорії документів, їх можна класифікувати на:

1) документи юридичної особи (організації), в якій вчинено кримінальні правопорушення: установчі документи (статут, положення, свідоцтво про реєстрацію юридичної особи); документи, що підтверджують повноваження винних осіб (трудові договори, накази про призначення на посаду, функціональні обов'язки службових осіб); документи цивільно-правого характеру (договори на підставі яких перераховані кошти, акти виконання робіт, товарні накладні); бухгалтерські документи (про відкриття і ведення рахунків, платіжні і розрахункові документи по веденню обліку, джерела грошових засобів та їх витрат); інші документи (акти ревізій, перевірок, чорнові записи);

2) документи головного розпорядника бюджетних коштів (бюджет, бюджетний розпис, розрахунок доходів і видатків, інші документи, що є підставою для перерахування бюджетних коштів);

3) документи контролюючих органів (акти перевірок та ревізій).

В екскурсі криміналістичного дослідження, такі документи можна поділити на справжні (дійсні) та підроблені. Причому останні можуть відображати як сліди почерку злочинця, так і особливості технічних засобів виготовлення документів.

Підроблення відбувається здебільшого з метою обґрунтування необхідності виділення бюджетних коштів, або приховання справжньої мети використання отриманих коштів. Найчастіше підроблюють акти виконаних робіт, рахунки-фактури, платіжні доручення тощо [8, с. 39].

За даними вивчення нами кримінальних проваджень розпочатих за фактом вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, доцільно відмітити, що нерідко для підроблення документів використовувалися засоби комп'ютерної техніки (81 %). Основними ознаками такого виготовлення документа є загальні властивості, які характерні для технічних засобів, за допомогою яких документ, або його окремі реквізити було виготовлено – пишучі прилади, поліграфічна техніка, принтери персональних комп'ютерів, розмножувальна техніка, друкарські машинки, кліше печаток і штампів та ін.

Таким чином, пошук слідів кримінального правопорушення в бюджетній сфері потребує детального ознайомлення з документами. Варто перевіряти наявність всіх документів, на підставі яких відбувається отримання та використання бюджетних коштів, зокрема кошторисів, звітів, які підтверджують надходження та витрачання коштів. Особливу увагу необхідно звертати на документи оформлення використання коштів, передбачених для реалізації регіональних програм [4, с. 139–140].

Звернемо увагу на те, що здебільшого бухгалтерські документи вивчають спеціалісти – ревізори під час проведення перевірок фінансово-господарської та іншої діяльності. Зазвичай, потребує ретельного вивчення та аналізу наступний перелік документів:

– документи, що визначають організаційно-правовий статус суб'єктів задіяних до бюджетної сфери: а) установчі документи: установчий акт; статут; засновницький договір або протокол установчих зборів; положення юридичної особи; рішення засновників чи уповноваженого ними органу про створення юридичної особи; документ, що підтверджує внесення засновником (засновниками) вкладу (вкладів) до фонду (статутного або складеного капіталу) юридичної особи тощо; б) реєстраційні документи: документи, що подаються для здійснення державної реєстрації суб'єкта господарювання (свідоцтво про державну реєстрацію, виписка з Єдиного державного реєстру, довідка про взяття на облік в органах статистики, Пенсійного фонду України, фондах соціального страхування); реєстраційна картка (що підтверджує волевиявлення особи щодо внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру); заява встановленого зразка про резервування найменування юридичної особи; копія квитанції, виданої банком, або копія платіжного доручення з відміткою банку, що підтверджують внесення реєстраційного збору та ін.; в) дозвільні документи: ліцензії; патенти та інші дозволи на право здійснення певної діяльності (наприклад, банківської, інвестиційної, зовнішньоекономічної тощо) (100 %);

– нормативні документи суб'єктів бюджетного процесу: відомчі листи, інструкції, типові положення та інші документи, що визначають порядок та умови проведення окремих фінансових операцій; інструкції та функціональні обов'язки службових осіб (голів місцевих органів влади, керівників, бухгалтера); списки штатних працівників; накази й розпорядження (94 %);

– документи бухгалтерського обліку, зокрема документи первинного обліку (договірні та супутні документи, розрахункові документи, документи складського обліку, прибуткові та видаткові документи), зведеного обліку (бухгалтерські звіти і баланси, податкові звіти, накази, розпорядження, доповідні записки, відомості та звіти внутрішнього контролю) та документи фінансової звітності (звіт про фінансові результати, рух грошових коштів і примітки до звітів, податкова накладна та податкова декларація) (90 %);

– документи, що відображають договірні відносини між суб'єктами: а) документи про виконання робіт, купівлю-продаж товарів, надання послуг: договори, контракти, проєкти, кошториси, додаткові угоди; б) документи, що підтверджують виконання договірних зобов'язань: товаро-транспортні накладні, митні декларації, квитанції, ярлики, описи, сертифікати

якості продукції, добові звіти та журнали проходження транспорту, пакети документів на експорт товарів по кожній вивезеній партії, довіреності, різного роду акти здачі й прийняття; в) документи, що підтверджують відповідність угоди вимогам закону: акти перевірок, рішення суду про визнання недійсними установчих документів сторони угоди, пояснення представників, посадових осіб, засновників сторін угоди щодо змісту угоди; д) документи, що можуть бути використані для обґрунтування позовної вимоги про визнання угоди недійсною: листи, телеграми, факсограми, телефонограми, повідомлення електронною поштою, підписані стороною, яка їх посилає, та інші документи, які відображають факт досягнення згоди щодо здійснення певної господарської операції та прийняття стороною на себе певних зобов'язань (73 %).

Згідно з матеріалами вивчених нами кримінальних проваджень, зазначений вище перелік документів, зазвичай, підлягав вилученню, огляду і приєднанню до матеріалів кримінального провадження в якості речових доказів.

Поряд із цим, аналіз юридичної літератури та емпіричної бази дослідження свідчить, що до речових доказів, наприклад, у кримінальних провадженнях розпочатих за фактами вчинення нецільового використання бюджетних коштів, відносяться: печатки, штампи, кліше підприємств, у тому числі фіктивних фірм; технічні пристрої, зокрема комп'ютерна техніка, факси, принтери (сканери); зразки товарно-матеріальних цінностей, що експортуються чи підлягали імпорту (обладнання, пакувальна тара тощо); грошові кошти, коштовності та інші особливо цінні предмети; інші предмети, серед них об'єкти нерухомого майна, техніка, якщо вони придбавались за рахунок бюджетних коштів, одержаних злочинним шляхом (чи використовувались для «відмивання»).

Останнім часом, все частіше викликає криміналістичний та процесуальний інтереси виявлення слідів кримінального правопорушення у бюджетній сфері, що містяться в електронних носіях інформації, у тому числі системних блоках комп'ютерів, жорстких й лазерних дисках, «флешках», log-файлах. Сама комп'ютерна техніка при вчиненні кримінальних правопорушень в бюджетній сфері може відігравати різні ролі у механізмі слідоутворення. По-перше, комп'ютерна система може виступати знаряддям кримінального правопорушення (наприклад, для виготовлення підроблених документів). По-друге, комп'ютерна система, може зберігати слідову інформацію, тобто виступати у ролі електронної картотеки (наприклад, електронна форма бухгалтерського обліку підприємства). Нерідко комп'ютер виконує обидві функції [13, с. 69–70]. При цьому, певна інформація про нецільове використання чи про інше незаконне заволодіння бюджетними коштів може бути зафіксована і в електронній формі у вигляді SMS чи MMS повідомлень у мобільному телефоні, або ж у вигляді повідомлень електронної пошти чи в соціальних мережах. Наприклад, після введення карантинних обмежень та воєнного стану поширеним стало використання месенджерів не тільки під час особистого листування, а й для робочих завдань, що додатково фіксує протиправні наміри та встановлює протиправні зв'язки. До того ж, згідно із законодавчими вимогами щодо публічних закупівель (навіть і за спрощеною процедурою) відповідні суб'єкти зобов'язані оприлюднювати інформацію щодо товарів на таких платформах публічного доступу, як Prozorro.

Ще однією групою слідів кримінальних правопорушень у бюджетній сфері є сліди відображення, які залишилися в пам'яті особи (свідка, підозрюваного тощо), як результат сприйняття, запам'ятовування та відтворення конкретної інформації, пов'язаної з кримінальним правопорушенням (ідеальні сліди).

Осіб, у пам'яті яких можуть бути відображені ідеальні сліди кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, можна поділити на такі групи: службові (посадові) особи, які виявили кримінальне правопорушення; працівники юридичних осіб суб'єктів публічного та приватного права, де відбуваються відповідні кримінальні правопорушення, і які за родом своєї діяльності беруть участь у використанні бюджетних коштів або володіють інфор-

мацією про це (однак вони не завжди усвідомлюють злочинний характер таких дій); особи, які безпосередньо вчиняють або є співучасниками таких кримінальних правопорушень (вони мають найбільшу інформацію про конкретні факти); особи, які отримують бюджетні кошти на законних підставах як плату за виконані роботи чи надані послуги (вони можуть підтвердити факт використання бюджетних коштів на певні цілі); інші особи, які володіють значущою для кримінального провадження інформацією [10, с. 76].

З аналізу емпіричного матеріалу доцільно констатувати, що типовими носіями ідеальних слідів є: керівники осіб, причетних до кримінальних правопорушень (52 %); працівники планово-фінансових підрозділів, бухгалтерії (74,2 %); члени тендерних комітетів, комісій, колегій та інших колегіальних органів (підрозділів) (43 %); працівники органів державної казначейської служби (22 %); працівники банків; секретарі, помічники керівників; працівники інших служб та підрозділів (водії, експедитори, працівники відділів за напрямом діяльності (будівництва, обслуговування певних об'єктів тощо), а також інші особи, зокрема, пов'язані особистими та діловими зв'язками із фігурантам кримінального провадження (93 %).

Висновки. Доведено, що обстановка вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері складається з характеристик самої бюджетної сфери як галузі та місця діяльності, часу (основний бюджетний період) та умов вчинення, формується під впливом суперечливих положень галузевого й міжгалузевого законодавства; податкового навантаження; безконтрольності й цілковитої розбалансованості в кредитно-фінансовій сфері; правового нігілізму населення, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективної діяльності правоохоронних та контролюючих органів; високого рівня корумпованості державних службовців тощо. В цілому, означувані кримінальні правопорушення не мають регіональних обмежень, а фактично, фіксуються в усіх областях та населених пунктах. Однак найбільше їх вчиняється, або у найменш розвинутих громадах, або, навпаки, в містах, де зосереджується промисловий, торгівельний й фінансово-економічний потенціал держави, куди надходять головні фінансові потоки й спостерігається найбільша кількість бюджетних асигнувань, зокрема, переважна кількість викритих фіктивних фірм пов'язаних із незаконним заволодінням бюджетних коштів відмічається у регіонах підвищеної ділової активності (Дніпрі, Харкові, Києві, Одесі та ін.). Локальним місцем вчинення таких кримінальних правопорушень, зазвичай, є місцезнаходження суб'єктів публічного та приватного права, а також певних фінансових (банки, страхові компанії), або реєстраційних (нотаріуси, бюро технічних інвентаризацій тощо) установ, де здійснювались різного роду фінансово-економічні чи господарські операції, або вчинювались різного роду правочини.

Констатовано, що аналіз значного масиву матеріальних слідів (документів та інших речових доказів) під час досудового розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері потребує комплексного застосування криміналістичних засобів й спеціальних економічних методів роботи із залученням фахівців різного профілю, призначення та проведення судової експертизи. На підставі аналізу кримінальних проваджень з усього масиву документів, які містять інформацію про подію кримінального правопорушення, було виокремлено ті, що підтверджують: прийняття рішення про використання бюджетних коштів; виконання відповідного рішення; перерахування бюджетних коштів. Залежно від місця зберігання зазначених документів їх поділено на: 1) документи юридичної особи, в якій вчинено кримінальне правопорушення: установчі документи (статут, положення, свідоцтво про реєстрацію юридичної особи); документи, що підтверджують повноваження винних осіб (трудові договори, накази про призначення на посаду, функціональні обов'язки службових осіб); документи цивільно-правого характеру (договори на підставі яких перераховані кошти, акти виконання робіт, товарні накладні); бухгалтерські документи (про відкриття і ведення рахунків, платіжні і розрахункові документи по веденню обліку, джерела грошових засо-

бів та їх витрат); 2) документи головного розпорядника бюджетних коштів (бюджет, бюджетний розпис, розрахунок доходів і видатків, інші документи, що є підставою для перерахування бюджетних коштів); 3) документи контролюючих органів (акти перевірок та ревізій).

Список використаних джерел:

1. Бруссо К. М. Розслідування корупційних кримінальних правопорушень, які вчиняються в сфері житлового будівництва: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Маріуполь, 2021 246 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print
4. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : наук.-практ. посіб. / Кулаков В. В., Лень В. В., Мірошниченко С. С. та ін. Запоріжжя : Дніпровський металург, 2011. 289 с.
5. Методика розслідування окремих видів злочинів: навч. посібник / О. І. Гарасимів, О. М. Дуфенюк, О. В. Захарова та ін.; за заг. ред. Є. В. Пряхіна. 2-ге вид., перероб. та допов. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 312 с.
6. Нікітінський О. П. Криміналістичні особливості початкового етапу розслідування розпорядження бюджетними коштами у сфері охорони здоров'я. *Юридична наука*. 2019 № 9. С. 144–148.
7. Нікітінський О. П. Розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із розпорядженням бюджетними коштами у сфері охорони здоров'я: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2021 306 с.
8. Розслідування нецільового використання бюджетних коштів : метод. рек. / Чернявський С. С., Василинчук В. І., Вознюк А. А. та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. 66 с.
9. Сара О. В. Подобний О. О. Окремі питання стану наукової розробленості проблеми виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із державними закупівлями у сфері будівництва. *«Чорноморські наукові студії»* : матеріали VII Всеукраїнської мультидисциплінарної конференції (Одеса, 14 трав. 2021 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2021. С. 55-60. URL: http://www.tsatu.edu.ua/shn/wpcontent/uploads/sites/–59/morarm.v.miscepolitolohiyiseredsocialnohumanitarnyhdyscyplin.pdf
10. Степанюк Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : монографія / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Ф. Волобуєва. Харків: НікаНова, 2012. 382 с.
11. Степанюк Л. Теоретичні засади методики розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України: дис. …док. юрид. наук: 12.00.09. Харків. 2012 321 с.
12. Тіщенко В. В. Корисливо-насильницькі злочини: криміналістичний аналіз: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2002. 360 с.
13. Чернявський С. С. Злочини у сфері банківського кредитування (проблеми розслідування та попередження): навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 264 с.
14. Чернявський С. С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2010. 623 с.

Kniaziev S. The circumstances of the commission and the trace pattern of criminal offenses in the budgetary sphere

The circumstances of the commission are one of the structural elements of the forensic characteristics of criminal offenses in the budgetary sphere. Its importance lies in the fact that it has interdependent relationships with other elements of this characteristic and affects the event itself, the actions of the perpetrators, the method of execution and is reflected in the features and structure of the mechanism for withdrawing budget funds. The article includes the following institutions that can act as a place for committing criminal offenses in the budgetary sphere: state authorities (the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central bodies of executive power, state administrations and their subdivisions); local self-government bodies (regional, district, city, village (village) councils and their executive bodies); enterprises, institutions, organizations created by state authorities or local self-government and fully financed from the relevant budgets (state or communal educational institutions, scientific institutions, museums, libraries,

centers, services, etc.); specialized budgetary institutions (funds) created to implement certain national or local tasks. The analysis of the materials of criminal proceedings proved that the main stage of the budget process, during which the most criminal offenses are committed, is the execution of the budget. The specificity of the conditions, as an element of the situation of committing criminal offenses in the budgetary sphere, is explained by the fact that criminals are forced to use legal mechanisms of managerial, economic and other administrative and legal activities, to adapt to the conditions of constant control, scheduled or unscheduled inspections, etc. It has been proven that the situation of committing criminal offenses in the budgetary sphere consists of the characteristics of the budgetary sphere itself as a branch and place of activity, time (main budgetary period) and conditions of commission, is formed under the influence of conflicting provisions of branch and inter-branch legislation; tax burden; lack of control and complete imbalance in the credit and financial sphere; legal nihilism of the population, employees of state authorities and local self-government bodies; insufficiently efficient activity of law enforcement and control bodies; high level of corruption of civil servants, etc.

Key words: *situation, time, place, conditions, traces, document, material, evidence, testimony, budget funds, criminal proceedings, pre-trial investigation.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.57

Є. Ю. Яковчук
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗАКОННОСТІ І РІВНОСТІ ПРИ ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЇ

Актуальність статті полягає в тому, що повномасштабне вторгнення на територію нашої країні окупаційних військ російської федерації зумовило необхідність мобілізації, у першу чергу, людських, а також економічних, матеріально-технічних та інших ресурсів для організації оборони та відбиття нападу. Разом з цим, зазначені події показали суттєву неготовність держави до багатьох викликів. Зокрема, було встановлено фактичну відсутність ефективної державної політики в сфері мобілізації, яка б задовольняла потреби військового сектору та гармонійно відповідала інтересам всього суспільства в цілому. Для реалізація побідної концепції при встановленні державного мобілізаційного курсу необхідним є чітке визначення принципів, на яких він буде ґрунтуватись. Система відповідних засад є досить широкою, втім, як вбачається, одними із ключових серед них є принципи законності та рівності. Мета статті полягає у тому, щоб розкрити сутність та значення принципів законності та рівності при формуванні державної політики в сфері мобілізації. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, розкрито загальнотеоретичний зміст поняття «законність». З'ясовано, що в аспекті формування державної політики у сфері мобілізації принцип рівності дає можливість забезпечити: по-перше, рівність прав і обов'язків громадян в контексті захисту держави та залучення на військову службу; по-друге, соціальну справедливість, коли враховується соціальний стан та умови життя всіх верст населення, у зв'язку із чим проводиться справедлива мобілізація. Крім того, мобілізація повинна гарантувати всім та кожному рівні соціальні гарантії та захист; по-третє, недопущення дискримінації в контексті мобілізаційних процесів за ознаками статі, віку та/або інших суб'єктивних факторів. Зроблено висновок, що дотримання принципів законності та рівності є запорукою того, що формування державної політики в сфері мобілізації, безальтернативно перебуватиме в рамках правового поля та ураховуватиме права і законні інтереси населення держави. А відтак, суворе дотримання цих принципів підвищить ефективність мобілізаційних процесів та сприятиме поліпшенню роботи всього військового сектору.

Ключові слова: *принципи, принципи права, законність, рівність, формування, державна політика, мобілізація.*

Актуальність теми. Повномасштабне вторгнення на територію нашої країні окупаційних військ російської федерації зумовило необхідність мобілізації, у першу чергу, людських, а також економічних, матеріально-технічних та інших ресурсів для організації оброни та відбиття нападу. Разом з цим, зазначені події показали суттєву неготовність держави до багатьох викликів. Зокрема, було встановлено фактичну відсутність ефективної державної політики в сфері мобілізації, яка б задовольняла потреби військового сектору та гармонійно відповідала інтересам всього суспільства в цілому. Для реалізація побідної концепції при встановленні державного мобілізаційного курсу необхідним є чітке визначення принципів, на яких він буде ґрунтуватись. Система відповідних засад є досить широкою, втім, як вбачається, одними із ключових серед них є принципи законності та рівності.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні аспекти, присвячені формуванню та реалізації державної політики у сфері мобілізації, в своїх наукових працях розглядали: І.Л. Бородін, Н.П. Бортник, О.В. Гетьманцев, А.О. Іванов,

© Яковчук Є. Ю., 2022

Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, С.П. Погребняк, О.Ю. Савинець, В.В. Сокуренко, С.О. Сунєгін, Д.В. Талалай О.М. Тарасишин, В.Д. Ткаченко та багато інших. Незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання принципів законності і рівності при формуванні державної політики у сфері мобілізації.

Саме тому мета статті полягає у тому, щоб розкрити сутність та значення принципів законності та рівності при формуванні державної політики в сфері мобілізації.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно поняття законності походить від терміну «закон», який має декілька основних значень: 1) встановлене найвищим органом державної влади загальнообов'язкове правило, яке має найвищу юридичну силу; 2) загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки; 3) основні правила в якій-небудь ділянці людської діяльності, що випливають із самої суті справи; 4) об'єктивно існуючий, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, що випливає з їх внутрішньої природи, сутності; 5) сукупність догм (основних положень) якої-небудь релігії, віровчення [1].

Законність пронизує законодавство України, але не визначається в його положеннях. Найчастіше, його зміст пов'язують із статтею 9 Конституції України, в якій закріплено: «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. 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» [2].

В науковій літературі законність розглядається по-різному. Наприклад, розбираючись із змістом категорії на підставі дослідження законодавства та, зокрема, статей Конституції України, О.Г. Колб дійшов наступного висновку: законність можна вважати режимом суспільно-політичного життя. Це такий стан, відповідно до якого діяльність всіх суб'єктів права ґрунтується на законі, а ідеї права, гуманізму, справедливості, свободи і відповідальності панують над особистими, вузько груповими інтересами. Змістом принципу законності у зв'язку з цим слід вважати таку діяльність уповноважених суб'єктів, при якій в суспільному житті точне виконання законів, реальність і непорушність прав людини визначаються обов'язковим правилом. «У свій час, ще древні мислителі небезпідставно вважали законність ознакою найкращої державної політичної форми, протиставляючи істинно демократичну державу, де панує закон і свобода особи, деспотії, де володарює беззаконня, в якому особлива воля як така, чи воля монарха, чи народу (демократія) мали силу закону чи, точніше, підміняли собою закон», – пише автор [3, с.237].

І.О. Гарна звертається до законності, передусім, як до методу, за допомогою якого здійснюється правове регулювання та вибудовується система державного управління. Його сутність розкривається вченим через поєднання трьох ознак: 1) органи держави та посадові особи при здійсненні функцій держави, розробляючи чи приймаючи рішення, керуються принципами та вимогами законності; 2) при реалізації прийнятих рішень не виходять за межі своєї компетенції; 3) при здійсненні державного нагляду та контролю за законністю в державному управлінні дотримуються правових процедур, використовують правові заходи та засоби [4, с.135].

На основі семантичного аналізу поняття законності, з використанням категорій «сутність», «форма», «зміст», Л.В. Мелех розглядає категорію законності у вигляді формули: принцип законності – метод законності – ре- жим законності. Так, узагальнюючи різні підходи до розуміння цього поняття, автор робить висновок, що законність може розглядатися як принцип, метод, режим відповідності правореалізаційної діяльності всіх суб'єктів права положенням Конституції, законам, які не суперечать їй, підзаконним актам та іншим джерелам права. Законність – це стан суспільно- го життя, який характеризується не- ухильним дотриманням і виконанням законів усіма суб'єктами. Тоді

як закон закріплює загальнообов'язкові правила поведінки, законність забезпечує повне і безперешкодне їх здійснення, тобто є неодмінною умовою реального втілення в життя законів. Дотримання законів забезпечує встановлення законності в суспільстві, а законність, у свою чергу, їх реалізацію. Принцип законності є одним із принципів сучасної концепції правової держави [5, с.4;6, с.163].

На думку М.В. Журавель, якщо відійти від загального розуміння поняття «законність», то можна зазначити, що вона ґрунтується на таких засадах: а) загальнообов'язковість законів для всіх органів державного управління та інших суб'єктів, що вступають у відносини державного управління; б) єдність у тлумаченні законів усіма суб'єктами відносин державного управління; в) неприпустимість протиставлення законності та доцільності в регулюванні суспільно-правових відносин [7, с.221].

Г.М. Бистрик виклала власний підхід з приводу змісту та значення принципу законності, який виражено в ряді наступних особливостей: по-перше, принцип законності належить до групи фундаментальних принципів організації і діяльності механізму держави, що знаходить своє відображення на конституційному рівні у законодавстві переважної більшості сучасних держав. Його зміст пронизує діяльність усього механізму держави (усіх без винятку його елементів), оскільки на основі цього принципу механізм держави не лише функціонує і розвивається, а й утворюється; по-друге, з погляду визначення свого змісту, принцип законності в організації і діяльності механізму держави означає, що закон постає ключовою умовою легалізації та подальшої легітимації органів державної влади. Тобто зазначені елементи механізму держави можуть формуватись та діяти лише на основі закону, який визначає порядок та способи їх утворення, їх компетенцію та повноваження, а також відповідальність за порушення норм чинного законодавства; по-третє, принцип законності у функціонуванні механізму держави має цілісний характер і пов'язаний з усією системою національного законодавства, у тому числі і таким її основоположним рівнем, як Конституція [8, с.89].

Отже, поняттям законність, відповідно до різних наукових концепцій, одночасно позначається принцип, режим та метод. На наш погляд, найбільш повно та правильно сприймати категорію саме у вигляді принципу, адже в її основі лежить ідея про правовий порядок у державі, згідно до якої всі суб'єкти суспільних відносин керуються в своїй діяльності нормами законодавчих актів та не можуть від них відходити. Це стосується як приватних осіб, так і органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. За рахунок цього створюється належний, загальнонаціональний режим, де кожний суб'єкт існує в рамках правового поля, а їх поведінка скеровується та координується правовими методами.

Зважаючи на це, законність у при формуванні державної політики у сфері мобілізації полягає в тому, що така політика повинна: по-перше, основуватись виключно на положеннях Конституції, чинного законодавства, а також ратифікованих в установленому порядку міжнародних документів; по-друге, передбачати механізм реалізації, який не виходитиме за межі компетенції та повноважень суб'єктів, які займатимуться виконанням її завдань; по-третє, не може містити положень, які прямо порушують права і законні інтереси людини і громадянина, обмежують їх, безпідставно звужують.

На відміну від законності, рівність широко освітлюється в положеннях Основного Закону. Даному принципу присвячено статті 21, 22 та 24 Конституції за якими: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця

проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [2].

Досліджуючи сутність рівності автори оксфордського політичного словника стверджують, що поняття охоплює чотири аспекти: 1) рівна повага в межах певної схеми процесу ухвалення постанов – вимога виявляти рівну повагу до думки кожного; 2) об'єктивне ставлення – вимога однакового розгляду однакових випадків; 3) рівність розподілу – вимога отримання кожним рівної частки певного блага; 4) рівність результату – вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися в однакових умовах [9, с.596].

Принцип рівності в тлумаченні О.Ф. Скакун означає рівність усіх перед законом, рівність прав та обов'язків незалежно від національної, релігійної та іншої належності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді [10, с.224]. На думку О.В. Петришина, принцип рівності в праві передбачає вимогу поводитися в однакових випадках однаково, а у відмінних – неоднаково, а також забороняє дискримінацію як одне з найочевидніших порушень принципу рівності [11, с.126;12, с.205]. Принципів рівності з позиції М.А. Бурдоносової має трьохкомпонентну структуру, яка включає в себе: 1) формально-юридичну рівність, що випливає із сутності права як загальної міри свободи та справедливості, встановленої державою таким чином, щоб свобода одного не обмежувала свободи іншого; 2) рівноправ'я, тобто рівність прав та обов'язків, рівні юридичні можливості суб'єктів для участі в соціальному житті; 3) рівний захист перед законом в аспекті реалізації механізмів рівноправ'я [13, с.32]. О.П. Васильченко дійшов висновку: принцип рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні – це зумовлений потребами розвитку Української держави і суспільства та визнаний Конституцією України універсальний принцип, який являє собою основоположну, керівну, фундаментальну ідею, що характеризуються загальною значущістю, вищою імперативністю й у концентрованому вигляді визначає формальну рівність прав і свобод людини і громадянина та охоплює, по-перше, застосування єдиного масштабу прав і свобод до всіх осіб, по-друге, виключає привілеї чи обмеження прав і свобод людини і громадянина за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими обставинами; по-третє, рівність прав і свобод людини і громадянина через рівність їх обов'язків; по-четверте, рівність всіх перед законом; по-п'яте, рівність прав і свобод чоловіка і жінки, окреслюючи цим зміст та сутність конституційного права України і виступаючи, таким чином, основним соціальним орієнтиром конституційно-правового регулювання. [14, с.18].

Узагальнюючи вищевикладене, можна вказати: принцип рівності – це загальноправова, конституційно закріплена ідея про рівні можливості кожного суб'єкта суспільно-правових відносин реалізовувати свої права та досягати законних інтересів незважаючи на будь-які особистісні чинники. Держава сприяє та гарантує виконання цього принципу в усіх сферах життєдіяльності соціуму, у тому числі, за рахунок підтримки окремих верст населення, які з огляду на об'єктивні причини обмежені в своїх можливостях.

В аспекті формування державної політики у сфері мобілізації принцип рівності дає можливість забезпечити: по-перше, рівність прав і обов'язків громадян в контексті захисту держави та залучення на військову службу; по-друге, соціальну справедливість, коли враховується соціальний стан та умови життя всіх верст населення, у зв'язку із чим проводиться

справедлива мобілізація. Крім того, мобілізація повинна гарантувати всім та кожному рівні соціальні гарантії та захист; по-третє, недопущення дискримінації в контексті мобілізаційних процесів за ознаками статі, віку та/або інших суб'єктивних факторів.

Висновки. Таким чином, дотримання принципів законності та рівності є запорукою того, що формування державної політики в сфері мобілізації, безальтернативно перебуватиме в рамках правового поля та ураховуватиме права і законні інтереси населення держави. А відтак, суворе дотримання цих принципів підвищить ефективність мобілізаційних процесів та сприятиме поліпшенню роботи всього військового сектору.

Список використаних джерел:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. Стор. 154.
2. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.
3. Колб О.Г. Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам: дис… д-ра. юрид. наук : Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2007. 509 с.
4. Гарна І.О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: дис… канд. юрид. наук : Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 185 с.
5. Мелех Л . В. Законність у правозастосовній діяльності : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Л., 2010. 21 с.
6. Дроздов О. Актуальні проблеми реалізації окремих засад кримінального процесу в провадженні за нововиявленими обставинами. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2(77). С. 156-169.
7. Журавель М.В. Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні. Наукові праці НУ ОЮА. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. пр. редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін [та ін.] ; відпов. за вип. В.М. Дрьомін ; МОН України, НУ ОЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2013. Т. 13. С. 220-227.
8. Бистрик Г.М. Принцип законності і засоби його правового забезпечення у функціонуванні механізму держави. Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 85–90.
9. Короткий оксфордський політичний словник: Пер. з англ. За ред. І. Макліна і А. Макмілана.. К.: Видво СоломіїПавличко «Основи», 2005. 789 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
11. Петришин О.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. та ін. Теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків : Право, 2015. 368 с.
12. Чемодурова А. Поняття та зміст принципу рівності у праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №11. С.204-207.
13. Бурдоносова М.А. Теоретико-правові аспекти принципу рівності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 31-33.
14. Васильченко О.П. Зміст принципу рівності прав та свобод людини і громадянина в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* Серія «Право». 2014. Випуск 2. С.14-19.

Yakovchuk Ye. Yu. Regarding the determination of the essence and meaning of the principles of legality and equality in the formation of state policy in the field of mobilization

The relevance of the article lies in the fact that the full-scale invasion of the territory of our country by the occupying forces of the Russian Federation made it necessary to mobilize, first of all, human, as well as economic, logistical and other resources for the organization of defense and repelling the attack. At the same time, these events showed the significant unpreparedness of the state for many challenges. In particular, it was established that there is an actual lack of an effective state policy in the field of mobilization that would satisfy the needs of the military sector and harmoniously correspond to the interests of the entire society as a whole. A clear definition of the principles on which it will be based is necessary for the implementation of the winning concept when establishing the state mobilization course. The system of relevant principles is quite broad, however, as can be seen, the principles of legality and equality are among the key ones. The purpose of the article is to reveal the essence and significance of the principles of legality and equality in the formation

of state policy in the field of mobilization. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, reveals the general theoretical meaning of the concept of "legality". It was found that in the aspect of the formation of state policy in the field of mobilization, the principle of equality makes it possible to ensure: first, the equality of rights and obligations of citizens in the context of state protection and enlistment in military service; secondly, social justice, when the social condition and living conditions of all sections of the population are taken into account, in connection with which fair mobilization is carried out. In addition, mobilization must guarantee social guarantees and protection to all and every level; thirdly, the prevention of discrimination in the context of mobilization processes based on gender, age and/or other subjective factors. It was concluded that compliance with the principles of legality and equality is a guarantee that the formation of state policy in the field of mobilization will be without alternatives within the framework of the legal field and will take into account the rights and legitimate interests of the population of the state. Therefore, strict adherence to these principles will increase the efficiency of mobilization processes and contribute to improving the work of the entire military sector.

Key words: *principles, principles of law, legality, equality, formation, state policy, mobilization.*

УДК 351.86:004.77(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.58

Є. О. Гульчук
Державний експерт експертної групи планування територій
Директорату просторового планування територій та архітектури
Міністерства розвитку громад та територій України

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Стаття присвячена аналізу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі – ЄДЕССБ) як інструменту удосконалення державного управління будівельною галуззю в Україні. Розглянуто основні аспекти функціонування системи, її роль у забезпеченні прозорості та доступності адміністративних послуг, а також проблеми, що виникають під час впровадження та використання цієї системи. Автори акцентують увагу на важливості інтеграції ЄДЕССБ з іншими державними реєстрами для покращення обміну інформацією та автоматизації взаємодії між органами державної влади, підприємствами та громадянами. Окремо розглянуто необхідність удосконалення нормативно-правової бази та забезпечення належного рівня інформаційної безпеки. У статті також наводяться рекомендації щодо розвитку ЄДЕССБ з метою підвищення ефективності будівельного сектора, залучення інвестицій та загального економічного розвитку України.

Зокрема, у статті підкреслюється важливість створення єдиної цифрової платформи, яка спростить процеси реєстрації, моніторингу та контролю за будівельною діяльністю, що є ключовим для забезпечення ефективного державного управління. Аналізуються основні функції ЄДЕССБ, зокрема автоматизація подачі заявок на отримання дозволів, моніторинг відповідності проектної документації вимогам законодавства та забезпечення зворотного зв'язку з учасниками будівельного процесу. Окрім того, розглядаються труднощі, з якими стикаються як органи влади, так і суб'єкти будівельної діяльності, що пов'язані з технічними, правовими та організаційними аспектами функціонування системи. У статті акцентується на необхідності вдосконалення механізмів захисту персональних даних та інших аспектів кібербезпеки в умовах цифровізації будівельної галузі. Автори також зазначають, що без належної підтримки з боку держави, а саме інвестицій в модернізацію інфраструктури та підвищення кваліфікації фахівців, досягнення поставлених цілей стане важким. В цілому, стаття сприяє розумінню важливості ЄДЕССБ як важливого елементу інноваційної стратегії розвитку будівельного сектору в Україні та дає рекомендації щодо покращення її функціонування для забезпечення сталого розвитку національної економіки.

Ключові слова: *електронне урядування, державне управління, цифровізація, електронні послуги, моніторинг будівельних проектів, дозвільні документи, інноваційні технології, адміністративні послуги, реформування будівельного сектору, електронний облік, автоматизація процесів.*

Постановка проблеми. Наявність дієвих та ефективних рішень у сфері державного регулювання будівництва є одним із ключових аспектів ефективного розвитку будівельної галузі в Україні. Реалізація в Україні Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі за текстом – ЄДЕССБ) не лише є викликом ефективного галузевого розвитку електронного урядування в Україні, а й аспектом пов'язаним із впорядкуванням процесу будівництва в Україні шляхом створення умов, які забезпечать максимальну публічність та прозорість інформації в системі містобудівної діяльності, що в тому числі, унеможливлює корупційні прояви. Водночас, проблематика функціонування ЄДЕССБ полягає і в недостатньо деталізованій та розробленій нормативно-правовій базі для ефективного її функціонування, а також в очевид-

© Гульчук Є. О., 2022

ній потребі забезпечення належного захисту персональних даних та інформаційної безпеки. Ключовими питаннями також є й інтеграція ЄДЕССБ з іншими державними реєстрами для узгодженого обміну даними. Ці питання вимагають комплексного вдосконалення законодавства для досягнення прозорості, ефективності та безпеки у сфері будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблематики на загальнотеоретичному рівні досліджувалися рядом вітчизняних науковців таких як: М. Богуславець, Б. Кохан, І. Лопушинський, Т. Сиволапенко, М. Федоров та інші. Хоча в роботах наведених науковців розглянуто питання, пов'язані з окремими аспектами електронного урядування, зокрема в аспектах політики держави у сферах будівництва, проблематика стійкого впровадження, функціонування та правового регулювання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва потребує подальших досліджень.

Метою статті є аналіз правових аспектів впровадження єдиної державної електронної системи у сфері будівництва в Україні та виявлення основних проблем, що потребують вирішення для ефективного функціонування цієї системи. Стаття спрямована на дослідження нормативно-правових вимог до ЄДЕССБ, забезпечення інформаційної безпеки та захисту даних, оптимізацію дозвільних процедур, інтеграцію з іншими державними реєстрами, а також визначення шляхів вдосконалення законодавства для підвищення прозорості та ефективності в будівельній галузі.

Виклад основного матеріалу. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки [4] передбачає те, що цифровізація держави забезпечить кожному громадянинові доступ до державних послуг. Розвиток цифрової економіки в Україні набирає обертів, і одним із ключових напрямів цієї трансформації є впровадження сучасних технологій у різних галузях, зокрема у сфері будівництва. Створення ЄДЕССБ стало важливим кроком у реалізації державної політики щодо цифровізації, спрямованої на покращення якості адміністративних послуг, підвищення прозорості будівельних процесів та спрощення взаємодії між учасниками ринку.

ЄДЕССБ, робота якої стартувала в 2020 році в Україні, є інформаційною системою, створеною для впорядкування процесу будівництва в Україні, шляхом реалізації його на принципах публічності та прозорості інформації щодо реалізації даного процесу. ЄДЕССБ – це загальнонаціональна інформаційна система, що покликана впорядкувати процес будівництва в Україні і через максимальну публічність інформації зробити його прозорим та вільним від корупції. ЄДЕСБ має реалізувати весь життєвий цикл будівництва об'єкту починаючи з отримання містобудівних умов та обмежень, закінчуючи його введенням в експлуатацію. Передбачається, що більшість інформації та документації необхідної для ведення будівництва буде створюватися в Системі відповідними суб'єктами, що дозволить централізувати та стандартизувати дані з багатьох розрізнених джерел інформації. Власником Системи виступає держава в особі Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Технічним адміністратором виступає ДП «Дія». Єдина державна система у сфері будівництва створена у співпраці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України та Міністерства цифрової трансформації України завдяки проєкту «Підтримка цифрової трансформації» за підтримки USAID та UK Dev. Партнер проєкту – Фонд Східна Європа [1], .

Наразі до Системи ЄДЕСБ підключені різноманітні установи та організації, що відіграють ключову роль у будівельній сфері. Серед них – державні органи, які здійснюють архітектурно-будівельний контроль, а також місцеві органи, відповідальні за містобудування та архітектуру. До користувачів також належать саморегулюванні організації в архітектурній галузі та фахівці, яких вони сертифікують, проектні та експертні організації, органи, що займаються присвоєнням адрес нерухомості, та установи з охорони культурної спадщини. Окрім цього, Систему використовують правоохоронні органи,

виробники будівельної продукції та енергоаудитори.

На сьогодні функціонування Системи регулюється Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] та Порядком ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681. [3]

Згідно з положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» доповнено статтею 22-1 «Єдина державна електронна система у сфері будівництва» [2]. Відповідно до цього закону, ЄДЕССБ функціонує як єдина інформаційно-комунікаційна система у межах містобудівного кадастру, що забезпечує процес створення, перегляду, надсилання, прийняття, збору, внесення, накопичення, обробки, використання, розгляду, зберігання, захисту, обліку та надання інформації у будівельній сфері. Також вона забезпечує електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними установами, органами місцевого самоврядування та центрами надання адміністративних послуг для отримання визначених Законом послуг у галузі будівництва. Ця система містить такі компоненти: 1) Реєстр будівельної діяльності; 2) електронний кабінет користувача; 3) портал електронної системи. Електронний кабінет є інтегрованою частиною системи, яка забезпечує електронну комунікацію між фізичними та юридичними особами, державними установами, органами місцевого самоврядування та центрами адміністративних послуг [2]. Портал електронної системи забезпечує доступ до відомостей з Реєстру будівельної діяльності, а також статистичні дані про надані послуги, консультації через онлайн-чат-бот і калькулятор для визначення класу наслідків будівництва.

Як зазначає І. Лопушинський, цифрові технології та послуги в державному управління є основою реформування державного управління та потенційним прикладом для всієї країни, яким чином потрібно використовувати переваги «цифрового» світу. Синергетичний потенціал соціальних, мобільних, «хмарних» технологій, а також технологій аналізу даних та «інтернету речей», на думку І. Лопушинського, у поєднанні можуть трансформувати державне управління та в цілому зробити державний сектор України ефективним, реактивним і ціннісним [5].

M. Moon зазначав, що програми G2B (Уряд для Бізнесу) активно сприяють розвитку ініціатив у сфері електронних транзакцій, таких як електронні закупівлі та створення електронного ринку для державних закупівель, а також проведення тендерів за допомогою електронних платформ для обміну інформацією та товарами [6].

Аналогічні ідеї підтримує й О. Михальченко, який зазначає, що перехід урядових операцій в Інтернет дозволяє підприємствам спростити регуляторні процедури, зменшити бюрократичні труднощі, забезпечити відповідність законодавству і проводити операції швидше та зручніше завдяки електронному поданню документів і статистичній звітності. Замість того, щоб відвідувати державні установи для заповнення паперових форм, підрядник, наприклад, може подати документи на отримання дозволу на будівництво через Інтернет. Також надання інтегрованих єдиних джерел публічних послуг відкриває можливості для співпраці бізнесу та уряду [7].

Крім того, зазначені тенденції є позитивними з точки зору мінімізації корупційних проявів. За результатами останніх досліджень, гравці ринку нерухомості найчастіше стикаються з проявами корупції під час отримання погоджень і дозволів. Згідно з дослідженням бізнес-асоціації URE Club, у 2020 році в Києві 86,7% опитаних відзначили такі випадки в своїй діяльності, а в регіонах цей показник становив 80% [8]. Ці дані свідчать про значну проблему, що впливає на ефективність та прозорість процесів, пов’язаних із забудовою та інвестиціями в нерухомість. Корупційні практики під час отримання дозвільних документів створюють додаткові

бар'єри для законного ведення бізнесу, що призводить до затримок у реалізації проектів, підвищення витрат та зниження довіри до органів державної влади. Крім того, корупція в цій сфері може впливати на якість будівництва та безпеку об'єктів, оскільки деякі дозволи можуть бути видані без належної перевірки або з порушенням встановлених стандартів. Ці фактори знижують інвестиційну привабливість ринку нерухомості та створюють несприятливі умови для розвитку бізнесу в Україні.

ЄДЕССБ сприяє значному зменшенню бюрократичних перешкод завдяки автоматизації дозвільних процедур і документальних операцій, а також знижує ризики корупції шляхом відкритого доступу до інформації про будівельні проєкти та учасників будівельної діяльності. Система надає можливість громадянам, інвесторам, архітекторам, проектувальникам та органам державного контролю отримувати необхідні дані у цифровому форматі, що підвищує зручність і оперативність роботи.

Інтеграція ЄДЕССБ з іншими державними реєстрами посилює її роль у формуванні єдиного цифрового середовища, де доступ до важливої інформації забезпечується в режимі реального часу. Зокрема, електронний кабінет і портал системи дозволяють користувачам отримувати необхідні консультації, автоматично вносити дані та перевіряти статус документів. Це значно спрощує діяльність у сфері будівництва, а також стимулює подальший розвиток цифрової економіки в Україні.

Висновки. В умовах сьогодення впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва є важливим кроком до цифровізації галузі та забезпечення прозорості будівельних процесів в Україні. Ця система сприяє зменшенню бюрократичних бар'єрів, підвищенню доступу до інформації та зниженню рівня корупції. Однак для забезпечення її ефективного функціонування необхідно вдосконалити законодавчу та технічну базу, а також забезпечити інтеграцію з іншими державними реєстрами. Успішна реалізація ЄДЕССБ може суттєво покращити інвестиційний клімат в Україні та сприяти розвитку будівельного сектору. Зважаючи на те, що ЄДЕССБ є основою для централізованого управління будівельними процесами, важливим є забезпечення належної інформаційної безпеки та захисту персональних даних, що дозволить зберігати довіру до системи з боку всіх учасників будівельного ринку. Водночас, інтеграція цієї системи з іншими державними реєстрами створює можливості для більш ефективного обміну даними та автоматизації взаємодії між різними органами державної влади, підприємствами та громадянами.

Необхідність удосконалення нормативно-правової бази залишається важливим аспектом для подальшого розвитку ЄДЕССБ. Це дозволить забезпечити її належну роботу та врахувати усі сучасні вимоги до електронного урядування, що в свою чергу покращить якість та доступність адміністративних послуг у будівництві. Підвищення ефективності функціонування цієї системи матиме важливе значення для подальшого розвитку будівельної галузі, створення нових робочих місць, залучення інвестицій та загального покращення економічної ситуації в Україні. Отже, для досягнення максимального ефекту від впровадження ЄДЕССБ необхідно забезпечити комплексний підхід до її розвитку, що включає удосконалення законодавства, підтримку цифровізації, інтеграцію з іншими державними системами, а також забезпечення високого рівня інформаційної безпеки. Це створить умови для ефективного функціонування будівельного сектору, сприятиме його розвитку та збільшенню інвестиційної привабливості України.

Список використаних джерел:

1. Офіційний веб-портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. URL: https://e-construction.gov.ua/
2. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text
3. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 23.06.2021 р. № 681. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text

4. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text
5. І. Лопушинський. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. С. 30 – 32.
6. M. Moon. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality. Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 4. P. 424 – 433.
7. М. Михальченко. Електронне урядування в процесі прийняття управлінських рішень. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління. 2021. № 3. Том 32 (71). С. 39 – 48.
8. Офіційний веб-портал Першої будівельної експертизи. Корупція в будівництві: результати опитування учасників ринку. URL: https://pbe.ua/corruption-54

Gulchuk Ye. O. Certain aspects of implementation and operation of the Unified State E-System in Construction in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the Unified State Electronic System in the Field of Construction (hereinafter – USESC) as a tool for improving public administration of the construction industry in Ukraine. The main aspects of the system's functioning, its role in ensuring transparency and accessibility of administrative services, as well as the problems arising during the implementation and use of this system are considered. The authors emphasize the importance of integrating the USREOU with other state registers to improve the exchange of information and automate interaction between public authorities, enterprises and citizens. The need to improve the regulatory framework and ensure an adequate level of information security is also considered. The article also provides recommendations for the development of the USESC in order to increase the efficiency of the construction sector, attract investment and overall economic development of Ukraine.

In particular, the article emphasizes the importance of creating a single digital platform that will simplify the processes of registration, monitoring and control over construction activities, which is key to ensuring effective public administration. The author analyzes the main functions of the USESC, including automation of permit applications, monitoring of compliance of project documentation with legal requirements, and providing feedback to participants in the construction process. In addition, the article discusses the difficulties faced by both the authorities and construction entities related to the technical, legal and organizational aspects of the system. The article emphasizes the need to improve the mechanisms for protecting personal data and other aspects of cybersecurity in the context of the digitalization of the construction industry. The authors also note that without proper support from the state, namely investments in infrastructure modernization and professional development, achieving the set goals will be difficult. In general, the article contributes to understanding the importance of the USESC as an important element of the innovative strategy for the development of the construction sector in Ukraine and provides recommendations for improving its functioning to ensure the sustainable development of the national economy.

Key words: *e-governance, public administration, digitalization, electronic services, monitoring of construction projects, permits, innovative technologies, administrative services, construction sector reform, electronic accounting, process automation.*

УДК 342.5
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.59

Р. В. Чередник
заступник начальника управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих територіального управління
Державного бюро розслідувань Одеської обласної прокуратури

НОТАРІУС ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ЧИННОСТІ ДОКУМЕНТІВ

У даній статті до уваги представлено дослідження ролі нотаріуса як особливого суб'єкта, уповноваженого підтверджувати чинність документів. Виявлено, що нотаріус виконує свої функції на перетині приватної і публічної сфер юридичної діяльності. Проведено аналіз правових досліджень, в яких прямо чи опосередковано вивчались питання підтвердження чинності документів у нотаріаті.

Розглянуто роль нотаріусів у країнах континентального та загального права задля розуміння відмінностей їх повноважень у сфері підтвердження чинності документів в різних правових системах. Аргументується доцільність використання поняття «публічний нотаріат», враховуючи те, що нотаріус не є державним службовцем, діє як незалежна особа, яка надає правові послуги, зокрема забезпечуючи юридичну силу документів.

Наведено перелік нотаріальних дій у сфері підтвердження чинності документів, як-от: посвідчення правочинів (договори, заповіти, довіреності і т. д.), засвідчення вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них, засвідчення справжності підпису на документах, засвідчення вірності перекладу документів з однієї мови на іншу, проставлення штампа апостиль на документи, що підтверджує їх дійсність для використання за кордоном тощо. Виснується, що виконуючи ці та інші повноваження з підтвердження чинності документів, нотаріус відіграє ключову роль у забезпеченні законності, доказової сили документів, а також «збалансуванні» публічної та приватної сфер юридичної діяльності. Акцентується увага на тому, що підтвердження чинності документів нотаріусом має вагоме значення не тільки для внутрішньодержавного, але й для міжнародного документообігу.

Проаналізовано законопроєкт про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності, в якому, зокрема, простежується тенденція підвищення ролі нотаріусів у такій формі підтвердження чинності документів як легалізація доказів. У цьому зв'язку робиться висновок, що розширення компетенції нотаріусів у сфері підтвердження чинності документів могло б мати деякі позитивні ефекти, а саме: прискорення процесу легалізації документів та зменшення навантаження на державні органи, які займаються здійсненням цієї правової процедури.

Ключові слова: *підтвердження чинності документів, нотаріус, нотаріальна діяльність, юридичний документ, публічний нотаріат, приватний нотаріат, законність, правова процедура.*

Постановка проблеми. Підтвердження чинності документів і підписів, печаток, штампів, що їх скріплюють є необхідною процедурою задля здійснення належної легалізації та надання юридичної сили документам для їх офіційного визнання в межах держави, або за кордоном. Одним із ключових питань є визначення суб'єктів уповноважених підтверджувати чинність документів і підписів, печаток, штампів, що їх скріплюють, які відрізняються за своїм статусом, що може створювати правову невизначеність і певні ускладнення в процесі здійснення такої діяльності. Окрім того, вагоме значення має забезпечення узгодженості національних правових положень з міжнародними стандартами та довіра до таких процедур як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Відтак, особливий інтерес представляє діяльність нотаріуса як суб'єкта здійс-

© Чередник Р. В., 2022

нення підтвердження чинності документів, який виконує свої повноваження у публічно-правових та приватно-правових відносинах, виступаючи гарантом автентичності документів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Достатньо широке коло питань з підтвердження чинності документів у нотаріальній діяльності розглядалися у працях таких вчених як: М. В. Бондарева, А. Г. Гуледза, Ю. В. Желіховська, Ю. П. Ільїна, С. П. Ковальчук, Д. Г. Манько, С. Я. Фурса, Л. Е. Ясінська та ін. В той же час, підкреслюючи значний інтерес науковців до нотаріальної діяльності та триваючу дискусійність стосовно правового статусу нотаріуса вбачається за доцільне проведення подальших наукових досліджень.

Метою статті є дослідження ролі нотаріуса як суб'єкта, уповноваженого підтверджувати чинність документів.

Виклад основного матеріалу. Однією з ознак легалізації є те, що це дія уповноваженого суб'єкта (наділеного публічно-правовими або приватноправовими повноваженнями) [1, с. 34–35]. Підтвердження чинності документів і підписів, печаток, штампів, що їх скріплюють є видом легалізаційної діяльності, що здійснюється суб'єктами наділеними публічно-правовими або приватно-правовими повноваженнями, з метою визнання юридичної сили документа. Відповідно, уповноважені суб'єкти можуть варіюватися від приватних нотаріусів до міжнародних установ, залежно від виду документа, що підлягає підтвердженню.

Варто погодитись з Ю. В. Желіховською, що саме нотаріат за своєю суттю є тією ланкою, «яка пов'язує громадянське суспільство і державу, оскільки функціонує на межі приватної і публічної сфер діяльності і яка наділена унікальною дуалістичною природою» [2, с. 89]. Окрім того, нотаріальне підтвердження чинності документів здійснюється на внутрішньодержавному (прикладом, нотаріальне посвідчення правочинів) та зовнішньодержавному рівнях (наприклад, проставлення апостиля на документах).

Як відомо, у світі склалися два типи правових систем – англосаксонська та континентальна і відповідно два типи нотаріальних систем. Так, на нашу думку, глибоке розуміння ролі нотаріусів у країнах континентального та загального права сприятиме виявленню відмінностей їх повноважень у сфері підтвердження чинності документів, а також розробці висновків та рекомендацій задля вдосконалення такої діяльності та задоволення правових інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні.

В країнах англосаксонського права нотаріуси займаються лише засвідченням підписів і присяг. Оскільки у цивільних правовідносинах діє принцип «свободи договору», нотаріальне оформлення договорів, як правило, не є обов'язковим. Базисними факторами, що визначають особливості організації нотаріату в США, є відсутність його як єдиної спеціалізованої державної інституції та виконання обов'язків, специфічних у країнах континентальної системи права для нотаріусів, уповноваженими державою посадовими особами, діяльність яких пов'язана з юридичною практикою або не пов'язана з нею.

За М. В. Бондарєвою: «Відсутність федерального законодавства з врегулювання нотаріальної діяльності пояснює серйозні відмінності при визначенні правового статусу нотаріуса, переліку нотаріальних дій, які можуть ним вчинятися, інших особливостей організації та вчинення нотаріальної діяльності у різних штатах. Правові аспекти організації та функціонування нотаріату в цій країна відображені в модельному законодавстві — Модельному законі США, «Про нотаріат» та Уніфікованому законі США «Про нотаріальні дії» та в законодавствах окремих штатів» [3, с. 43].

Ю. П. Ільїна зазначає: «Що стосується правового статусу нотаріуса в країнах, де діє загальна (англосаксонська) система права, зокрема у Великій Британії та Сполучених Штатах Америки, слід зазначити, що в цих країнах статус нотаріуса не чітко врегульований на законодавчому рівні. Нотаріус здійснює свою діяльність, як особа, що має певну залежність від суб'єктів цивільних правовідносин, яким вона надає послуги від імені держави, крім того, нотаріус повинен враховувати у

своїй діяльності не тільки вимоги Закону, а й правові звичаї та судові прецеденти» [4, с. 151].

Особливий інтерес в контексті нашого дослідження представляє те, що американські нотаріуси не підтверджують достовірність фактів, а лише засвідчують автентичність підписів на них. Тому такі нотаріально засвідчені документи не мають доказової сили в судах та інших державних установах.

Натомість, у країнах континентальної правової системи нотаріат має важливе значення для попередження судових спорів, що сприяє зниженню навантаження на судові органи. Нотаріус виконує роль юридичного консультанта, надаючи правову допомогу при підготовці та підтвердженні чинності документів з метою забезпечення їх відповідності закону та відображення волевиявлення заінтересованих осіб.

Як відомо, «одним із винаходів цивілізованого суспільства є система латинського нотаріату, що органічно в собі поєднує публічні й приватні засади. Нотаріуси в цій системі від імені держави надають публічні послуги, однак їхня організаційна діяльність здійснюється самостійно. Іншими словами в науковій літературі такий стан речей отримав назву «вільний» нотаріат у формі «вільної» професії», – зазначає С. П. Ковальчук [5, с. 13].

Згідно з Базовими принципами латинського нотаріату, ухваленим Міжнародним союзом латинського нотаріату: «Нотаріус, будучи наділеним публічною функцією, виконує свої обов'язки незалежно і неупереджено, не входячи до ієрархії державних чиновників або службовців» [6].

А. Г. Гуледза підкреслює: «У більшості західноєвропейських країн, а також в Латинській Америці і Японії функціонує нотаріат, де нотаріус є особою вільної юридичної професії. Він не входить до державного апарату і не є державним службовцем. Проте свої повноваження він отримує від державної влади. Держава делегує йому право засвідчувати редаговані і складені ним документи, з метою надання їм юридичної сили, яку можливо оскаржити тільки судовому порядку. Існує ряд країн, де нотаріуси є тільки державними службовцями (Португалія)» [7, с. 162–163].

За Л. Е. Ясінською: «В історії українського права участь органів державної влади в укладенні приватноправових юридичних актів і документів виявлена раніше, ніж у праві західноєвропейському, і мала значно більший вплив на поступовий розвиток нотаріального інституту загалом» [8].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про нотаріат»: «нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності» [9].

У юридичній науковій літературі переважно використовується поняття «державний» та «приватний» нотаріат. Водночас, ми підтримуємо використання поняття «публічний нотаріат», враховуючи те, що нотаріус не є державним службовцем, діє як незалежна особа, яка надає правові послуги, забезпечуючи правочини та інші документи юридичною силою.

Окрім того, приватно-правові процедури – це процедури, які не пов'язані з прийняттям державо-владних рішень. Недержавні юрисдикційні процеси охоплюють незалежну діяльність приватного нотаріату, адвокатури, а також міжнародного арбітражу.

Нотаріус здійснює посвідчення договорів та інших юридичних документів, що підтверджує їх дійсність і правильність оформлення. Щодо діяльності у сфері підтвердження чинності документів нотаріусами варто акцентувати увагу на наступних нотаріальних діях, а саме:

– посвідчення правочинів (договори, заповіти, довіреності і т. д.);

– засвідчення вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них;

– засвідчення справжності підпису на документах;

– засвідчення вірності перекладу документів з однієї мови на іншу.

– проставлення штампа апостиль на документи, що підтверджує їх дійсність для використання за кордоном.

Нотаріальне посвідчення документів може бути обов'язковим відповідно до законодавчих вимог (договори купівлі-продажу –– для підтвердження чинності та дійсності правочину, договори дарування і т. д.) або ж згідно локальних правових актів приватних підприємств, установ, організацій тощо. Прикладом, договори про відчуження корпоративних прав –– у разі передбачення нотаріального посвідчення установчим документом юридичної особи. Окрім цього, фізичні та/або юридичні особи можуть за бажанням нотаріально посвідчувати правочини для підвищення рівня безпеки.

Через публічний характер нотаріальної діяльності, забезпечується доказова сила нотаріально завірених документів. Вони мають свого роду гарантію достовірності і можуть бути оскаржені у виняткових випадках у судовому порядку, на відміну від документів, чинність яких нотаріально не підтверджена. Тож, спростувати зміст нотаріально посвідчених документів складніше, ніж договорів чи інших правочинів у простій письмовій формі.

Варто відзначити, що документи легалізовані приватним нотаріусом мають таку ж юридичну силу, як і документи легалізовані його колегами публічно-правової сфери. Такі документи мають обов'язкову юридичну силу, вважаються достовірними та правомірними без додаткових перевірок та користуються високим рівнем довіри з боку різних інституцій та суб'єктів права. Відповідно, владний характер юридичної діяльності приватного нотаріуса полягає у спеціальних повноваженнях, які дозволяють йому виконувати функції аналогічні державним органам.

Підтвердження чинності документів нотаріусом, як правило, спрямоване на задоволення приватних та публічних інтересів, зокрема через нотаріальне посвідчення документів, яке здійснюється нотаріусами з дотриманням встановлених законодавством процедур.

Звертаємо увагу також на те, що при посвідчені правочинів нотаріус перевіряє, чи відповідає зміст зазначених документів вимогам закону та реальним намірам сторін. Водночас, засвідчуючи справжність підпису, нотаріус не підтверджує факти, викладені у документі, а лише підтверджує, що підпис належить конкретній особі.

При посвідченні документів нотаріус перевіряє не тільки реквізити, але й визначає які норми матеріального права регулюють певну сферу правовідносин та попереджає сторони про правові наслідки. Це, в свою чергу, забезпечує відповідність дій сторін вимогам національного та міжнародного права. Відтак, повноваження нотаріуса у сфері підтвердження чинності документів включають в себе комплексний аналіз правочинів і юридичних дій на предмет їх відповідності Конституції України, чинному законодавству, міжнародним договорам (за необхідності). Таке забезпечення правовідповідності є необхідною умовою для мінімізації правових ризиків. Нотаріус зобов'язаний попередити сторони про можливі негативні наслідки порушення законодавчих вимог, прикладом, визнання недійсними правочинів, настання адміністративної або кримінальної відповідальності тощо. Таким чином, нотаріус забезпечує дотримання внутрішньодержавних та зовнішньодержавних вимог і стандартів у сфері підтвердження чинності документів, що гарантує правову визначеність, а також захист прав та інтересів громадян.

Далі, розглянемо таку нотаріальну дію як засвідчення вірності копії документа. Статтею 75 Закону України «Про нотаріат» передбачено: «Нотаріуси, посадові особи органів місцевого самоврядування та посадові особи консульських установ України, які вчиняють нотаріальні дії, засвідчують вірність копій документів, виданих юридичними особами, за умови що ці документи не суперечать закону, мають юридичне значення і засвідчення вірності їх копій не заборонено законом» [9].

Тобто, задля того, щоб копія документа мала юридичну силу, нотаріальне засвідчення повинно здійснюватися відповідно до встановлених правил. Засвідчення копії документа нотаріусом підтверджує його справжність і дозволяє використовувати копію як повноцінний юридичний доку-

мент. В такій процедурі нотаріус засвідчує факт існування оригіналу документу.

Наступним прикладом є процедура засвідчення справжності підпису нотаріусом, що є важливим інструментом при підтвердженні чинності документа.

Закон України «Про нотаріат» передбачає, що нотаріуси (та інші визначені законом уповноважені особи) «засвідчують справжність підпису на документах, крім тих, які відповідно до закону або за вимогою сторін підлягають нотаріальному посвідченню» [9].

Правові наслідки такого засвідчення нотаріусом полягають у доказовій силі документу в правових спорах, визнання документу за кордоном (в деяких випадках наявність уже засвідченого нотаріусом підпису може спростити легалізацію документу за кордоном), забезпечення вагомої правової сили документу та запобігання шахрайству.

Правова процедура засвідчення підпису на документі передбачає: пред'явлення документа особою, яка хоче засвідчити свій підпис, перевірку особи, підписання документа у присутності нотаріуса та безпосередньо саме засвідчення (нотаріус ставить свій підпис, печатку та робить відмітку про засвідчення підпису). Таким чином, нотаріус не підтверджує інформацію, викладену в документі, а лише підтверджує, що підпис було зроблено певною людиною.

В Україні з 07 березня 2020 року діє наказ Міністерства юстиції України від 27. 02. 2020 року № 702/5 «Про внесення змін до порядку проставлення апостиля на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на документах, що оформляються нотаріусами України», яким нотаріусам надано повноваження з проставлення апостиля [10].

Так, станом на сьогодні існує кілька вповноважених органів, які займаються оформленням апостилю, і те, в якому органі потрібно проставити апостиль, залежить від органу видачі документа. Наприклад, нотаріус може проставити апостиль тільки на документах, виданих органами ДРАЦС (свідоцтво про народження, шлюб або смерть, свідоцтво про зміну імені та інші), документах з суду, документах, що видані державними архівними установами, органами виконання покарань та пробації, нотаріальних документах.

Вбачається, що розширення компетенції нотаріусів, зокрема у питанні проставлення апостиля могло б мати деякі позитивні ефекти, як-от прискорення процесу легалізації документів та зменшення навантаження на державні органи, які займаються здійсненням цієї правової процедури. Однак, задля ефективності такого розширення слід внести деякі зміни до законодавства:

– розширення переліку документів, до якого додати й інші офіційні документи такі як освітні, медичні (за умови відповідної перевірки);

– інтеграція з державними базами даних, а саме забезпечення доступу нотаріусів до електронних реєстрів для перевірки достовірності та законності документів, які потребують апостилювання;

– розробка стандартів контролю, яка б включала перевірки, навчання нотаріусів та інших фахівців для роботи з новими видами документів.

Тож, підтвердження чинності документів нотаріусом має вагоме значення, не тільки для внутрішньодержавного документообігу, але й для міжнародного також. Так, для надання документів до іншої країни їх необхідно перекласти. Однак, зробити сам по собі переклад недостатньо, потрібно його легалізувати. Для легалізації перекладу необхідним є його нотаріальне засвідчення. При цьому, нотаріус, отримує переклад, посвідчення особи перекладача, а також усне (або письмове) підтвердження того, що наданий переклад виконував саме конкретний фахівець. Легалізація перекладу можлива лише за умови його виконання дипломованим перекладачем, при чому подекуди консульства можуть вимагати, щоб перекладач був у них акредитований. Існують також й інші вимоги, зокрема залучення присяжного перекладача, що є актуальним для країн Західної Європи.

Прикладом, щодо підтвердження чинності освітніх документів, для більшості європейських університетів при визнанні іноземних документів про освіту необхідним, є засвідчення перекладених доку-

ментів нотаріусом чи сертифікованим перекладачем.

Варто також відзначити, що у парламенті зареєстровано законопроєкт № 5644 від 10. 06. 2021 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності, який зокрема включає цифровізацію нотаріальної діяльності, перехід до єдиного нотаріату та розширення сфери компетенції нотаріусів.

Відповідно до зазначеного законопроєкту нотаріальні дії пропонується розширити реєстрацією шлюбів та розлучень, встановленням фактів родинних відносин між фізичними особами, засвідченням вірності паперової або електронної копії паперового документа, документуванням інформації, яка відома особі, встановленням факту належності правовстановлюючих документів особі. Особливий інтерес даного законопроєкту викликають положення щодо підвищення ролі нотаріусів у такій формі підтвердження чинності документів як легалізація доказів. Так, «У порядку забезпечення доказів нотаріус має право проводити:

1) документування (фіксацію) інформації, яка відома особі;

2) огляд речей, інших об'єктів, у тому числі місць збереження даних в мережі Інтернет;

3) здійснення відео- та аудіозапису»

І Далі, за результатами дії нотаріуса щодо забезпечення доказів складається акт про забезпечення доказів, який засвідчується підписами нотаріуса, заявника, інших осіб, які на прохання заявника брали участь у проведенні дії» [11]. Передбаченні також і положення, які має містити у собі такий акт.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна зробити висновок, що нотаріальне підтвердження чинності документів здійснюється на перетині приватної і публічної сфер юридичної діяльності. Нотаріус як суб'єкт здійснення підтвердження чинності документів здійснює такі нотаріальні дії як: посвідчення правочинів (договори, заповіти, довіреності і т. д.), засвідчення вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них, засвідчення справжності підпису на документах, засвідчення вірності перекладу документів з однієї мови на іншу, проставлення штампа апостиль на документи, що підтверджує їх дійсність для використання за кордоном тощо.

Виконуючи ці та інші нотаріальні дії, нотаріус забезпечує збалансоване співвідношення між публічно-правовими та приватно-правовими аспектами юридичної діяльності, виступає гарантом законності та надає доказову силу документам, що сприяє захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Таким чином, нотаріус у сфері підтвердження чинності документів є одним із ключових суб'єктів, особливо в країнах континентального права, зокрема і в Україні.

Щодо переходу до єдиного нотаріату (про що зазначається в законопроєкті № 5644 від 10. 06. 2021), варто відмітити, що такий крок відповідає узгодженню з міжнародними стандартами, а саме системі латинського нотаріату, яка поєднує публічні й приватні засади.

Окрім того, на нашу думку, перехід певних повноважень (включно із розширенням компетенції у питанні проставлення апостиля), з виключно державного сектору до нотаріусів дозволить ефективніше реагувати на потреби громадян і бізнесу. Однак, так «свобода» має супроводжуватися чітко регламентованими правовими процедурами та ефективним контролем за їх дотриманням. Це забезпечить баланс між автономією нотаріусів і гарантією правової безпеки для всіх учасників правових відносин.

Відповідно, актуальним вбачається проведення подальших досліджень щодо визначення суб'єктів з підтвердження чинності документів, що сприятиме забезпеченню правової визначеності, узгодженості національних правових положень з міжнародними стандартами та довірі до таких процедур як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Список використаної літератури:

1. Манько Д. Г. Легалізація в механізмі дії права : монографія. Одеса, 2014. 232 с.
2. Желіховська Ю. В. Нотаріус як особливий суб'єкт відносин щодо охорони цивільних прав та охоронюваних законом інтересів у цивільному праві. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 7. С. 84-90.

3. Бондарева М. В. Англосаксонський нотаріат: особливості організації та функціонування. *Університетські наукові записки.* 2006. № 3-4. С. 43-47.
4. Ільїна Ю. П. Особливості правового статусу нотаріуса у деяких зарубіжних країнах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 148-152
5. Ковальчук С. П. Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері регулювання нотаріальної діяльності в Україні. *Науковий* вісник публічного та приватного права. 2018. № 6. Т. 2. С. 12–17.
6. Фундаментальні принципи системи латинського нотаріату: документ затверджений Асамблеєю нотаріатів – членів Міжнародного союзу нотаріату Рим, Італія – 8 листопада 2005. URL: https://npu.ua/wp-content/uploads/2018/03/Фундаментальні-принципи-системи-латинського-нотаріату.pdf
7. Гуледза А. Г. Нотаріальні системи сучасності: організаційно-правовий аспект. *Форум права*. 2011. № 4. С. 162–166
8. Ясінська Л.Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2005. 23 с.
9. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text
10. Про внесення змін до Порядку проставлення апостиля на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на документах, що оформляються нотаріусами України : наказ Міністерства юстиції України від 27.02.2020 № 702/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-20#Text
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності від 10.06.2021 № 5644 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72191&pf35401=549143

Cherednyk R. V. Notary as a subject confirming of the validity of documents

This article presents a study of the role of the notary as a special subject, authorized to confirm the validity of documents. It is revealed that the notary performs his functions at the intersection of private and public spheres of legal activity. An analysis of legal studies in which directly or indirectly the issues of confirmation of the validity of documents at the notary were studied.

The role of notaries in the countries of continental and common law is considered in order to understand the differences in their powers in the field of confirming the validity of documents in different legal systems. The expediency of using the concept of «public notary», given that the notary is not a public servant, acts as an independent person who provides legal services, in particular, ensuring the legal force of documents, is argued.

A list of notarial actions in the field of confirmation of the validity of documents is given, such as: certification of transactions (contracts, wills, powers of attorney, etc.), certification of the fidelity of copies (photocopies) of documents and extracts from them, certification of the authenticity of the signature on documents, certification of the fidelity of the translation of documents from one language to another, stamping of apostilles on documents confirming their validity for use abroad, etc. It emerges that fulfilling these and other powers to confirm the validity of documents, the notary plays a key role in ensuring the legality, evidentiary strength of documents, as well as «balancing» the public and private spheres of legal activity. Attention is focused on the fact that the confirmation of the validity of documents by the notary is of great importance not only for the domestic, but also for international document circulation.

The bill on amendments to some legislative acts of Ukraine on improving the regulation of notarial activity has been analyzed, in which, in particular, there is a tendency to increase the role of notaries in such a form of confirmation of the validity of documents as the legalization of evidence. In this regard, it is concluded that the expansion of the competence of notaries in the field of confirming the validity of documents could have some positive effects, namely: speeding up the process of legalizing documents and reducing the burden on state bodies involved in the implementation of this legal procedure.

Key words: *confirmation of the validity of documents, notary, notarial activity, legal document, public notary, private notary, legality, legal procedure.*

УДК 349.42:351.74
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.60

О. О. Фоменко
здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права
ORCID ID: 0009-0000-4171-5721

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті розкрито зміст поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» та проаналізовано його структуру. Визначено поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремлено основні вимоги до елементів останнього. Доведено, що в теорії адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму виступає в ролі такої методологічної категорії, з'ясування якої дозволяє розкрити зміст його структурних елементів. Розкрито внутрішню будову механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, яка складається з адміністративно-правових засобів, що включають адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правову культуру та правосвідомість. Констатовано, що переважна більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню правових засобів механізму адміністративно-правового забезпечення зводяться до питання щодо включення чи невключення окремих елементів до його структури. Розкрито поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки як сукупності адміністративно-правових та організаційних засобів, які спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин.

Ключові слова: *механізм адміністративно-правового забезпечення, продовольча безпека, адміністративне право, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права.*

Постановка проблеми. Адміністративне право – одна з фундаментальних галузей національної правової системи. За широтою та різноманітністю регульованих суспільних відносин воно є унікальним. Будучи різновидом галузевого права, адміністративне право має істотний вплив на всю вітчизняну правову систему, виконуючи функцію відтворення нових галузей права. Дослідження механізму його впливу на суспільні відносини є важливим для пізнання самого змісту адміністративного права та його зв'язків із соціальною дійсністю, передовсім, з діяльністю публічної адміністрації.

На жаль, проблеми механізму адміністративно-правового забезпечення суспільних відносин не набули подальшого розвитку в юридичній науці.

Вітчизняна правова доктрина представлена переважно дослідженнями окремих елементів розглянутого механізму (адміністративно-правових норм, адміністративних правовідносин та ін.). Але право, будучи системним утворенням, чинить регулюючий вплив не тільки завдяки своїм окремим елементам. Воно використовує для реалізації цієї функції всю міць юридичного впливу на суспільні відносини, усі складові механізму правового регулювання. Аналіз наукових концепцій щодо змісту поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення» є дотичним до сучасної юридичної літератури лише фрагментарно. У більшості підручників з адміністративного права цьому фундаментальному поняттю взагалі не приділяється належної уваги.

© Чередник Р. В., 2022

Відтак, сучасна система забезпечення продовольчої безпеки неможлива без з'ясування теоретико-методологічного розуміння адміністративно-правового механізму, спрямованого на злагоджене функціонування всіх його структурних елементів. Від того, наскільки якісною буде теоретична основа функціонування механізму забезпечення продовольчої безпеки, залежатиме ефективність організації публічного управління щодо забезпечення продовольчої безпеки й реалізації усіх її стратегічних напрямків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З'ясування поняття та змісту механізму публічного адміністрування в окремих сферах суспільних відносин відноситься до числа найбільш затребуваних напрямів наукового пошуку в науці адміністративного права. Зокрема, висновки та пропозиції вчених щодо з'ясування поняття механізму адміністративно-правового регулювання сформульовані в дослідженнях В.Б. Авер'янова, В.В. Галунька, В.А. Головка, І.П. Голосніченка, К.П. Жидченка, Р.В. Ігоніна, Є.Є. Колесникова, В.К. Колпакова, С.М. Олейникова, В.Й. Пашинського, О.В. Петришина, Л.Л. Рогачової, С.Г. Стеценка, В.Д. Ткаченка, М.В. Цвіка. У той же час, питання щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки відносяться до числа малодосліджених напрямів наукового пошуку науки адміністративного права, що й обумовлює вибір теми цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у аналізі наукових підходів щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки та виробленні авторського визначення, обумовленого темою дослідження.

Виклад основного матеріалу. На переконання К.П. Жидченка, механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [1, с. 68].

У цьому контексті головне завдання науки адміністративного права полягає у виробленні теоретико-методологічного підґрунтя для ефективної реалізації державного механізму забезпечення продовольчої безпеки, з'ясуванні та характеристиці його структурних елементів, наданні науково обґрунтованих пропозицій до адміністративного законодавства щодо підвищення його ефективності та результативності тощо.

В теорії адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму виступає в ролі такої методологічної категорії, з'ясування якої дозволяє розкрити зміст його структурних елементів, таких як адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

Саме тому, розкриття механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає застосування комплексного підходу, який дозволить дослідити його структурні елементи у їх нерозривній єдності.

Варто підкреслити, що у загальній теорії права поняття «правове забезпечення» розглядається переважно у діяльнісному аспекті, оскільки являє собою прийняття й реалізацію певних заходів (засобів, способів та прийомів), спрямованих на врегулювання певного процесу або діяльності, а в деяких випадках зазначена методологічна конструкція розкривається як досягнутий результат – система нормативних правових актів, що регулюють організацію та діяльність суб'єктів державного управління, в тому числі в окремих сферах управлінської діяльності, або ж взагалі розглядається, як процедура створення системи даних актів.

Методологічно виправдано механізм адміністративно-правового забезпечення досліджувати з позицій співвідношення загального й особливого. Перший напрямок передбачає виявлення «набору» тих юридичних засобів, за допомогою яких право в цілому впливає на суспільні відносини. Йдеться, насамперед, про сучасні уявлення про механізм правового забезпечення. Другий напрямок дає можливість простежити галузеву специфіку зазначеного теоретико-правового явища,

розкрити реально діючий механізм адміністративно-правового забезпечення у сфері продовольчої безпеки.

Отже, спочатку зосередимо увагу на характеристиці загальнотеоретичної конструкції механізму правового забезпечення.

У юридичній літературі поняття «механізм правового забезпечення» виступило в якості предмету наукового пошуку в численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців. Однак, уперше зазначений юридичний феномен був використаний провідним вітчизняним ученим-адміністративістом С.С. Алексєєвим, який здійснив спробу розкриття цього явища, шляхом визначення поняття механізму правового забезпечення, як взяту в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 30]. Попри те, що наведене С.С. Алексєєвим розуміння механізму правового забезпечення сформульоване у найбільш загальному вигляді, тим не менш воно дозволяє виокремити сутнісні ознаки цього явища, до числа яких можемо віднести наступні критерії: а) механізм правового забезпечення представлений не просто у вигляді сукупності елементів, а передовсім юридичних засобів. Зазначений факт свідчить про те, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у здійсненні регулюючого впливу на суспільні відносини; б) регулюючий вплив на суспільні відносини здійснюється у правовій формі, тобто виключно за допомогою норм права.

Також, варто відзначити й інші важливі для розуміння сутності механізму правового забезпечення, положення поняття, наведеного С.С. Алексєєвим. По-перше, у ньому акцентується увага на розмаїтті юридичних засобів, за допомогою яких право має регулюючий вплив. Представляється цілком очевидним той факт, що упорядкування суспільних відносин за допомогою одного елемента або окремої групи механізму правового забезпечення є неможливим. Саме тому автор наполягає на існуванні «сукупності юридичних засобів». Інший важливий момент полягає у здійсненні за допомогою вищевказаної сукупності юридичних засобів правового впливу на суспільні відносини, що дає можливість використання для цієї мети всіх юридичних засобів, «узятих у єдності». Тільки така єдність уособлює різноманітні юридичні засоби до єдиного системного утворення – «механізм правового забезпечення».

Разом з тим, поняття механізму правового забезпечення було сформовано в результаті дискусії про, власне, правове забезпечення, під яким у загальнотеоретичному сенсі вченими розуміється цілеспрямований вплив на суспільні відносини та поведінку людей за допомогою правових (юридичних) засобів [3, с. 327]. За умови представлення сфери правового забезпечення у вигляді сукупності правил порядку управління, які підлягають обов'язковому впорядкуванню за допомогою правових норм та правових засобів, термін «правове забезпечення» може розглядатися у двох значеннях, перше з яких представляє досліджуване явище у вигляді управлінської діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб з виконання закріплених за ними функцій. Інше значення пов'язано з розумінням правового забезпечення як результату цієї діяльності, що має зовнішній вияв у формі фактичної реалізації правових приписів, забезпеченні прав і свобод громадян тощо [4, с. 165]. Спираючись на висловлені наукові позиції, можна припустити, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у створенні умов для здійснення злагодженої та ефективної управлінської діяльності, шляхом застосування відповідних правових засобів.

Зауважимо, що сукупність цих засобів не є абсолютною, оскільки їх набір та поєднання між собою обумовлюються потребами упорядкування відповідного різновиду суспільних відносин. Якщо для країн з тоталітарним режимом державної влади властива жорстка модель правового регулювання, фундаментальною основою функціонування яких слугує певний набір заборон, то в демократичному суспільстві переважає дозвільний порядок регулювання. Тому для розуміння змісту правового забезпечення важливо, якими засо-

бами право здійснює свою регулятивну функцію. Їхня сукупність у теорії права ототожнюється з поняттям «механізм правового забезпечення».

У теорії адміністративного права поняття механізму адміністративно-правового забезпечення було сформовано в результаті наукової дискусії, яка дала змогу розкрити розуміння родового поняття – «адміністративно-правове забезпечення». У той же час, деякі науковці допускають змішування таких дефініцій, як «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання».

Зокрема, В.А. Головко висловлює доволі дискусійне судження щодо розуміння адміністративно-правового забезпечення в якості врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного управління [5, с. 7-8]. Думається, що представлення адміністративно-правового забезпечення як діяльності, скоріше, є помилковим твердженням, оскільки в даному випадку можна говорити про адміністративно-правове регулювання як процес, спрямований на упорядкування адміністративно-правових відносин. Натомість, адміністративно-правове забезпечення, скоріше, являє собою набір адміністративно-правових засобів, спрямованих на створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин.

Аналогічне дискусійне судження висловлює й Р.В. Ігонін під час дослідження особливостей організаційно-правового регулювання діяльності судів загальної юрисдикції. Зокрема, вчений робить висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення діяльності судових органів – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [6, с. 39].

Більш точним, на нашу думку, є висновок Є.Є. Колесникова, який позначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток. В контексті своєї наукової роботи він робить висновок, що адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [7, с. 434]. Отже, розуміння адміністративно-правового забезпечення публічно-управлінської діяльності виглядає більш точним та обґрунтованим, коли вчені для позначення мети цього правового явища використовують такі етимологічні конструкції, як «здійснення впливу держави на суспільні відносини», «створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин», «упорядкування суспільних відносин» і т.д.

Водночас, характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає виокремлення додаткових ознак. Зокрема, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, в процесі здійснення аналізу механізму адміністративно-правового забезпечення, зазначають, що комплекс державно-правових механізмів забезпечує загальне функціонування правової системи. На сьогодні діє ціла низка детермінованих правових механізмів: механізм дії права, механізм правового забезпечення, механізм соціального управління, механізм правотворчості, механізм державного управління, механізм правого впливу та механізм забезпечення правових режимів. Так, до частини режиму законності як складової механізму забезпечення правового режиму вчені відносять утворення організаційно-структурного характеру та організаційно-правові методи [8, с. 152]. Варто погодитися із думкою професора В.К. Колпакова щодо представлення механізму адміністративно-правового забезпечення в якості сукупності самостійних механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на здійснення державного управління.

Разом з тим, І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового забезпечення розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, що здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади. До його структурних елементів учений відносить норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [9, с. 75].

На думку В. В. Галунька під механізмом адміністративно-правового забезпечення слід розуміти засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. Механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. До складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення він відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [10, с. 87-97]. Без сумніву, таке широке розуміння складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення потребує глибокого наукового осмислення, однак з віднесенням до їх числа деяких елементів, таких як публічна адміністрація, принципи діяльності публічної адміністрації, форми та методи адміністративного права тощо, важко погодитися.

Разом з тим, заслуговує на увагу й точка зору С. Г. Стеценка, який вважає, що механізм адміністративно-правового забезпечення – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [11, с. 27].

Аналогічної думки притримується й І. П. Голосніченко, коли зазначає, що механізм адміністративно-правового забезпечення – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на адміністративні правовідносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [12, с. 187].

Аналіз наведених вище суджень щодо розуміння механізму адміністративно-правового забезпечення в публічному управлінні дає підстави дійти висновку, що центральним завданням у з'ясуванні досліджуваного явища виступає розкриття змістовного наповнення категорії «адміністративно-правові засоби», оскільки правильне та однозначне розкриття складників цього правового феномену надасть змогу найбільш точно сформулювати визначення та структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

На теперішній час, у юридичній літературі сформовано усталену теоретико-правову концепцію щодо змісту адміністративно-правових засобів, який складається з адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

У той же час, у правовій доктрині висловлюються й інші, іноді діаметрально протилежні судження щодо переліку та характеру юридичних засобів, що підлягають включенню до складу механізму адміністративно-правового забезпечення. Одні вчені схильні розширювати розуміння останнього за рахунок включення до числа правових засобів всі правові явища, у тому числі законність, правопорядок та ін. На нашу думку, за такого підходу відбувається змішування правових засобів, які, з одного боку, спрямовані на врегулювання адміністративних правовідносин (зокрема, правових норм), а з іншого – репрезентують результати дії цих норм (наприклад, правопорядку, законності та ін.). Інші вчені, визнаючи в якості зазначених засобів норми адміністративного права, адміністративні пра-

вовідносини та акти застосування права, не виробили єдиного підходу до оцінювання інших складових механізму адміністративно-правового забезпечення. Тому, найчастіше висловлюються думки щодо недоцільності включення до цього переліку таких правових явищ, як правова культура й правосвідомість.

Висновки. Підсумовуючи висловлені вище міркування, можемо зробити висновок, що переважна більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню правових засобів механізму адміністративно-правового забезпечення зводяться до питання щодо включення чи невключення окремих елементів до його структури. Відповідь на вказане запитання представляється важливою для нас, не тільки у теоретико-методологічному, але й практичному сенсі, оскільки йдеться про складові елементи системного утворення – механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Таким чином, на підставі аналізу загальнотеоретичної конструкції механізму адміністративно-правового забезпечення, маємо можливість визначити поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремити основні вимоги до елементів останнього.

Отже, механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки являє собою сукупність адміністративно-правових та організаційних засобів, які спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Жидченко К.П. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації військовослужбовцями права на виплату одноразової грошової допомоги. Юридичний вісник. 2016. № 3(40). С. 67-72.
2. Адміністративне право України : академічний курс : підручник : у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
3. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). Х.: Право, 2002. 432 с.
4. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: дис.… доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 520 с.
5. Головко В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. …канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 20 с.
6. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1 (124). С. 36-40.
7. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.
8. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії : [монографія] / В. К. Колпаков, О. В .Кузьменко. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. 254 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : [посібник] / І. П. Голосніченко. Ірпінь, 1998. 144 с.
10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / Галунько В. В. [та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К.: ГАН, 2005. 231 с.

Fomenko O. O. On the question of defining the concept of the mechanism of administrative and legal ensurance of food security of the state

The article reveals the meaning of the concept of "mechanism of administrative and legal provision of food security" and analyzes its structure. The concept of the mechanism

of administrative and legal provision of food security, the list of its structural elements, and the main requirements for the elements of the latter are defined. It is proved that in the theory of administrative law, the concept of administrative and legal support and its mechanism acts as a methodological category, the clarification of which allows us to reveal the content of its structural elements. The internal structure of the mechanism of administrative-legal provision of food security, which consists of administrative-legal means, including administrative-legal norms, administrative legal relations, acts of law enforcement, legal culture and legal awareness, is revealed. It has been established that the vast majority of scientific publications devoted to the study of legal means of the mechanism of administrative and legal support boil down to the question of including or not including certain elements in its structure. The concept of the mechanism of administrative-legal provision of food security as a set of administrative-legal and organizational means aimed at providing purposeful managerial influence on subjects of food security, with the aim of implementing administrative-legal regulation of the specified sphere of social relations, is revealed.

Key words: *mechanism of administrative and legal support, food safety, administrative law, administrative and legal means, administrative and legal norms, administrative legal relations, acts of application of law.*

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.61

І. І. Липкан
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права,
ORCID ID: 0009-0000-6685-2650

ПОНЯТТЯ ВІРТУАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЯК СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ВЧИНЕННЯ КІБЕРШАХРАЙСТВ

У статті розглянуто поняття та сутність віртуального простору як середовища, де вчиняється кібершахрайство. Доведено, що інтернет-простір можна трактувати як платформу, де здійснюється глобальний обмін інформацією між індивідами, організаціями, державами. Це середовище не обмежується лише технічними аспектами (наприклад, мережею серверів чи протоколами зв'язку), а включає соціальні, культурні та економічні зв'язки, що утворюються в процесі використання інтернет-ресурсів. Інтернет стає не лише способом передавання даних, але й умовою виникнення нових форм комунікації, культурних явищ, спільнот, а також нових типів кримінальних правопорушень. Встановлено, що на сьогодні в Україні ще не сформовано єдиний понятійний апарат щодо середовища, в якому вчиняються кримінальні правопорушення, пов'язані з використанням цифрових технологій. Однак, це не є критичною проблемою, оскільки в науковій літературі часто існує консенсус щодо ототожнення понять «кіберпростір», «віртуальний простір» і «інформаційний простір», що дозволяє вільно застосовувати їх у контексті дослідження злочинності, пов'язаної з цифровими технологіями. Ми підтримуємо науковців у тому, що «мережа Інтернет» є більш конкретним поняттям і однією з основних складових кіберпростору. Враховуючи те, що Інтернет є важливим інструментом для злочинців, що здійснюють шахрайства та інші правопорушення в онлайн-просторі, використання терміну «мережа Інтернет» для опису саме цих порушень є доцільним. Для зменшення можливостей для шахрайства в електронній комерції запропоновано: 1) посилити вимоги до ідентифікації користувачів платіжних систем, зокрема зобов'язати їх надавати більше інформації про свої особисті дані; 2) контролювати анонімні транзакції через електронні платіжні системи, зокрема через введення правил, які вимагають певного рівня верифікації користувачів перед проведенням транзакцій; 3) забезпечити інтеграцію з правоохоронними органами, адже платіжні системи мають співпрацювати з державними органами для швидкого реагування на випадки шахрайства; 4) створення чітких правил для електронної комерції, оскільки для інтернет-магазинів та інших учасників ринку потрібно чітко визначити законодавчі вимоги щодо фінансових операцій та захисту споживачів від зловживань.

Ключові слова: *кібершахрайство, шахрайство у сфері цифрових технологій, незаконні транзакції, кримінальне правопорушення, доказування.*

Постановка проблеми. Кримінальні правопорушення, пов'язані з використанням цифрових технологій, неможливі без існування певного віртуального простору, де ці кримінальні правопорушення вчиняються. Однак стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій призвів до суттєвого розширення й трансформації самого поняття «віртуальний простір». Це поняття стало широко вживаним і його інтерпретація набуває різноманітних смислових відтінків залежно від контексті [1, с. 163–170].

Аналіз наукової літератури показує, що термін «віртуальний простір» часто замінюється іншими поняттями, такими як «інтернет-простір», «кіберпростір», «інформаційний простір», «віртуальний світ» тощо. Це викликає питання щодо їх синонімічності або, навпаки, різного значення, оскільки кожне з цих понять може мати своє власне трактування в різних сферах.

Метою наукової статті є вивчення поняття та сутності віртуального про-

© Липкан І. І., 2022

стору як середовища, де вчиняються шахрайства з використанням цифрових технологій.

Виклад основного матеріалу. Більшість фахівців погоджуються з тим, що інтернет-простір є невід'ємною складовою інформаційного простору. Він не лише забезпечує засоби обміну соціальною інформацією, а й стає носієм специфічної культури, яка виникає у результаті взаємодії користувачів у віртуальному середовищі [2, с. 346–349].

Інтернет-простір можна трактувати як платформу, де здійснюється глобальний обмін інформацією між індивідами, організаціями, державами. Це середовище не обмежується лише технічними аспектами (наприклад, мережею серверів чи протоколами зв'язку), а включає соціальні, культурні та економічні зв'язки, що утворюються в процесі використання інтернет-ресурсів. Інтернет стає не лише способом передавання даних, але й умовою виникнення нових форм комунікації, культурних явищ, спільнот, а також нових типів кримінальних правопорушень.

На думку О.О. Кіпи, віртуальний простір можна розглядати як складну модель, що існує завдяки комп'ютерним технологіям. Цей простір являє собою інформаційну мережу, де зберігаються та передаються дані про осіб, об'єкти, явища, події та процеси. Віртуальний простір характеризується тим, що ці дані можуть бути представлені в різних формах – від математичних моделей і символьних виразів до інших форматів інформації, що зберігаються або передаються через локальні й глобальні комп'ютерні мережі [2, с. 164].

Основні характеристики цього віртуального простору, згідно з думкою науковця, включають:

1) моделювання інформації, оскільки віртуальний простір складається з даних, які можуть бути представлені в різних математичних, символьних або інших формах.

2) динамічний процес, адже дані в цьому просторі перебувають у постійному русі через мережі або зберігаються на різних фізичних або віртуальних пристроях.

3) інформаційні носії: це можуть бути фізичні пристрої, як комп'ютери чи сервери, або віртуальні носії, спеціально призначені для зберігання, обробки та передачі інформації [2].

О. Ткаченко та Т. Ткаченко наводять різні підходи до формалізації поняття «кіберпростір», які мають своєрідні акценти залежно від аспекту, що розглядається. До них належать:

1) кіберпростір як середовище взаємодії – це концепція, в рамках якої кіберпростір визначається як середовище, що виникає завдяки взаємодії людей, програмного забезпечення та інтернет-послуг, що здійснюються через технологічні пристрої і мережі, під'єднані до цих пристроїв. Тут підкреслюється абстрактність кіберпростору, адже він не має фізичної форми, але є важливим для взаємодії учасників віртуального середовища.

2) кіберпростір як сфера обміну даними – у цьому підході кіберпростір визначається як простір, що забезпечує використання електронних і електромагнітних засобів для запам'ятовування, модифікації та обміну даними через різні системи. Тут акцент робиться на технологічні процеси, що відбуваються в ньому.

3) кіберпростір як цифрова активність – цей підхід розглядає кіберпростір як включення всіх форм мережної та цифрової активності, що охоплює контент та дії з його обробки. Така перспектива підкреслює динамізм і взаємодію цифрових об'єктів у мережі.

4) кіберпростір як інфраструктура, доступна через інтернет – це визначення акцентує увагу на інфраструктурі, яка забезпечує доступ до інформаційних ресурсів через інтернет, що є важливим для обміну та зберігання даних.

5) кіберпростір як комунікаційне середовище – тут кіберпростір описується як система зв'язків між різними об'єктами кіберінфраструктури, включаючи комп'ютерні мережі, електронні обчислювальні машини, програмне забезпечення та інформаційні ресурси. Цей підхід орієнтований на розуміння кіберпростору як інтеграції різних технічних і програмних елементів, що забезпечують комунікацію між об'єктами [3, с. 75–86].

В.М. Фурашев визначає кіберпростір як специфічну форму співіснування

матеріальних і нематеріальних об'єктів і процесів, які мають на меті породжувати, сприймати, зберігати, переробляти та обмінювати інформацію. Згідно з його концепцією, кіберпростір охоплює весь спектр інформаційних процесів, що здійснюються за допомогою різноманітних технологій і пристроїв, призначених для обробки та передачі даних.

Науковець справедливо стверджує, що поняття «кіберпростір» та «інформаційний простір» є тотожними за своєю сутністю, хоча різні науковці можуть використовувати їх як окремі терміни. В його погляді, застосування будь-якого з цих понять не змінює самого процесу або явища, а може лише спричинити термінологічну плутанину, оскільки обидва ці терміни описують одну й ту ж саму реальність – простір для циркуляції інформації, в який входять як цифрові, так і традиційні форми інформаційних комунікацій [4, с. 162–175].

Питання визначення поняття «Інтернет» залишається проблематичним у правовому полі, оскільки ані в міжнародному праві, ані в національних законодавствах немає єдиного розуміння цього терміна. Як зазначає С.Ф. Гуцу, відсутність чіткого законодавчого визначення Інтернету створює правову невизначеність, зокрема у сфері кіберзлочинності [5, с. 114–118].

У науковій літературі також існують різні підходи до розуміння природи Інтернету, оскільки це поняття охоплює широкий спектр технологій і сервісів, які постійно змінюються. Зокрема, Інтернет можна розглядати як глобальну систему комп'ютерних мереж, що дозволяє користувачам обмінюватися інформацією в різних форматах, але існують й інші трактування, що включають в себе різні аспекти: технічний, соціальний і навіть правовий.

У зв'язку з цим, різні науковці та практики пропонують різні визначення Інтернету в контексті кіберзлочинності, але всі вони сходяться на тому, що Інтернет є потужним засобом як для здійснення правомірних дій, так і для вчинення кримінальних правопорушень. Це ускладнює розробку чітких та ефективних правових норм для боротьби з кіберзлочинністю, оскільки відсутність єдиного визначення Інтернету перешкоджає виробленню універсальних підходів у правовому регулюванні кіберзлочинів.

Отже, на сьогодні в Україні ще не сформовано єдиний понятійний апарат щодо середовища, в якому вчиняються кримінальні правопорушення, пов'язані з використанням цифрових технологій. Однак, це не є критичною проблемою, оскільки в науковій літературі часто існує консенсус щодо ототожнення понять «кіберпростір», «віртуальний простір» і «інформаційний простір», що дозволяє вільно застосовувати їх у контексті дослідження злочинності, пов'язаної з цифровими технологіями. Ми підтримуємо науковців у тому, що «мережа Інтернет» є більш конкретним поняттям і однією з основних складових кіберпростору. Враховуючи те, що Інтернет є важливим інструментом для злочинців, що здійснюють шахрайства та інші правопорушення в онлайн-просторі, використання терміну «мережа Інтернет» для опису саме цих порушень є доцільним.

Як зазначають вчені, на сьогодні продаж товарів у віртуальному просторі охоплює понад 20 мільйонів користувачів [6, с. 153–155].

Це справді вражаючий показник, що підкреслює зростання популярності електронної комерції в Україні. З огляду на цей факт, можна стверджувати, що Інтернет став не лише каналом для взаємодії між підприємствами та споживачами, а й важливою складовою економічної діяльності в країні. 20 мільйонів користувачів – це суттєва частка населення, що активно користується інтернетом для здійснення покупок і взаємодії з різними підприємствами, що працюють у сфері онлайн-продажів.

Для зменшення можливостей для шахрайства в електронній комерції науковці пропонують:

1) посилити вимоги до ідентифікації користувачів платіжних систем, зокрема зобов'язати їх надавати більше інформації про свої особисті дані;

2) контролювати анонімні транзакції через електронні платіжні системи, зокрема через введення правил, які вимагають певного рівня верифікації користувачів перед проведенням транзакцій;

3) забезпечити інтеграцію з правоохоронними органами, адже платіжні сис-

теми мають співпрацювати з державними органами для швидкого реагування на випадки шахрайства;

4) створення чітких правил для електронної комерції, оскільки для інтернет-магазинів та інших учасників ринку потрібно чітко визначити законодавчі вимоги щодо фінансових операцій та захисту споживачів від зловживань.

Отже, професійне шахрайство дійсно є глобальною проблемою, і боротьба з ним стає важливим аспектом правоохоронної діяльності в усіх країнах світу. Водночас варто відзначити, що хоча конкретні результати боротьби з шахрайством можуть змінюватися в залежності від країни, загальні тенденції та схеми шахрайських дій мають багато спільного в різних регіонах. Зловживання, пов'язані з фінансовими махінаціями, а також їхня легалізація (відмивання незаконно отриманих доходів), є частими супутниками таких кримінальних правопорушень.

Одним із ключових завдань правоохоронних органів є розробка та впровадження ефективних технологій розслідування шахрайських схем, що включають в себе відмивання коштів. Ці схеми можуть бути складними, і від їх виявлення залежить не лише боротьба з економічними злочинами, а й забезпечення стабільності фінансової системи.

Для цього необхідно активно застосовувати різноманітні механізми, що дозволяють відстежувати рух незаконних коштів, включаючи фінансові технології і аналітичні інструменти. Одним із важливих аспектів є застосування заходів щодо своєчасного арешту активів, що дозволяє заморозити незаконно отримані кошти до того, як вони будуть легалізовані або використані злочинцями.

Щоб зменшити ймовірність шахрайських дій, підприємствам і організаціям доцільно зміцнювати внутрішній контроль та впроваджувати незалежний аудит. Важливо також оптимізувати та вдосконалювати наглядові функції, щоб своєчасно виявляти та запобігати можливим зловживанням.

Покращення цих систем дозволяє не лише знизити ймовірність шахрайства, але й покращити загальну прозорість фінансових операцій, що є важливим для розвитку здорової економічної середовища.

Отже, віртуальний простір, як середовище для здійснення різноманітних правочинів, потребує чітких і детальних правових норм. Через швидкий розвиток електронної комерції, використання новітніх технологій, а також складність визначення юрисдикції у трансакціях через Інтернет, існують численні прогалини в законодавстві. Ці прогалини можуть призводити до зловживань, зокрема шахрайських схем, і ускладнювати захист прав споживачів.

Список використаних джерел:

1. Дзьобань О.П. Сучасний віртуальний простір: конгеніальність віртуальності й міфу. *STRATEGICPRIORITIES*. № 3 (44), 2017. С. 163–170.
2. Кіпа О.О. Правопорушення в мережі «Інтернет». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 346–349
3. Ткаченко О., Ткаченко Т. Кіберпростір і кібербезпека: проблеми, перспективи, технології. *Цифрова платформа: інформаційні технології в соціокультурній сфері*. 2018. № 1. С. 75–86
4. Фурашев В.М. Кіберпростір та інформаційний простір, кібербезпека та інфор- маційна безпека: сутність, визначення, відмінності. *Інформація і право*. № 2(5)/2012. С. 162–175.
5. Гуцу С.Ф. Правове регулювання мережі «Інтернет»: міжнародний і вітчизняний досвід. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Випуск 2 (38) 2018. С. 114–118.
6. Мізерак А.Б. Шахрайство при інтернет-торгівлі: схеми та аспекти запобігання. *Маркетинг і контролінг: сучасні виклики підприємництв*. Київ, 2017. С. 153–155.

Lypkan I. I. The concept of virtual space as an environment for committing cyber fraud

The article examines the concept and essence of virtual space as an environment where cyber fraud is committed. It is proved that the Internet space can be interpreted as a platform for global exchange of information between individuals, organisations and states. This environment is not limited to technical aspects (e.g., a network of servers or

communication protocols), but includes social, cultural and economic ties formed in the process of using Internet resources. The Internet is becoming not only a means of data transmission, but also a condition for the emergence of new forms of communication, cultural phenomena, communities, and new types of criminal offences. It is established that today in Ukraine there is no unified conceptual framework regarding the environment in which criminal offences related to the use of digital technologies are committed. However, this is not a critical problem, since there is often a consensus in the scientific literature on the identification of the concepts of «cyberspace», «virtual space» and «information space», which allows them to be freely applied in the context of studying digital-related crime. We support scholars that the 'Internet' is a more specific concept and one of the main components of cyberspace. Given that the Internet is an important tool for criminals committing fraud and other offences in the online space, the use of the term 'Internet' to describe these offences is appropriate. To reduce opportunities for fraud in e-commerce, it is proposed to: 1) to strengthen the requirements for identification of payment system users, in particular, to oblige them to provide more information about their personal data; 2) to control anonymous transactions through electronic payment systems, in particular, by introducing rules requiring a certain level of user verification before transactions; 3) to ensure integration with law enforcement agencies, since payment systems should cooperate with government agencies to respond quickly to fraud cases; 4) establishing clear rules for e-commerce, as online retailers and other market participants need to clearly define legal requirements for financial transactions and protect consumers from abuse.

Key words: *cyber fraud, digital fraud, illegal transactions, criminal offence, proving.*

УДК 342.9:334.7:347.2/3
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.62

І. В. Доленко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розмежовано поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства», що є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Розкрито, що форми державно-приватного партнерства відображають різноманітні економічні, правові та організаційні механізми взаємодії державного і приватного секторів – саме державно-приватне партнерство як цілісний механізм. Визначено, що форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства застосовуються державою для впровадження партнерських відносин на практиці, та включають конкретні інструменти державного впливу та адміністрування на механізм державно-приватного партнерства. Підкреслено, що форми державно-приватного партнерства є категорією стратегічного рівня, що визначає загальний механізм співпраці між державою та бізнесом, тоді як адміністративні форми державно-приватного партнерства формують практичний інструментарій реалізації партнерських відносин у рамках державної політики та правового регулювання. Визначено, що форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості – це інструменти суб'єктів публічної адміністрації, які визначають нормотворче, правозастосовне, адміністративно-сервісне вираження діяльності для забезпечення функціонування механізму державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості. Розкрито основні види адміністративних форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості: 1) видання нормативних актів (прийняття нормативно-правових актів, розроблення галузевих стандартів та регламентів, внесення змін до існуючого законодавства); 2) видання індивідуальних актів (наприклад, індивідуальні акти щодо передачі об'єктів в управління, надання дозволів, ліцензій чи інших дозвільних документів); 3) юридично значущі адміністративні дії: – реєстраційні дії (забезпечення оформлення прав власності, оренди чи управління об'єктами нерухомості); – документування фактів виконання договорів (прийняття актів введення в експлуатацію та погодження проєктної документації); – планування; 4) матеріально-технічне забезпечення: – статистичний аналіз ефективності використання об'єктів нерухомості в рамках партнерства; – забезпечення електронного документообігу між державними органами та приватними партнерами; – ведення та підтримка державних реєстрів; – інформаційно-аналітична діяльність щодо моніторингу реалізації проєктів державно-приватного партнерства; – впровадження інформаційних технологій в систему управління нерухомістю та автоматизовані системи контролю стану об'єктів тощо.

Ключові слова: *адміністративне законодавство, адміністративне регулювання, адміністративні процедури, гарантії, методи, напрямки, нерухомість, об'єкти, партнерство, управління, форми.*

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку публічного управління, впровадження державно-приватного партнерства у сфері управління об'єктами нерухомості набуває особливого значення. Це зумовлено необхідністю ефективного використання державного та комунального майна, залучення приватного капіталу для модернізації інфраструктури, а також пошуку оптимальних механізмів управління нерухомістю, що забезпечували б баланс інтересів держави, бізнесу та суспільства. Значний

© Доленко І. В., 2022

інтерес до цього питання пояснюється зростаючими вимогами до прозорості та ефективності управлінських процесів, підвищенням рівня правової визначеності у сфері державно-приватного партнерства та необхідністю удосконалення правових механізмів реалізації спільних проєктів. Державні органи, виступаючи суб'єктами публічної адміністрації, повинні використовувати широкий спектр правових форм для забезпечення стабільності, прогнозованості та ефективності співпраці з приватними партнерами.

Огляд останніх досліджень. Адміністративні питання реалізації державно-приватного партнерства в Україні комплексно вивчали такі вчені, як: І. Барбір, Н. Бондар, І. Брайловський, А. Білоус, В. Дабіжа, С. Грищенко, С. Квітка, Г. Ковтун, М. Корбецький, А. Кредісов, В. Круглов, С. Линник, О. Пильтяй, М. Сатановська, О. Самков, Л. Шемаєва, О. Шулюк, О. Ястремський та інші.

При цьому, роль державно-приватного партнерства постійно зростає, адже покращує як економіку держави, так і внутрішні правовідносини держави з приватним сектором, тому питання адміністративно-правового регулювання в цій сфері є актуальними і нині.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості в Україні.

Виклад основних положень. Законодавство України чітко визначає форми здійснення державно-приватного партнерства [1]. У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» та інших законодавчих актів України можуть укладатися: концесійний договір; договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори. Договір, укладений у рамках державно-приватного партнерства, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України. Відносини, пов'язані з ініціюванням державно-приватного партнерства, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення державно-приватного партнерства, регулюються нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство», якщо інший порядок вибору приватного партнера, підготовки до укладення, визначення змісту договору, укладення та виконання таких договорів не визначений законом, що регулює відповідну форму здійснення державно-приватного партнерства. У разі якщо договір, що має укладатися в рамках державно-приватного партнерства, є змішаним договором, відносини щодо ініціювання державно-приватного партнерства, підготовки до укладення договору та вибору приватного партнера регулюються нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1].

Але, чи тотожні поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства»? У загальнонауковому розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 132].

Традиційні форми ДПП розглядаються вченими як первинні економічні та організаційно-правові механізми взаємовідносин між державою і бізнесом, які впроваджувались на початкових етапах розвитку цих взаємозв'язків, підтвердили свою ефективність та мають широке застосування у світовій практиці державно-приватного партнерства в різних сферах господарювання [2, с. 57-65].

Широке використання традиційних форм ДПП зумовило подальшу перспек-

тиву розвитку нових форм взаємодії держави та бізнесу, зокрема в науково-технічній та інноваційній діяльності. Це дозволило В. І. Павлов, О. О. Ляхович виокремити інноваційні форми, під якими слід розуміти перспективні економічні та організаційно-правові механізми взаємодії державного та приватного секторів на основі системи державно-приватного партнерства, що сприяють підвищенню ефективності розробки та впровадження проектів у науково-технічній та інноваційній діяльності суб'єктів господарювання та зростанню конкурентоспроможності економіки і добробуту населення країни. При цьому, В. І. Павлов, О. О. Ляхович визначають дві інноваційні форми ДПП. Пряма форма передбачає безпосередню участь держави у ДПП через державне фінансування, зокрема базового та програмно-цільового характеру, державне замовлення на проведення досліджень та прикладних розробок на конкурсній основі, кредитування, лізинг, державне страхування, спільне підприємництво. Відповідно пряма участь держави передбачає дві основні форми: адміністративно-відомчу і програмно-цільову. Перша форма полягає у прямому дотаційному фінансуванні на підставі чинного законодавства з метою безпосереднього стимулювання розробки та впровадження новацій. Друга форма прямої державної підтримки інноваційної діяльності передбачає використання цільових програм. За цільовими програмами створюється система державних контрактів на придбання товарів та послуг (контрактне фінансування), що розвиває контрактні і субпідрядні підсистеми та здійснюються заходи стимулювання кооперації тощо [2, с. 57-65]. Форми державно-приватного партнерства у сфері медицини, як вважають В.М. Лобас, С.М. Вовк, М.М. Шутов, є формою об'єднання державних і приватних інвестицій з організацією спільного управління, націленою на вирішення важливих державних і регіональних завдань соціально-економічної політики в охороні здоров'я, що дає змогу підвищити ефективність вкладень капіталу у стан здоров'я населення за рахунок поділу ризиків і більш ефективного використання ресурсів [3, с. 55-60].

На наш погляд, поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства» є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Форми державно-приватного партнерства відображають різноманітні економічні, правові та організаційні механізми взаємодії державного і приватного секторів – саме державно-приватне партнерство як цілісний механізм. Форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства, у свою чергу, застосовуються державою для впровадження партнерських відносин на практиці, та включають конкретні інструменти державного впливу та адміністрування на механізм державно-приватного партнерства. Таким чином, форми державно-приватного партнерства є категорією стратегічного рівня, що визначає загальний механізм співпраці між державою та бізнесом, тоді як адміністративні форми державно-приватного партнерства формують практичний інструментарій реалізації партнерських відносин у рамках державної політики та правового регулювання.

Отже, форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості – це інструменти суб'єктів публічної адміністрації, які визначають нормотворче, правозастосовне, адміністративно-сервісне вираження діяльності для забезпечення функціонування механізму державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості.

Вчені-адміністративісти за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяють на: 1) видання адміністративних актів: - видання підзаконних нормативно-правових актів; - видання індивідуальних адміністративних актів. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширe-

ним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги, примусове виконання міліцією адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [4, с. 132–139]. У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі матеріально-технічні операції: діловодські (операції, пов'язані з виготовленням документів органами управління, яким притаманний технічний характер, – листування, передрук, розмноження тощо); безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. ін.); реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління); статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); щодо систематизації матеріалів, зокрема правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління) [5, с. 230; 6, с. 224–225].

Таким чином, основні види адміністративних форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості включають:

1) видання нормативних актів (прийняття нормативно-правових актів, розроблення галузевих стандартів та регламентів, внесення змін до існуючого законодавства);

2) видання індивідуальних актів (наприклад, індивідуальні акти щодо передачі об'єктів в управління, надання дозволів, ліцензій чи інших дозвільних документів);

3) юридично значущі адміністративні дії:

– реєстраційні дії (забезпечення оформлення прав власності, оренди чи управління об'єктами нерухомості);

– документування фактів виконання договорів (прийняття актів введення в експлуатацію та погодження проєктної документації);

– планування;

4) матеріально-технічне забезпечення:

– статистичний аналіз ефективності використання об'єктів нерухомості в рамках партнерства;

– забезпечення електронного документообігу між державними органами та приватними партнерами;

– ведення та підтримка державних реєстрів;

– інформаційно-аналітична діяльність щодо моніторингу реалізації проєктів державно-приватного партнерства;

– впровадження інформаційних технологій в систему управління нерухомістю та автоматизовані системи контролю стану об'єктів тощо.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.
2. Павлов В. І. Особливості форм державно-приватного партнерства в інновацій-

ній сфері. *Регіональна економіка*. 2013. № 3. С. 57-65.
3. Лобас В. М. Впровадження форм і механізмів державно-приватного партнерства в охорону здоров'я регіону. *Україна. Здоров'я нації*. 2014. № 3. С. 55-60.
4. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
5. Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер. 524 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.

Dolenko I. V. Forms of implementation of public-private partnership in real estate management in Ukraine

The article distinguishes between the concepts of "forms of public-private partnership" and "forms as administrative instruments for the implementation of public-private partnership", which are interrelated, but not identical concepts. It is revealed that forms of public-private partnership reflect various economic, legal and organizational mechanisms of interaction between the public and private sectors - namely public-private partnership as a holistic mechanism. It is determined that forms as administrative instruments for the implementation of public-private partnership are used by the state to implement partnership relations in practice, and include specific instruments of state influence and administration on the mechanism of public-private partnership. It is emphasized that forms of public-private partnership are a category of the strategic level that determines the general mechanism of cooperation between the state and business, while administrative forms of public-private partnership form a practical toolkit for the implementation of partnership relations within the framework of state policy and legal regulation. It was determined that the forms of implementation of public-private partnership in real estate management are tools of public administration entities that determine the normative, law-enforcing, administrative and service expression of activity to ensure the functioning of the mechanism of public-private partnership in real estate management. The main types of administrative forms of activity of public administration entities in the field of public-private partnership in real estate management are revealed: 1) issuance of regulatory acts (adoption of regulatory acts, development of industry standards and regulations, amendments to existing legislation); 2) issuance of individual acts (for example, individual acts on the transfer of objects to management, issuance of permits, licenses or other permitting documents); 3) legally significant administrative actions: – registration actions (ensuring registration of ownership rights, lease or management of real estate); – documenting the facts of contract implementation (adopting commissioning acts and approving project documentation); – planning; 4) logistical support: – statistical analysis of the efficiency of using real estate within the partnership; – ensuring electronic document flow between state bodies and private partners; – maintaining and supporting state registers; – information and analytical activities to monitor the implementation of public-private partnership projects; – implementing information technologies in the real estate management system and automated systems for monitoring the condition of objects, etc.

Key words: *administrative legislation, administrative regulation, administrative procedures, guarantees, methods, directions, real estate, objects, partnership, management, forms.*

УДК 343.3
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.63

В. В. Міновський
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ТА ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

У статті досліджено методологічні основи дослідження діяльності Національної поліції України як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням. У результаті дослідження проблематики отримано наступні результати: 1. Очевидними є прогалини перш за все у методологічних підходах до дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, яка як і будь-яка соціальна діяльність не позбавлена певних недоліків. 2. Під методологією дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням потрібно розуміти систему принципів, підходів і методів пізнання, використання яких забезпечить отримання достовірних результатів та виконання наукового завдання. 3. Визначено, що концептуальність наукового дослідження проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням своєю неспростовністю забезпечать такі принципи пізнання соціальних явищ, правових та інших відносин, як об'єктивності, всебічності й повноти, історизму, комплексності, детермінізму, розвитку, єдності теоретичного та емпіричного, а також теорії та практики кримінології. 4. Виходячи зі складності та багатогранності предмету дослідження, вважаємо, що його методологічна основа має ґрунтуватися на комплексному підході (для забезпечення цілісного, всебічного та системного вивчення). 5. Базову основу дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням складають методи, які можуть бути визначені як сукупність прийомів, способів і засобів пізнання проблем внутрішньо-системної та позасистемної антикорупційної діяльності її органів та підрозділів щодо виявлення причин й умов корупції та їх усунення, виявлення осіб, які потенційно можуть вчиняти такі правопорушення й здійснення щодо них заходів індивідуального профілактичного впливу, а також виявлення осіб, які готуються чи вже вчинюють такі правопорушення і застосування до них заходів щодо недопущення та/або припинення протиправних дій. Об'єктивність результатів дослідження дослідження діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням можливо досягнути, використовуючи такі такі основні методи пізнання: 1) діалектичний; 2) формально-логічний; 3) системно-структурний метод; 4) порівняльно-правовий та компаративістський; 5) соціологічний методи (опитування); 6) статистичний.

Ключові слова: *діалектика, комплексний підхід, метод, пізнання, принципи.*

Постановка проблеми. Важливим завданням правничої науки є уточнення не лише її понятійно-категоріально апарату, але й тих теоретичних положень, що стосуються інструментарію пізнання об'єкта науки, тобто методології права [1, с. 52].

Адекватні результати будь-якого дослідження можуть бути отримані виключно за умови вживання дослідником дієвої методології. Не є винятком і сучасні правові дослідження, актуальність яких істотно зростає на початку XXI століття. Своєчасність дослідження цієї теми вимірюється різнопланово. По-перше, тривалий час в рамках правничої науки проблематика методології правового дослідження явно недооцінювалося. По-друге, в останні десятиліття в Україні насправді поступово змінюється парадигма праворозуміння,

© Міновський В. В., 2022

яка створює теоретичне та філософське підґрунтя для формування нової методології дослідження правових явищ. По-третє, предмет юриспруденції (правова реальність) зазнав істотних змін, що спричинило активний пошук нових методологічних інструментів пізнання [2, с. 54].

У сучасних уявленнях відбувається зміна ідеалів раціональності, й якщо класична наука виходила з того, що існує тільки одна досліджувана нею реальність і відповідно одна істина, що відповідає цій реальності, то сьогодні визнається існування безлічі реальностей, кожна з яких має свої критерії існування [3, с. 42].

Очевидними є прогалини перш за все у методологічних підходах до дослідження цієї проблематики, яка як і будь-яка соціальна діяльність не позбавлена певних недоліків.

Результативність проведеного наукового дослідження залежить від багатьох факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру [4, с. 322], а результат дослідження проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням залежить від вірного вибору методології пізнавального процесу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У вітчизняній юридичній науці проблеми методології або суміжні з нею досліджували такі вчені, як: О. О. Бандура, С. Д. Гусарєв, І. М. Жаровська, М. С. Кельман, М. І. Козюбра, М. В. Костицький, Н. М. Кушнаренко, А. М. Кучук, С. І. Максимов, Г. Й. Мартинишин, Ю. М. Оброротов, В. М. Пекарчук, О. В. Петришин, І. А. Сердюк, О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, О. Д. Тихомиров В. М. Шейко та ін.

Водночас методологія наукового дослідження діяльності Національної поліції України як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням до цього часу не розглядалась.

Метою статті є з'ясувати методологію наукового дослідження діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням

Виклад основного матеріалу. Методологія становить собою складний феномен, а саме: по-перше - вчення про те, як необхідно застосовувати методи у науковому дослідженні [5, с. 12]; по-друге - правила мислення при створенні теорії науки. Походить цей термін від давньогрецького «μέθοδος» - «правильний шлях», «шлях дослідження» [6], або «Μεθοδολογία», яка дослівно перекладається як «шлях услід за причиною» [5, с. 12].

Водночас, поняття методології в різних літературних джерелах з права пояснюється по-різному [7, с. 63], зокрема як: сукупність підходів, прийомів, засобів пізнання (Г. Й. Мартинишин) [5, с. 12]; систему певних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних засобів дослідження предмета науки (О. Ф. Скакун) с. 13 [8]; вчення про структуру, логічну організацію, принципи, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним державно-правових явищ (М. С. Кельман) [9, с. 34]; філософське вчення про систему соціально верифікованих (перевірених) принципів, норм та методів науково-пізнавальної діяльності, зокрема про форми, структуру, та функції наукового пізнання (Р. Б. Шишка) [4, с. 322]; систему концептуальних підходів, загальнонаукових, групових і спеціальних методів та засобів дослідження їхніх предметів, а також знання про закономірності відповідної наукової діяльності (П. М. Рабінович) [10, с. 234]; керівну ідею, систему світоглядних принципів, що виявляють себе на всьому шляху дослідження права, а також обґрунтування такої ідеї (С. І. Максимов) [11, с. 24] та ін.

Незважаючи на критику вітчизняних вчених щодо спрощеного розуміння закордонними науковцями методології правничих наук (не розмежовується методологія та методи дослідження) [6, с. 139; 12, с. 56], зазначимо, що сьогодні зарубіжні вчені все більше схиляються до підходу поняття методології у розумінні близькому до вітчизняних, зокрема як: спосіб виконання дослідницького проекту - те, на що спрямована діяльність дослідника, щоб розширити наші знання, перевірити свою гіпотезу на відповідність її дослідницькому питанню; система методів, застосовних до дослідження в певній галузі - Т. Герві (Tamara Hervey), Р. Краєр

(Rob Cryer), Б. Сохи-Буллей (Bal Sokhi-Bulley) [201, с. 234] та ін.

У сучасному вимірі інтерпретація методології змінилася від моністичних підходів до плюралістичних. По суті, першу спробу осмислити методологію права в більш широкому контексті - як вчення про методи не лише наукового пізнання правових явищ, а й методи практичного використання права - здійснив ще наприкінці 70-х років минулого століття відомий теоретик права Р. Лукіч [14]. У результаті тривалих наукових дискусій на сьогодні більшість вітчизняних вчених схиляються до думки, що методологію правничих наук потрібно розглядати у двох значеннях, зокрема, як: 1) систему методів пізнання; 2) вчення про систему методів пізнання [15, с. 20; 206, с. 19].

Так, В. М. Шейком та Н. М. Кушнаренко визначають дефініцію методології через призму функцій, що вона виконує, а саме: визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища; направляє, передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета; забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомагає введенню нової інформації до фонду теорії науки; забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; створює систему наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичному інструменті наукового пізнання [12, с. 56]

Полімерне розуміння методології пропонує також І. М. Жаровська, як складне, багатопланове утворення, яке охоплює проблеми структури юридичного наукового знання загалом і особливо його теорій, концепцій; тенденції виникнення, функціонування і зміни наукового знання, а також його класифікації, типології тощо; понятійний апарат методології та її наукову мову; структуру і склад методологічного підходу та інших наукових методів, що застосовуються в юридичній науці; формалізовані методики і процедури конкретних юридичних досліджень (І. М. Жаровська) [6, с. 138];

Отже, у сучасному вимірі (постмодерну) методологія правової науки становить складний багатогранний феномен, який охоплює: 1) проблеми структури юридичного наукового знання загалом і особливо його теорій, концепцій; 2) тенденції виникнення, функціонування і зміни наукового знання, а також його класифікації, типології тощо; 3) понятійний апарат методології та її наукову мову; 4) структуру і склад методологічного підходу та інших наукових методів, що застосовуються в юридичній науці; 5) формалізовані методики і процедури конкретних юридичних досліджень.

Аналіз методологічних позицій щодо структури наукового знання, через яку вчені досліджували зазначену проблематику показує їх суттєву відмінність, а крім цього і фрагментарність її висвітлення з точки зору структури теорії кримінології.

За суб'єктивно-функціональним змістом у діяльності з протидії злочинності виділяють підструктури: на рівні суспільства в цілому – діяльність усієї системи суб'єктів протидії злочинності; на рівні певних груп населення – діяльність окремих суб'єктів протидії злочинності; на рівні окремих осіб – діяльність структурних підрозділів і служб або конкретних працівників [16, с. 386].

Серед усіх суб'єктів запобігання корупції тільки правоохоронні органи наділені повним арсеналом інструментів держави, застосування якого забезпечує найбільшу ефективність у стримуванні та мінімізації цього негативного явища. При цьому серед них особливу роль відіграють оперативні підрозділи (у Національній поліції України – це підрозділи кримінальної та спеціальної поліції), які уповноважені здійснювати ОРД та негласну роботу, що не входять до компетенції інших суб'єктів.

Водночас на сьогодні в теорії кримінології цьому питанню приділяється незначна увага. Тому, на наше переконання, найбільшу користь можливо отримати від нових знань при дослідженні проблематики НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням у тому випадку, якщо вона (проблематика) буде розглядатись: по-перше – з урахуванням статичних (наявних) змін правової реальності та з прогнозованою варіацією в динаміці; по-друге - через

структуру знань кримінології, які будуть викликати найменші антагоністичні розбіжності міждисциплінарного характеру з теоретичними проблемами кримінального права, кримінального процесу, криміналістики, оперативно-розшукової діяльності, і зможуть привести до комплексного синергетичного результату вирішення проблеми як у теоретичній, так і практичній площині; по-третє –з використанням сучасних наукових розробок філософії, соціології, політології, психології, державного управління, теорії держави і права, які становлять комплекс наукових знань інтегрального характеру, без яких вирішення цієї проблеми неможливо.

Саме такий підхід до структури наукового знання дозволить сформулювати стратегію антикорупційної діяльності НПУ, яка повинна виражатись у нормативно правових актах, спрямованих на своєчасне виявлення ризиків та фактів вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, виявленню і усуненню причин та умов корупції, виявленню й викриттю в першу чергу корупційних правопорушень і осіб, що їх вчинюють, та притягненню винних осіб до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та/або цивільно-правововоі відповідальності.

Для розв'язання визначених у цій роботі дослідницьких завдань найбільш прийнятним вважаємо підхід до розуміння методології наукового пізнання правових явищ як системи принципів, підходів та методів дослідження, а також учення про цю систему, запропонований А. М. Кучуком [17, с. 123].

Враховуючи предмет нашого дослідження у межах цього підрозділу нами визначено найбільш оптимальну та ефективну в плані досягнення наукового результату систему підходів, принципів і методів пізнання проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням.

У сучасній науковій літературі поряд із методами дослідження до пізнавального інструментарію залученні сучасні методологічні підходи, як структурний елемент методології права [17, с. 116]. Джерело їх походження вчені вбачають у так званій міждисциплінарній «методологічній» трансляції, тобто освоєнні нових елементів методів інших наук задля оновлення, вдосконалення власне методів юриспруденції [18, с. 23-24]. Підхід означає дослідницьку позицію, методологічну систему, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника при вивченні предмета дослідження [19, с. 518].

Не менш важливу методологічну функцію в теорії кримінології виконують принципи наукового пізнання. Дійсно, принципи, закладені у методах і методологічних підходах, покликані забезпечити концептуальність наукового дослідження своєю неспростовністю [18 , с. 25].

Відтак, поряд з такими складовими методології пізнання проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, як методи та методологічні підходи, принципи слід визнати її базовим системоутворюючим елементом.

Безперечно, центральне місце у науковій методології, у тому числі теорії криміінології, займають методи наукового пізнання.

Варто зауважити, що аналіз поглядів вчених з приводу структури методології юридичної науки, в тому числі наукових досліджень проблем кримінології, показав, що одні вчені вибудовують її на трьох рівнях: 1) філософському; 2) загальнонауковому; 3) спеціально-науковому (спеціально-галузевому), інші – на чотирьох: 1) методи, що безпосередньо випливають із філософського діалектичного методу як загального методу пізнання; 2) загальнонаукові методи; 3) методи інших наук, що використовуються однією наукою при пізнанні у своїх цілях об'єктів, які належать до предмета інших наук, але частково, у певному ракурсі, є предметом пізнання й цієї науки; 4) методи певної науки, які є результатом і частиною розвитку її власної теорії (теорій) [20, с. 99].

Не вдаючись у дискусію з цього питання, лише зауважимо, що більш виваженою, на нашу думку, є позиція академіка М.В. Костицького про те, що, визначаючи методологію конкретного наукового дослідження, не обов'язково зашорювати

себе виключно однією методологією, вона може виглядати як «мозаїка методів» [21, с. 18].

Вибір методології дослідження проблем використання діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, насамперед, визначається домінуючою на сучасному етапі розвитку юридичної науки парадигмою соціологізму, що орієнтує на з'ясування залежності державно-правових, а також соціально-правових явищ і процесів від сучасного стану розвитку громадянського суспільства в цілому.

Світоглядний аспект ідеї політичного антикриміналізму полягає в утвердженні гуманістичної сутності політики, її зорієнтованості на вільну та відповідальну людину через забезпечення її кримінологічної безпеки. І в цьому виражається первинне орієнтуюче навантаження на вказану ідею, осмислення є шляхом до повноцінного розгортання людиноцентристської вектору інноваційних соціальних стратегій з урахуванням стану фундаментальних кримінальних загроз, криміналізму. В цьому сенсі ідея політичного антикриміналізму розглядається як ідеологіярух, кримінально-превентивна парадигма, втілювана на рівні державного управління та громадянській активності у сфері політичних взаємодій. Відтак, його практико-перетворювальний вимір розкривається через характеристику базових напрямів діяльності політичних акторів щодо методологічно синхронізованої реалізації їх кримінально-превентивного потенціалу [22, с. 483].

Концептуальність наукового дослідження проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням своєю неспростовністю забезпечать такі принципи пізнання соціальних явищ, правових та інших відносин, як об'єктивності, всебічності й повноти, історизму, комплексності, детермінізму, розвитку, єдності теоретичного та емпіричного, а також теорії та практики кримінології.

Так, принцип об'єктивності вимагає дослідження питань діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням у їх багатогранності, складності та суперечливості, враховуючи всі істинні фактичні дані, які відповідають об'єктивній дійсності, як позитивні, так і негативні, незалежно від їх суб'єктивного сприйняття та оцінки.

Згідно з принципом всебічності й повноти соціальні явища, правові та інші відносини, які виникають у діяльності НПУ під час запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, мають досліджуватися не відокремлено, а в їх взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами). Зокрема, з державно-правовими явищами, розвитком економіки, політики, ідеології, культури, науки, техніки, освіти та ін.

Принцип історизму надасть можливість дослідити проблеми використання діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням не лише з точки зору сучасності, а й враховуючи особливості здійснення такої діяльності правоохоронними органами в минулому, врахувати недоліки та прорахунки.

Керуючись принципом комплексності, наукове дослідження зазначеної проблеми проводитиметься не тільки з позиції кримінології, але й з позиції інших юридичних наук, таких як теорія держави і права, адміністративне право, адміністративна діяльність, кримінальне право, криміналістика, кримінальний процес, оперативно-розшукова діяльність, державне управління та ін.

Принцип детермінізму вимагає обов'язкового встановлення причинно-наслідкових зв'язків між рівнем корупції серед працівників органів і підрозділів НПУ та ефективністю антикорупційної діяльності останніх (у частині їхньої компетенції). Дотримання цього принципу є запорукою отримання нових наукових знань для удосконалення практики запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням органами та підрозділами Національної поліції, в першу чергу, для розробки інноваційних організаційних і нормативних засад їх діяльності.

Відповідно до принципу розвитку процес розробки теоретико-методологічних, організаційних і нормативних засад діяль-

ності органів та підрозділів Національної поліції щодо запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням розглядається у динаміці його змін під впливом сукупності внутрішніх і зовнішніх корупційних чинників.

Принцип єдності теоретичного та емпіричного забезпечить цілісність структури даного дослідження, а також практичну перевірку пізнавальних проблем.

Виключно важлива методологічна роль належить принципу єдності теорії та практики кримінології, адже процес наукового пізнання обумовлюється завданнями і потребами практики. Саме практика є джерелом нових знань про проблеми антикорупційної діяльності НПУ, критерієм їх істинності.

Слід наголосити, що важлива роль у процесі пізнання належить такому елементу методології, як методологічний підхід.

Виходячи зі складності та багатогранності предмету дослідження, вважаємо, що його методологічна основа має ґрунтуватися на комплексному підході (для забезпечення цілісного, всебічного та системного вивчення).

Комплексний підхід сформувався внаслідок того, що методологічні підходи не ізольовані один від одного і можуть мати взаємообумовлений (інтегративний) характер, породжувати похідні (синтезовані) підходи (до них належать комплексний підхід, а також структурно-функціональний, системно-структурний, системно-функціональний та ін.). Це пояснюється тим, що будь-яке соціальне явище багатогранне, тому важливим є дослідження його властивостей як цілого, його різноманітних складових, а також умов, що визначають таке явище. Комплексний підхід у юриспруденції забезпечує дослідження всіх умов і взаємозв'язків державного або правового явища, взаємодія (інтегрованість) яких обумовлює конкретний стан даного явища. Для вивчення правової реальності комплексний підхід має принципове методологічне значення, оскільки він дозволяє досліджувати, зокрема: відповідність і узгодженість динаміки (зміни) державно-правового явища з загальною перспективою розвитку суспільства; роль і місце даного явища в існуючій системі; зв'язок даного явища з конкретною сферою громадського життя, видом соціальної діяльності, регіоном, певними територіально-економічними умовами, їх взаємозалежність та обумовленість; соціальну характеристику державно-правового явища, вплив на нього етнічного і національного чинників; політичний характер і політичну форму цього явища; особливості конкретно-історичних умов існування явища (сформовані норми, ціннісні орієнтації, думки, традиції і т.п.); структуру, рівень організації, ступінь усталеності, розвиненості суб'єктів, пов'язаних із даним явищем [23, с. 75-76].

Базову основу дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням складають методи.

Кожен науковий метод має відповідати таким критеріям: – ясність – загальнозрозумілість методу; – детермінованість – сувора послідовність використання методу; – націленість – підпорядкованість методу досягненню певної мети, розв'язанню певних конкретних завдань; – результативність – здатність методу забезпечувати досягнення певної мети; – надійність – здатність методу з великою ймовірністю забезпечувати отримання бажаного результату; – економічність – здатність методу добиватися певних результатів із найменшими витратами засобів і часу [24].

Отже, методи дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням можуть бути визначені як сукупність прийомів, способів і засобів пізнання проблем внутрішньо-системної та позасистемної антикорупційної діяльності її органів та підрозділів щодо виявлення причин й умов корупції та їх усунення, виявлення осіб, які потенційно можуть вчиняти такі правопорушення й здійснення щодо них заходів індивідуального профілактичного впливу, а також виявлення осіб, які готуються чи вже вчинюють такі правопорушення і застосування до них заходів щодо недопущення та/або припинення протиправних дій.

Об'єктивність результатів дослідження дослідження діяльності НПУ як суб'єкта

запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням можливо досягнути, використовуючи такі такі основні методи пізнання:

1. Діалектичний, що ґрунтується на гносеологічних можливостях законів та категорій діалектики [25].. Діалектичний метод, який визначається як пізнавальний метод, виступаючи вузловими пунктами «генетично» пов'язаних філософських систем, є аксіоматичними підвалинами будь-якого справді наукового світогляду та мають слугувати теоретичним фундаментом і понятійним каркасом методологічної свідомості сучасного дослідника, у тому числі й дослідника-правознавця [26, с. 16, 19].

Зокрема, закон переходу кількісних змін у якісні характеризує спосіб еволюції організаційно-правових і тактичних засад запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням органами та підрозділами НПУ; закон заперечення заперечень надає можливість спрогнозувати зміни у її правовому регулюванні, що відбуваються в результаті динаміки рівня корупції в країні та у системі органів і підрозділів Національної поліції, а також наявності чинників, які цьому сприяють. Визначальне значення для з'ясування НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням мають такі категорії діалектики, як «сутність» - антикорупційна діяльність органів та підрозділів НПУ, і «явище» - корупція та пов'язані із корупцією правопорушенням та ін.

Діалектичний метод дозволить визначити сутність та соціальну обумовленість антикорупційної діяльності правоохоронних органів, динаміку правоохоронних відносин, які виникають під час запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням органами та підрозділами НПУ, а також встановити роль НПУ у реалізації державної антикорупційної політики.

2) формально-логічний метод аналізу та синтезу, абстрагування дозволяють розкрити зміст понятійно-категоріального апарату Національної поліції як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, визначити компетенцію її органів та підрозділів через співставлення їх повноважень, визначених у різних нормативно-правових актах, сформулювати й обґрунтувати проміжні та загальні висновки, а також здійснити виявлення прогалин та запропонувати шляхи їх усунення тощо;

3) системно-структурний метод, використання якого обумовлено складністю об'єкта дослідження, – діяльності НПУ, яка до того ж розглядається як система органів та підрозділів, а також як суб'єкт в системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а її запобіжна антикорупційна діяльність, що виражається у системі спеціально-кримінологічних заходів зі специфічною особливістю (можливістю здійснювати функцію оперативно-розшукової діяльності та досудове розслідування, вести адміністративні провадження, здійснювати службові розслідування, а також ініціювати здійснення названих іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції відповідно до компетенції), є підсистемою кримінологічних заходів у сфері протидії корупції, - розкриває системні зв'язки, залежності, забезпечує більш повне і глибоке пізнання таких їх властивостей та якостей тощо;

4) порівняльно-правовий та компаративістський методи дозволять проаналізувати вітчизняне законодавство, яке регламентує антикорупційну діяльність НПУ, вивчити позитивний закордонний досвід правового регулювання антикорупційної діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн, а також їх зіставити з метою обґрунтування висновків і пропозицій щодо доповнення чи уточнення вітчизняного законодавства;

5) соціологічний методи (опитування) забезпечить отримання необхідних емпіричних даних із зазначеної проблематики щодо практичного досвіду антикорупційної діяльності працівників поліції, а також узагальнити результати їх анкетування;

6) статистичний метод застосовуються аналізу статистичних даних щодо протидії корупції в системі органів та підрозділів Національної поліції, а також щодо їх позасистемної антикорупційної діяльності.

Висновки. У результаті дослідження проблематики отримано наступні результати:

1. Очевидними є прогалини перш за все у методологічних підходах до дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, яка як і будь-яка соціальна діяльність не позбавлена певних недоліків.

2. Під методологією дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням потрібно розуміти систему принципів, підходів і методів пізнання, використання яких забезпечить отримання достовірних результатів та виконання наукового завдання.

3. Визначено, що концептуальність наукового дослідження проблем діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням своєю неспростовністю забезпечать такі принципи пізнання соціальних явищ, правових та інших відносин, як об'єктивності, всебічності й повноти, історизму, комплексності, детермінізму, розвитку, єдності теоретичного та емпіричного, а також теорії та практики кримінології.

4. Виходячи зі складності та багатогранності предмету дослідження, вважаємо, що його методологічна основа має ґрунтуватися на комплексному підході (для забезпечення цілісного, всебічного та системного вивчення).

5. Базову основу дослідження НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням складають методи, які можуть бути визначені як сукупність прийомів, способів і засобів пізнання проблем внутрішньо-системної та позасистемної антикорупційної діяльності її органів та підрозділів щодо виявлення причин й умов корупції та їх усунення, виявлення осіб, які потенційно можуть вчиняти такі правопорушення й здійснення щодо них заходів індивідуального профілактичного впливу, а також виявлення осіб, які готуються чи вже вчинюють такі правопорушення і застосування до них заходів щодо недопущення та/або припинення протиправних дій.

Об'єктивність результатів дослідження дослідження діяльності НПУ як суб'єкта запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням можливо досягнути, використовуючи такі такі основні методи пізнання: 1) діалектичний; 2) формально-логічний; 3) системно-структурний метод; 4) порівняльно-правовий та компаративістський; 5) соціологічний методи (опитування); 6) статистичний.

Список використаних джерел:

1. Сердюк І. А. Інтерпретація поняття методологічний підхід у сучасній правничій науці. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 52–58.
2. Копча В. В. Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 54-58.
3. Оборотов Ю. Н. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Том 1. С. 41-43.
4. Шишка Р. Б. Організація наукових досліджень та підготовки магістерських і дисертаційних робіт : навч. посібник. Харків : Еспада, 2007. 368 с.
5. Мартинишин Г. Й. Логіко-філософські основи правозастосування : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.12 / Хмельницьк. ун-т управл. та права. Хмельницький, 2016. 200 с.
6. Жаровська І. М. Щодо проблем методології теорії держави і права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Юридичні науки. 2015. № 827. С. 138-141.
7. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 206 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / Пер. з рос. С. О. Буракоеський. Харків : Консум, 2001. 656 с.
9. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. Психологія і суспільство. 2015. № 4. С. 33-46.
10. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права : навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
11. Філософія права : підручник для студ. юрид. вищ. навач. заклад. / О. Г. Дпнилян, О. П. дзьобан, С. І. Максимов та ін. / за ред.. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данилянаю Харків : Право, 2009. 208 с.
12. Шейко В. М., Кушнаренко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької

діяльності : підручник. 5-те вид. Київ : Знання, 2006. 307 с.
13. Hervey T., Cryer R., Sokhi-Bulley B. Legal Research Methodologies in European Union & International Law: Research Notes (Part 1). *Journal of Contemporary European Research*. 2007. Volume 3. Issue 2 P. 161-165. URL: https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/50/53 (дата звернення: 12.05.2024).
14. Козюбра М. І. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості. *Право України*. 2014. № 1. С. 22-32.
15. Теорія держави : підручник / Ю. А. Вєдєрніков та ін. 3-тє вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ : Ліра ЛТД, 2017 480 с.
16. Велика українська кримінологічна енциклопедія. У 2 т. Т. 2: М-Я / редкол.: В. В. Сокуренко (голова), О. М. Бандурка (співголова) та ін. ; наук. ред. О. М. Литвинов. Харків : Факт, 2021. 870 с.
17. Кучук А. М. Основи теорії правового поліцентризму : монографія. Дніпро : Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ.; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.
18. Скакун О. Ф. Методи, загальні (методологічні) підходи і принципи в юридичних дослідженнях. *Методологічні проблеми історико-правових досліджень* : матеріали XXIII Міжнар. історико-правової конф., 24-26 верес. 2010 р. Київ; Сімферополь : Доля, 2011. С. 19-27.
19. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
20. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3-х кн. Київ : Видавничий Дім "Ін Юре", 2007. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
21. Костицький М. В. Філософсько-правові питання методології юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2011. №3. С. 13-27.
22. Орлов Ю. В. Політико-кримінологічна теорія протидії злочинності : монографія. Харків : Діса плюс, 2016. 656 с.
23. Методологія та організація наукових досліджень : навч. метод. посіб. / уклад.: Гладкий С.О. 240 с. URL: http://pravo.puet.edu.ua/files/lic2016/mo_03.pdf (дата звернення: 02.09.2024).
24. Колесников О. В. Основи наукових досліджень. Навч. посіб. 2-ге вид. випр. та доп. Київ : Центр учбової літератури, 2021. 141 с.
25. Khrystov O. Methodology of research the problems of use the public by criminal police divisions during the counteraction the crime. *Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2021. Special Issue № 1 (113). P. 221-225.
26. Шевчук Р. Ще раз про діалектичний метод у правознавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 216–219.

Minovskyi V. V. Methodology of scientific research of the activities of the National Police of Ukraine as a subject of preventing corruption and corruption-related offenses

The article examines the methodological foundations of the study of the activities of the National Police of Ukraine as a subject of prevention of corruption and corruption-related offenses. As a result of the study of the problem, the following results were obtained: 1. There are obvious gaps, first of all, in methodological approaches to the study of the NPU as a subject of prevention of corruption and corruption-related offenses, which, like any social activity, is not without certain shortcomings. 2. The methodology of the study of the NPU as a subject of prevention of corruption and corruption-related offenses should be understood as a system of principles, approaches and methods of cognition, the use of which will ensure obtaining reliable results and fulfilling the scientific task. 3. It has been determined that the conceptuality of scientific research into the problems of the NPU's activities as a subject of preventing corruption and corruption-related offenses will, by its irrefutability, ensure such principles of cognition of social phenomena, legal and other relations as objectivity, comprehensiveness and completeness, historicism, complexity, determinism, development, unity of the theoretical and empirical, as well as the theory and practice of criminology. 4. Based on the complexity and multifaceted nature of the subject of research, we believe that its methodological basis should be based on a comprehensive approach (to ensure a holistic, comprehensive and systematic study). 5. The basic basis of the study of the NPU as a subject of prevention of corruption and corruption-related offenses

is made up of methods that can be defined as a set of techniques, methods and means of understanding the problems of intra-system and extra-system anti-corruption activities of its bodies and divisions in terms of identifying the causes and conditions of corruption and their elimination, identifying persons who can potentially commit such offenses and implementing measures of individual preventive influence on them, as well as identifying persons who are preparing or already committing such offenses and applying measures to them to prevent and/or terminate illegal actions. The objectivity of the results of the study of the activities of the NPU as a subject of prevention of corruption and corruption-related offenses can be achieved by using the following basic methods of knowledge: 1) dialectical; 2) formal-logical; 3) systemic-structural method; 4) comparative-legal and comparativist; 5) sociological methods (surveys); 6) statistical.

Key words: *dialectics, comprehensive approach, method, cognition, principles.*

УДК 343.98
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.64

І. Ю. Тівоненко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ НЕРУХОМОСТІ

На тлі погіршення соціально-економічного стану населення, викликаного збройною агресією рф, збільшується кількість осіб, які вимушені покинути свої домівки внаслідок ведення активних бойових дій. Міграційні процеси, викликані бойовими діями призводять до дефіциту житла. З початку повномасштабного вторгнення, по всій території України, внаслідок обстрілів цивільної інфраструктури фіксуються руйнування об'єктів житлового фонду. Ці та інші процеси призводять до зростання попиту на купівлю об'єктів житлової нерухомості як на вторинному так і первинному ринку. Як результат відмічається зростання і кількості випадків вчинення шахрайських дій, під час укладання договорів щодо купівлі-продажу житла. Для забезпечення ефективної діяльності правоохоронних органів, під проведення досудового розслідування злочинів вказаної категорії, необхідно мати ґрунтовну інформацію стосовно основних можливостей використання спеціальних знань, зокрема експертиз, за допомогою яких встановлюється факти протиправних дій. Метою статті є проведення аналізу матеріалів судово-слідчої практики та розкриття можливостей, а також основних завдань, які можуть бути вирішені почеркознавчою, будівельно-технічною, оціночно-будівельною та технічною експертизою документів. У науковій статті зазначається, що процес розслідування шахрайств у сфері нерухомості фактично унеможливлюється без використання спеціальних знань, зокрема проведення низки експертиз. Значний обсяг криміналістично-значущої інформації під час розслідування отримується за результатами проведення почеркознавчої, судово-будівельної, оціночно-будівельної експертиз та технічної експертизи документів. Кожна із описаних в дослідженні експертиз має свої особливості та покликані на вирішення конкретних завдань, зокрема ідентифікаційного, діагностичного та класифікаційного характеру. При цьому, проведення оціночно-будівельної експертизи дозволяє встановити розмір матеріальних збитків, завданих протиправними діями злочинців. Стаття присвячена дослідженню криміналістично-значущих особливостей призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях щодо шахрайства у сфері нерухомості. Автором за результатами проведеного аналізу наукової літератури, матеріалів кримінальних проваджень та проведеного опитування слідчих розкриті основні завдання та можливості почеркознавчої, судово-будівельної, оціночно-будівельної експертиз та технічної експертизи документів.

Ключові слова:*шахрайство у сфері нерухомості, судова експертиза, почеркознавча експертиза, судово-будівельна експертиза, оціночно-будівельна експертиза, технічна експертиза документів,злочин, шахрайство, нерухомість,досудове розслідування.*

Актуальність теми. Одним із основоположних прав людини є право на житло, яке закріплено зокрема у статті 47 Основного закону країни [1].

На тлі погіршення соціально-економічного стану населення, викликаного збройною агресією рф, збільшується кількість осіб, які вимушені покинути свої домівки внаслідок ведення активних бойових дій. Міграційні процеси, викликані бойовими діями призводять до дефіциту житла. З початку повномасштабного вторгнення, по всій території України, внаслідок обстрілів цивільної інфраструктури фіксуються руйнування об'єктів житлового фонду. Ці та інші процеси призводять до зростання попиту на купівлю об'єктів житлової нерухомості як на вторинному так і первинному ринку.Як результат відмічається зростання і кількості випадків вчинення шахрайських дій, під час укладання

© Тівоненко І. Ю., 2022

договорів щодо купівлі-продажу житла.

Аналізуючи результати судово-слідчої практики можна дійти висновку, що шахрайство є злочином з чітко окресленим інтелектуальним характером, має високий рівень організованості та нерідко кваліфікується як інші злочини або загалом розцінюється як цивільно-правовий делікт, що зумовлює високий рівень латентності злочинів досліджуваної категорії. При цьому шахрайство посягає не тільки на приватну власність громадян, а й на майно підприємств, установ та організацій. Дії шахраїв охоплюють все більше сфер суспільного життя та постійно вдосконалюються пропорційно до розвитку науково-технічного прогресу. Вказане зумовлює необхідність залучення широкого кола обізнаних осіб, що значно розширює можливості слідчого у збиранні, дослідженні та використанні доказової інформації під час розслідування фактів шахрайства у сфері нерухомості. Між тим виникає ряд проблемних питань щодо використання спеціальних знань, зокрема проведенням експертиз, оформленням результатів застосування спеціальних знань тощо[2, с. 5-6].

Для забезпечення ефективної діяльності правоохоронних органів, під проведення досудового розслідування злочинів вказаної категорії, необхідно мати ґрунтовну інформацію стосовно основних можливостей використання спеціальних знань, зокрема експертиз, за допомогою яких встановлюється факти протиправних дій.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Серед авторів, які займались дослідженням проблем використання спеціальних знань під час розслідування шахрайств можна виділитиГ.С. Бідняк, Н.В. Павлову, К. О. Чаплинського, О.В. Ковальчука, Є.В. Пряхіна, О.Л. Мусієнко, М.Г. Щербаковського, М.В. Салтевського, В.Ю. Шепітька та ряд інших вчених-криміналістів.

Метою статті є проведення аналізу матеріалів судово-слідчої практики та розкриття можливостей, а також основних завдань, які можуть бути вирішені почеркознавчою, будівельно-технічною, оціночно-будівельною та технічною експертизою документів.

Виклад основного матеріалу. В процесі досудового розслідування проваджень, пов’язаних з вчиненням шахрайства у сфері нерухомості найбільш розповсюдженою процесуальною формою використання спеціальних знань виступає проведення експертиз. Перш ніж перейти до розкриття особливостей проведення експертиз під час розслідування злочинів, пов’язаних з шахрайством у сфері нерухомості доцільно розкрити підходити науковців щодо визначення поняття судової експертизи.

Так, Законом України «Про судову експертизу» в статті 1 зазначається, що судова експертиза - це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об’єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду[3].

Проте, в наукових колах, вчені-криміналісти дещо по різному трактують зміст досліджуваною дефініції. Так, В. Таран і С. Сьобко, досліджуючи питання проведення експертизи доходять висновку, що судова експертиза являє собою дослідження, яке проводиться судовим експертом із застосуванням спеціальних знань на виконання завдання сторін обвинувачення й захисту, суду та має значення для правильного розслідування кримінального провадження та судового розгляду [4, с. 247].

На думку О. Ю. Паладійчука, судова експертиза – це найкваліфікованіша форма використання спеціальних знань у процесі встановлення обставин кримінального правопорушення [5, с. 247].

Досліджуючи теоретичні аспекти судової експертизи І. В. Пиріг зазначає, що судова експертиза є важливою процесуальною формою використання спеціальних знань, оскільки за її допомогою органи досудового слідства мають можливість встановити фактичні дані, що мають значення для розслідування, які неможливо встановити іншим шляхом [6, с. 247].

Не зважаючи на різні трактування та підходи до визначення досліджуваної дефініції, можна констатувати, що більшість науковців вкладають однаковий зміст щодо сутності та завдань судової експертизи.

Тож, не вступаючи в наукові дискусії перейдемо до розкриття особливостей призначення судових експертиз, в контексті розслідування кримінальних проваджень досліджуваної категорії. Проведеним аналізом матеріалів кримінальних проваджень, розпочатих за фактами вчинення шахрайства у сфері нерухомості, де предметом шахрайства виступають житло, яке реалізується на вторинному ринку нерухомості встановлено, що найчастіше слідчими ініціюється проведення судово - почеркознавчої експертизи (36 %) та технічної експертизи документів (32 %).

Це пояснюється тим, що більшість шахрайств вчинюється за допомогою різноманітних документів у широкому розумінні (письмових, графічних, електронних тощо). Важливо на початковому етапі розслідування встановити, яким саме чином документ було підроблено, що буде підґрунтям для подальшого розслідування (висунення версій, встановлення способу вчинення шахрайства, встановлення злочинців тощо) [2, с. 78-79].

В контексті досліджуваного питання, судова почеркознавча експертиза охоплює численний спектр запитань та завдань ідентифікаційного, діагностичного та класифікаційного характеру, які дають можливість встановити виконавця досліджуваного рукопису [7, с. 90].

Оскільки значна кількість шахрайств, де предметом виступають житлові будинки або квартири, які знаходяться у багатоквартирних будинках і належать громадянам на праві приватної власності вчиняється за допомогою використання підроблених рукописних текстів потерпілої особи на бланках документів, зокрема підписів осіб, виникає необхідність проведення судової почеркознавчої експертизи.

Дослідженням матеріалів кримінальних проваджень, розпочатих за фактами вчинення шахрайства у сфері нерухомості можна дійти висновку, що основним завданням (97 % проваджень) проведення даного виду дослідження виступає вирішення ідентифікаційних завдань, які мають на меті встановлення фактів наявності (відсутності) тотожності виконавця рукописного тексту (фрагменту тексту або підпису), такі завдання вирішуються у 72 % проваджень досліджуваної категорії. Дещо рідше, проведення судово-почеркознавчої експертизи ініціюється слідчим з метою встановлення факту виконання однією чи різними особами декількох різних текстів або їх окремих фрагментів, такі завдання вирішуються у 63 % проваджень досліджуваної категорії.

Дослідженням матеріалів кримінальних проваджень, розпочатих за фактами вчинення шахрайств у сфері нерухомості, встановлено, що найбільш розповсюдженими питаннями, які слідчими ставляться на вирішення експерту виступають: чи виконано рукописний текст у наданому документі певною особою (73 %); чи виконані рукописні тексти у наданих на дослідження документах однією особою (58 %); чи виконано підпис у документі від імені особи у наданому документі тією особою, яка зазначена чи підпис виконано іншою особою (77 %);особою якої статі було виконано рукописний текст (18 %).

Враховуючи той факт, що для проведення даного виду експертизи необхідні зразки для порівняльного дослідження, що створює певні труднощі на етапі її призначення [8, с. 56]. На підставі узагальнення проведеного опитування слідчих, які приймали участь у проведенні досудового розслідування проваджень досліджуваної категорії, встановлено, що основним проблемним питанням, підготовчої стадії, на думку 86 % респондентів залишається складнощі, пов’язані із отриманням відповідних зразків, в тій кількості, яка необхідна для проведення експертизи. При цьому, 54 % респондентів визначили недосконалість кримінально-процесуального законодавства основною перепоною отримання зразків. Натомість, 32 % опитаних основною перепоною визначили складність отримання вільних зразків почерку в достатньому обсязі.

Переходячи до розгляду особливостей призначення судової технічної експертизи документів, слід зазначити, що основною метою проведення вказаної експертизи є встановлення способу, за допомогою якого було виготовлено той чи інший документ, факти та способи внесення змін до його змісту.

Оскільки документ виступає складним матеріальним утворенням, тому будь-який

його елемент може виступити об'єктом експертизи. На практиці виділяється дві взаємопов'язані частини документа: його матеріал та реквізити. Кожна з цих частин є носієм важливої криміналістично-значущої інформації як про сам документ, так і про засоби й барвники, що використовувались для його виготовлення чи підроблення [9, с. 5].

На практиці, в процесі досудового розслідування кримінальних проваджень щодо шахрайства у сфері нерухомості, проведенням технічної експертизи документів здебільшого вирішуються питання ідентифікаційного та діагностичного характеру [10, с. 152].

На підставі проведеного аналізу матеріалів судово-слідчої практики щодо шахрайств у сфері нерухомості, можна дійти висновку, що серед основних завдань, які вирішується проведенням техніко-криміналістичної експертизи документів можна виділити: встановлення способу виготовлення документу (89 %); встановлення фактів, які свідчать про внесення змін у документ, а також спосіб внесення дій (71 %); відновлення пошкодженого документу (8 %); встановлення часу виготовлення документу (3 %).

Враховуючи той факт, що шахрайство у сфері нерухомості вчиняється з використанням підроблених документів, нерідко злочинцями підробляються підписи у вказаних документах. У таких випадках, перед слідчим постає питання щодо визначення виду експертного дослідження.

З цього приводу, слушною є позиція Г. С. Бідняк, яка досліджуючи проблемні питання призначення експертиз у справах щодо вчинення шахрайства у сфері нерухомості зазначає, що у випадках виконання підпису з наслідуванням почерку іншої особи необхідно проводити почеркознавчу експертизу. Проте, якщо наявна підробка підпису з використанням технічних засобів, проводиться техніко-криміналістична експертиза документів[2, с. 100]. Таким чином, на стадії прийняття рішення про визначення виду експертизи, перед слідчим постає завдання встановлення способу, яким було підроблено підпис у документі.

Переважна більшість документів, які мають ознаки підробки виготовляється з використанням комп'ютерної та/або копіювально-розмножувальною техніки. У зв'язку з чим, в результаті призначення експертизи документів, виготовлених зазначеним способом, слід враховувати той факт, що при направлені експерту тільки документів, можуть бути вирішені наступні питання: спосіб виготовлення документа (діагностичне завдання); вид та модель технічного засобу, за допомогою якого було виготовлено документ (діагностичне завдання); факт виготовлення кількох документів за допомогою одного і того ж конкретного технічного засобу (ідентифікаційне завдання). При наданні документів разом з технічним обладнанням, що перевіряється, вирішується питання з ідентифікації цього обладнання[11, с. 287].

У процесі досудового розслідування проваджень, за фактами вчинення шахрайства у сфері нерухомості, слідчими, в переважній більшості, при призначенні експертизи, в залежності від завдань та об'єктів дослідження, ставляться наступні питання: яким способом виготовлено документ (його реквізити) – 96 %; чи було внесено до тексту документа зміни, якщо так, то яким способом – 93 %; чи виготовлено наданий документ за допомогою комп'ютерної (копіювально-розмножувальної) техніки, шляхом монтажу – 6 %; яким способом виконано підпис у документі – 58 %; чи було замінено у наданому документі фотокартка – 47 %; яким способом було нанесено відтиск печатки (штампа) – 44 %.

Звісно зазначений перелік питань не є вичерпним, нами наведено лише ті, які найчастіше ставляться експертам під час розслідування проваджень досліджуваної категорії.

Нерідко предметом шахрайства виступають об'єкти нерухомості первинного ринку або права на майно, у будівлях які знаходяться на стадії будівництва та які ще не було введено в експлуатацію. У зв'язку з чим, непоодинокими стають випадки вчинення шахрайства, щодо вказаних об'єктів.

Загалом, досудове розслідування шахрайств, де предметом виступають об'єкти нерухомості так званого первинного ринку

має свої особливості як криміналістичної характеристики так і процесу розслідування загалом, зокрема в частині використання спеціальних знань.

Таким чином, пропонуємо звернути увагу на завдання досудового розслідування, які вирішуються за допомогою проведення будівельно-технічної та оціночно-будівельної експертиз. Вказані експертизи відносяться до категорії інженерно – технічних судових експертиз.

За результатами вивчення матеріалів кримінальних проваджень, розпочатих за фактами вчинення шахрайства у сфері нерухомості можна встановити, серед основних завдань будівельно-технічної експертизи, в контексті досліджуваного питання слід виділити:визначення відповідності виконаних робіт проєктно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів, які регулюють порядок виконання таких робіт(41 % проваджень); визначення, перевірка обсягів та вартості виконаних робіт та складеної первинної звітної документації з будівництва та їх відповідність проектно-кошторисній документації, вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва (38 % проваджень); визначення технічного стану будівель, споруд та інженерних мереж, причин пошкоджень (руйнувань) об'єктів та їх елементів (21 % проваджень) [12].

Аналізуючи експертні висновки, за результатами проведення будівельно-технічних експертиз, встановлено, що найпоширенішими питаннями, які ставляться на вирішення експерту виступають: чи відповідає обсяг виконаних будівельних робіт проєктній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва?; в чому полягають невідповідності (в разі їхнього виявлення)?; який перелік та обсяги фактично виконаних будівельних робіт?; яка вартість фактично виконаних робіт певного об'єкту?; чи відповідають обсяги та вартість фактично виконаних робіт обсягам та вартості, визначеним проєктно-кошторисною (первинною звітною документацією) з будівництва?; який технічний стан об'єкта? тощо [15].

Досліджуючи процесуальні аспекти призначення та проведення будівельно-технічної експертизи, В. Таран і С. Сьобко на підставі аналізу наукової літератури та експертної практики визначають об'єкти будівельно-технічної експертизи. Погоджуючись із класифікацією, запропонованою науковцями, перелічимо об'єкти експертного дослідження в процесі розслідування шахрайств у сфері нерухомості враховуючи результати проведеного дослідження матеріалів судово-слідчої практики: об'єкти нерухомості (земельні ділянки, будинки, будівлі і споруди цивільного й промислового призначення, які знаходяться в стадіях проєктування, будівництва (у тому числі незавершеного), експлуатації, перебудови, руйнації, відбудови/ремонту) – 91 %; будівельні машини, механізми та обладнання – 7 %; будівельні матеріали – 9 %; технічна, технологічна (у тому числі проєктно-кошторисна) документація, нормативні та нормативно-технічні документи, які регламентують виконання робіт – 24 %; акти та висновки різного роду експертиз і досліджень (науково-технічних, технологічних, екологічних, інженерно-геологічних, геодезичних, лабораторних досліджень будівельних матеріалів), звіти про оцінку майна і про експертну грошову оцінку земельних ділянок – 18 %; протоколи процесуальних дій (у тому числі протоколи, що містять пояснення представників сторін та інших осіб, які беруть участь у судовому процесі, матеріали оглядів тощо), висновки експертів та спеціалістів, які вже виконані у справі, письмові і речові докази та інші матеріали справи, які стосуються предмета експертизи, та надані експерту судом – 6 % [4, с. 249; 15].

Для проведення будівельно-технічної експертизи, експертуяк правило надаються такі матеріали: відомості про об'єкт експертизи (найменування об'єкта, його функціональне призначення, адреса, площа забудови, загальна площа приміщень, поверховість, стан об'єкта – незавершене/завершене будівництво); відомості про вид робіт, що підлягають експертизі (найменування робіт, обсяг і вартість робіт тощо); документація або відомості про наявність документації (проектно-кошторисної, договірної, звітної, виконавчої); перелік питань, що виносяться на вирішення експертизи[13, с. 175].

Таким чином, дослідивши особливості проведення даного виду експертизи, зокрема

об'єктів дослідження, можемо констатувати, що призначенню даного виду експертизи, на практиці передує проведення низки експертиз, таких як судово – економічна (бухгалтерська) тощо або призначення ревізій, матеріали (висновки) яких можуть бути використані в процесі проведення будівельно-технічної експертизи.

З цього приводу слушною на наш погляд є позиція В. А. Бідняк, який наголошує, що будівельно-технічна експертиза може показати, що підрядна організація не виконала роботи або не розпочала ремонтні, будівельні роботи за наявності підписаного акту виконаних робіт. У такому разі економічна експертиза повинна розрахувати суму збитків, спричинених державі. А судово-почеркознавча та технічна експертиза документів повинні підтвердити справжність підписів та відбитків печаток[14, с. 134].

Нерідко в ході розслідування проваджень щодо шахрайств, учинених у сфері нерухомості, постає необхідність визначення реальної ринкової вартості об'єктів нерухомості, які стали предметом вчинення шахрайства. В разі виникнення такої необхідності слідчими ініціюється проведення судової оціночно-будівельної експертизи. Сутність даної експертизи полягає у дослідженні стану об'єктів нерухомості, зокрема квартир, будинків, споруд, їх частин та інших об'єктів будівництва та призначається з метою визначення їх вартості в існуючому стані.

Проведеним опитуванням слідчих, які приймали безпосередню участь в процесі розслідування злочинів досліджуваної категорії, можна виділити основні завдання, які вирішуються проведенням оціночно-будівельної експертизи. Так, 68 % респондентів, наголосили, що за допомогою експертизи відповідність виконаної оцінки нерухомого майна вимогам законодавства (нормативно-правових актів). Натомість 32 % респондентів зазначили, що за допомогою експертизи визначається вартість поліпшення об'єктів нерухомого майна, які стали предметом злочинних дій.

Серед найбільш поширених питань, які ставляться слідчими на вирішення експерту в ході проведення оціночно-будівельної експертизи, на підставі проведеного аналізу матеріалів судово-слідчої практики можемо виокремити наступні: яка вартість об'єкту нерухомого майна (або його частки) – 100 %; чи відповідає оцінка нерухомого майна вимогам нормативно-правових актів з оцінки майна, методології, методам, оціночним процедурам [12].

Аналізом результатів проведених оціночно-будівельних експертиз встановлено, що на практиці найчастіше об'єктами експертизи в переважній більшості виступають будівлі (споруди) – 54 %, при цьому слід відзначити, що 39 % експертиз припадає на проведення дослідження багатоповерхових житлових будинків, натомість у 15 % випадків об'єктами дослідження виступають нежитлові будівлі (споруди). Земельні ділянки виступають об'єктами у 19 % проваджень. У 12 % проваджень експертами досліджуються звіти та висновки про оцінку майна. Також об'єктами вказаної експертизи у справах щодо шахрайства у сфері нерухомості можуть виступати нормативно-правові акти щодо оцінки майна (або прав на майно), правовстановлюючі документи на нерухоме майно тощо.

Таким чином, підсумовуючи викладене зазначимо, що процес розслідування шахрайства у сфері нерухомості фактично унеможливлюється без використання спеціальних знань, зокрема проведення низки експертиз. Значний обсяг криміналістично-значущої інформації під час розслідування отримується за результатами проведення почеркознавчої, судово-будівельної, оціночно-будівельної експертиз та технічної експертизи документів. Кожна із описаних в дослідженні експертиз має свої особливості та покликані на вирішення конкретних завдань, зокрема ідентифікаційного, діагностичного та класифікаційного характеру. При цьому, проведення оціночно-будівельної експертизи дозволяє встановити розмір матеріальних збитків, завданих протиправними діями злочинців.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Офіційний сайт Верховної ради України*: веб-сайт URL: https://zakon.rada.gov.

ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 16.07.2021 р.).
2. Бідняк Г. С. Теорія і практика використання спеціальних знань при розслідуванні шахрайств : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. 152 с.
3. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038 – XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text (дата звернення 16.07.2021 р.).
4. Таран В., Сьобко С. Судова будівельно-технічна експертиза: процесуальні аспекти призначення та проведення. *Підприємництво, господарство і право.* 2021. № 5. С. 247-252.
5. Паладійчук О. Ю. Значення судової експертизи у вирішенні завдань кримінального провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. 2015. Вип. 34. С. 87-89.
6. Пиріг І. В. Теоретико-прикладні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування : монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2015. 432 с.
7. Ігнатьєва Я. Ю. Науково-теоретичні положення та завдання судово почеркознавства як основні поняття для експерта. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2019. № 3. С. 89-92.
8. Павлова Н. В. Проблемні питання процедури отримання зрізків для експертизи. *Використання спеціальних знань у досудовому розслідуванні* : зб. матеріалів доп. учасн. наук.-практ. сем. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т. внутр. справ, 2016. С. 56-59.
9. Гонгайло С. Й. Сучасний стан судової техніко-криміналістичної експертизи документів. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер. «Право».* 2010. № 2. С. 2-11.
10. Птушкін Д. А. Розслідування шахрайства, вчиненого щодо об'єктів нерухомого майна громадян :дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Дніпро, 2018. 240 с.
11. Холостенко А. В., Мотрук В. А. Організаційно-тактичні основи призначення експертиз під час розслідування економічних злочинів. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2020. № 4. С. 285-289.
12. 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 03.11.1998 № 53/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text (дата звернення: 15.02.2021 р.).
13. Запотоцький А. П. Особливості призначення судових експертиз під час установлення обставин, які мають значення в процесі розслідування злочинів у сфері будівництва. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 6. С. 173-177.
14. Бідняк В. А., Бідняк Г. С., Чаплинський К. О. Теоретичні, правові та праксеологічні засади використання спеціальних знань під час розслідування злочинів, пов'язаних із державним фінансуванням в галузі охорони здоров'я : монографія. Одеса, 2021. 206 с.
15. Таран В., Сьобко С. Судова будівельно-технічна експертиза: процесуальні аспекти призначення та проведення URL: https://revolution.allbest.ru/law/01375418_0.html (дата звернення 12.02.2022 р.).

Tivonenko I. Yu. Features of appointment of forensic examinations in real estate fraud proceedings

Against the backdrop of the deterioration of the socio-economic situation of the population caused by the armed aggression of the Russian Federation, the number of people forced to leave their homes due to active hostilities is increasing. Migration processes caused by hostilities lead to a shortage of housing. Since the beginning of the full-scale invasion, throughout the territory of Ukraine, as a result of shelling of civilian infrastructure, destruction of housing facilities has been recorded. These and other processes lead to an increase in demand for the purchase of residential real estate in both the secondary and primary markets. As a result, there is an increase in the number of cases of fraudulent actions when concluding contracts for the purchase and sale of housing. To ensure the effective activities of law enforcement agencies, for the conduct of pre-trial investigations of crimes of this category, it is necessary to have thorough information about the main possibilities of using special knowledge, in particular, examinations, with the help of which the facts of illegal actions are established. The purpose of the article is to analyze the materials of

forensic practice and reveal the possibilities, as well as the main tasks that can be solved by handwriting analysis, construction and technical, evaluation and construction and technical examination of documents.It is noted that the process of investigating real estate fraud is virtually impossible without the use of special knowledge, including conducting a number of examinations. A significant amount of forensically significant information during the investigation is obtained as a result of handwriting, forensic construction, evaluation and construction expertise and technical examination of documents. Each of the examinations described in the study has its own characteristics and is designed to solve specific tasks, in particular, of an identification, diagnostic, and classification nature. At the same time, carrying out an evaluation and construction examination allows to establish the amount of material damages caused by the illegal actions of criminals.The article is devoted to the study of forensically significant features of the appointment of forensic experts in criminal proceedings regarding fraud in the real estate sector. Based on the results of the analysis of scientific literature, materials of criminal proceedings and the conducted survey of investigators, the author revealed the main tasks and possibilities of handwriting, forensic construction, evaluation and construction expertise and technical examination of documents.

Key words: *real estate fraud, forensic examination, handwriting examination, forensic construction examination, appraisal and construction examination, technical examination of documents, crime, fraud, real estate, pre-trial investigation.*

УДК 347.9:342.7:35.077.3(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.65

В. М. Бабенко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що давньоруський етап становлення нотаріату на території України є фундаментальним періодом формування первинних елементів документарного забезпечення правовідносин, що виникали в суспільстві. Попри відсутність інституційного оформлення нотаріальних органів у повному розумінні, вже у XII–XIV століттях спостерігаються ознаки зародження функцій, споріднених із сучасним нотаріатом. У статті підкреслено поступову інституціоналізацію документарного оформлення правочинів та зміцнення письмової форми як юридичного засобу забезпечення зобов'язальних правовідносин. В епоху Литовсько-Руської держави чітко простежується нормативна вимога фіксації договорів у присутності уповноважених осіб та обов'язкової реєстрації в офіційних книгах, що стало підґрунтям для становлення первинного реєстрового обліку правочинів. У добу Української гетьманської держави нотаріальні функції були органічно інтегровані в адміністративно-військову систему управління, зокрема через діяльність писарів та канцелярій, які виконували функції з обробки, оформлення та фіксації публічно-правових актів, що засвідчує не тільки правову зрілість суспільства, а й високу роль публічного управління у легітимації правових дій. У статті визначено, що Радянський етап становлення нотаріату в Україні позначився глибокою трансформацією цього інституту відповідно до політико-правових ідеологем тоталітарної держави. Нотаріат остаточно втрачає автономію та перетворюється на жорстко централізовану ланку державного апарату, що перебуває під прямим контролем органів виконавчої влади СРСР та УРСР. Після затвердження Положення 1924 року та Закону УРСР 1974 року нотаріальні контори функціонували виключно як державні установи, фінансовані з бюджету, а нотаріуси стали державними службовцями з обмеженням у професійній свободі, що забезпечувало повне підпорядкування нотаріальної діяльності інтересам держави, а не громадянина, що кардинально змінювало саму суть інституту, який історично мав захищати приватні права. У статті сформовано, що сучасний етап розвитку нотаріату в Україні ознаменувався кардинальною трансформацією цього правового інституту – від централізованої державної структури радянського зразка до змішаної моделі, що поєднує державну й приватну форми діяльності, який був зумовлений як об'єктивними викликами доби постсоціалістичних реформ, так і глибокими структурними кризами у функціонуванні радянської системи нотаріату: перевантаженість, брак мотивації у нотаріусів, слабке кадрове забезпечення та низький рівень організаційної ефективності. Прийняття Закону України «Про нотаріат» у 1993 році стало поворотним моментом: законодавчо було закріплено існування приватного нотаріату, що ліквідувало державну монополію на нотаріальні послуги та заклало підвалини для формування конкурентного професійного середовища.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, взаємодія, контроль, нотаріат, нотаріус, охорона, права людини, статус.*

Актуальність теми. У сучасних умовах правової держави інститут нотаріату України набуває особливої ваги як складова адміністративно-правового механізму охорони прав людини. Його еволюційне становлення та функціональний розвиток прямо впливають на забезпечення стабільності правових відносин, превенцію правопорушень та захист приватних і публічних інтересів. Водночас трансформаційні процеси в системі публічної влади, діджиталізація адміністративних послуг та інтеграційні євроатлантичні прагнення України зумовлюють необхідність оновленого наукового переосмислення ролі нотаріату як гаранта реалізації та охорони основоположних прав людини через адміністративно-правові інструменти.

© Бабенко В. М., 2022

Дослідження особливостей становлення та розвитку інституту нотаріату є своєчасним у контексті посилення ефективності державного контролю, правової визначеності процедур та підвищення довіри до публічних сервісів. Саме нотаріат, функціонуючи на перетині приватного інтересу та державного регулювання, забезпечує юридичну обґрунтованість правочинів, правову безпеку громадян та сталий правопорядок. Тому актуальність дослідження полягає у необхідності комплексного аналізу адміністративно-правової природи нотаріальної діяльності в Україні, її історичних передумов, нормативно-інституційних перетворень та сучасних викликів у сфері правового захисту.

Огляд останніх досліджень. Інститут нотаріату в адміністративно-правовому механізмі охорони прав людини в Україні комплексно аналізувати такі вчені як: Н. Армаш, О. Бандурка, К. Білько, Р. Будецький, М. Бурбика, Є. Гетьман, Н. Горбань, А. Гуледза, Г. Гулєвська, Л. Данюк, Ю. Желіховська, Д. Журавльов, О. Золотухіна, Н. Ільєва, О. Красногор, Ю. Нікітін, У. Палієнко, С. Розсоха, В. Тищенко, С. Фурса, К. Чижмарь, В. Юрченко та ін.

Однак, в умовах новітньої трансформації інструментів захисту та охорони прав людини, новітню роль інституту нотаріату слід переглянути, що обумовлює актуальність наукових викликів у цій площині.

Мета статті полягає у тому, щоб дослідити та розкрити особливості становлення та розвитку інституту нотаріату в Україні.

Виклад основних положень. Досліджуючи становлення та розвиток інституту нотаріату, перш за все варто сказати, що поняття «нотаріат» лексично походить від латинського слова «note», що в перекладі означає «знак». Як інститут права він вперше з'явився в Стародавньому Римі в III столітті до н.е. Перша згадка про професію «табеліонів» прийшла з часів римського імператора Костянтина (316 рік до н.е.). Це були особи, які не були державними службовцями, але під контролем держави складали за винагороду юридичні акти, судові папери, проекти правочинів [1, с. 49].

Як зазначають окремі автори, історія українського нотаріату відзначається особливостями в такій мірі, у якій був історичний процес розвитку української нації, держави і права. Спочатку на Русі складання письмових актів при укладенні правочинів було виключним явищем. Наприклад, у «Руській Правді» немає жодної вказівки на письмові документи, як на докази існування юридичних відносин. І це природно, бо Давньоруська держава була ранньофеодальною монархією, де йшов процес становлення феодального ладу і панувало натуральне господарство. Тому й потреби у вітчизняних «табеліонах» не було. Перші письмові форми правочинів в Україні – Русі починають з'являтися в період феодальної роздробленості у XII столітті. Це окремі уставні і жаловані грамоти удільних князів, а також деякі документи приватних осіб, головним змістом яких було придбання та відчуження прав на землю та холопів. У Галицько-Волинському князівстві прикладом таких документів були – Грамота князя Івана Ростиславовича (1134 рік), «Рукопісаніє» князя Володимира Васильовича (1287 рік), «Уставная грамота» Мстислава Романовича (1289 рік) та інші. Окремі дії нотаріального характеру виконував галицький печатник [2, с. 16].

Органи українського нотаріату за часів Київської Русі зобов'язані своїм зародженням, насамперед, економічним процесам – розширенням торговельної діяльності та збільшенням торговельного обігу. Усна форма правочину вже не відповідала потребам часу. Низький рівень освіти населення і збільшення попиту на юридичні послуги призвели до виникнення перших нотаріальних функцій. Заповнити потребу в складанні документів у письмовій формі змогли так звані дяки та піддячі. Спочатку це були люди вільної професії, а з розвитком приказної системи стали обов'язковими членами державних органів, серйозно впливали на хід судових і адміністративних справ. Основним завданням дяків та їхніх помічників-піддячих було ведення діловодства в державних установах, складання і підписання грамот, видача оригіналів, копій документів і довідок. Також, дяки виконували і нотаріальні функції, які їм були надані відносно нерухомості (XIII століття). Паралельно з при-

казними дяками в XIV столітті з'являються майданні піддячі, які складали письмові акти в містах. На думку багатьох юристів, майданні піддячі є засновниками сучасного нотаріату [3, с. 40].

Тобто, можна сказати, що давньоруський етап становлення нотаріату на території України є фундаментальним періодом формування первинних елементів документарного забезпечення правовідносин, що виникали в суспільстві. Попри відсутність інституційного оформлення нотаріальних органів у повному розумінні, вже у XII–XIV століттях спостерігаються ознаки зародження функцій, споріднених із сучасним нотаріатом. У цьому контексті особливої уваги заслуговує діяльність дяків і піддячих, які, будучи носіями письмової традиції, виконували ключову роль у формалізації правочинів, веденні діловодства та легітимації прав на майно. Ці особи, по суті, стали першими носіями нотаріальної функції, що була викликана до життя торговельними потребами, зростанням соціальних і правових відносин, а також необхідністю забезпечення правової визначеності в письмових угодах. Умови феодальної роздробленості та економічного розвитку сприяли появі перших письмових правочинів, як-от грамоти князів і приватних осіб, які містили нотаріальні ознаки – юридичну фіксацію майнових прав і зобов'язань. Хоча такі документи ще не були створені спеціалізованими нотаріальними структурами, їх наявність засвідчує поступовий перехід від усної форми до письмової, що є знаковим для еволюції правового регулювання. Формуванням правового змісту цих актів займалися особи, котрі діяли під контролем князівської або міської влади, чим виявляється державний інтерес у засвідченні правових фактів.

Отже, давньоруський етап не лише демонструє витоки нотаріальної традиції, а й засвідчує становлення передумов до інституціоналізації нотаріату як елементу державного механізму охорони прав людини.

У Литовсько-Руській державі Статут великого князівства Литовського 1588 р. встановлював, як загальне правило, вимогу письмового оформлення угод. Так, договори купівлі-продажу маєтків, угоди щодо землі, договори позики на загальну суму понад «десять коп грошей» та ін. оформлялися воєводою, старостою, де були гродські суди, тільки у письмовому вигляді у при- сутності свідків шляхетської належності з обов'язковою реєстрацією у книгах замкового суду. Під час сесії земського суду цей запис переносився «з книг замкових до книг земських». За відсутності воєвод і старост такі записи мали право вчиняти підстароста, суддя і писар [4].

В Українській гетьманській державі нотаріальні функції виконував писар, а також генеральна військова канцелярія, яка здійснювала військове, адміністративне, фінансове та судове управління. Тут розглядали всі документи, що надходили від полковників і сотників, магістратів і ратуш, укладали гетьманські універсали й інші акти гетьманської влади, вели дипломатичне листування, складали проекти міжнародних договорів. На чолі полку стояв полковник, який здійснював керівництво округою з допомогою полкової адміністрації: обозного, писаря, осавула, хорунжого. Сотню очолював сотник. При ньому діяла сотенна адміністрація на зразок полкової. У кожному полковому, сотенному місті був також міський отаман. На селі громада обирала війта, а справами козаків відав отаман, який обирався козаками [5; 6].

Нелін О.І. у своїй праці зазначає, що В Україні існували досить розвинені торговельні відносини, а тому було розвинене й зобов'язальне право. Зобов'язання виникали як із договорів, так і з деліктів. Договори укладались при свідках і реєструвалися у спеціальній книзі місцевого врядування, тобто мали бути оформлені в письмовій формі. Однак самостійного інституту нотаріату в Українській гетьманській державі не було. В українських землях у складі Російської імперії спочатку зберігало чинність звичаєве право. Але згодом, у 1840 р., на Лівобережну, а в 1942 р. і на Правобережну Україну було поширено чинність «Зводу законів Російської імперії» в 15- ти томах, затвердженого 01.01.1835 р., який започаткував укладення договорів в Україні домашнім, нотаріальним, явочним або кріпосним

порядком. Законодавство розрізняло договір купівлі-продажу нерухомого майна та договір купівлі-продажу рухомого майна. Продаж нерухомого майна відбувався через оформлення купчих, тобто нотаріально, і детально регулювався законом. Для купівлі-продажу рухомого майна закон не встановлював письмової форми; словесна угода могла бути в разі потреби підтверджена свідками [6].

Таким чином, ми бачимо поступову інституціоналізацію документарного оформлення правочинів та зміцнення письмової форми як юридичного засобу забезпечення зобов'язальних правовідносин. В епоху Литовсько-Руської держави чітко простежується нормативна вимога фіксації договорів у присутності уповноважених осіб та обов'язкової реєстрації в офіційних книгах, що стало підґрунтям для становлення первинного реєстрового обліку правочинів. У добу Української гетьманської держави нотаріальні функції були органічно інтегровані в адміністративно-військову систему управління, зокрема через діяльність писарів та канцелярій, які виконували функції з обробки, оформлення та фіксації публічно-правових актів. Це засвідчує не тільки правову зрілість суспільства, а й високу роль публічного управління у легітимації правових дій.

А подальше входження українських земель до складу Російської імперії означало перенесення національних правових традицій у нове правове поле, де нотаріат отримав більш усталену форму. Запровадження «Зводу законів Російської імперії» закріпило договірну діяльність у рамках нотаріального, явочного або домашнього порядку, що свідчить про формальне визнання інституту нотаріального засвідчення правочинів. На цьому етапі особливої актуальності набуло нормативне розмежування правочинів щодо рухомого і нерухомого майна, що відповідно вплинуло на розвиток форм нотаріального оформлення. Таким чином, дана історична доба є критично важливою для подальшого інституційного оформлення нотаріату як правового інституту, що виконує важливу функцію у сфері захисту приватної власності, зобов'язального права та правової визначеності в суспільстві.

30 грудня 1922 року перший з'їзд рад уклав Договір про створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік. До компетенції СРСР, як єдиної союзної держави, увійшов і розвиток радянського законодавства, а також організаційна побудова нового всесоюзного нотаріату. Це було зроблено з введенням нового Положення про нотаріат – 24 серпня 1924 року. Розвиток союзного законодавства та необхідність забезпечення єдності основних принципів діяльності нотаріату у всіх союзних республіках зумовили створення загальносоюзних актів з нотаріату. Ці питання отримали віддзеркалення у Основах судоустрою СРСР від 15 липня 1924 року, в яких разом із загальними вказівками щодо організації та діяльності нотаріату встановлювалися і розмежування компетенції республік СРСР щодо нотаріату. 14 травня 1926 року була прийнята Постанова «Про основні принципи організації державного нотаріату», на основі якого в союзних республіках, у тому числі в Україні, були розроблені та прийняті аналогічні Положення про державний нотаріат. Згідно з положенням «Про державний нотаріат УРСР» 1930 року право здійснення нотаріальних дій належало державним нотаріальним конторам. Плата за нотаріальні дії переводилася до державних доходів, а держава, у свою чергу, платила заробітну плату нотаріусам та несла витрати по утриманню контор. Державним нотаріусам не дозволялося, крім посади нотаріуса, займати інші державні посади, але нотаріус міг працювати на так званих виборних посадах та займатися викладацькою діяльністю. Що стосується умов отримання посади нотаріуса, то положення 1930 року ставило умову закінчення юридичного факультету університету та річний стаж роботи помічником у нотаріальній конторі. Нотаріусами могли також стати громадяни СРСР, які не мали вищої юридичної освіти, але які пропрацювали суддями не менше п'яти років [7].

Вбачається, що історія радянського нотаріату потребує більш глибокого аналізу. Необхідно вивчити специфічні методи керівництва нотаріальними органами СРСР, недоліки та проблеми роботи нотаріальних контор того часу, питання кадрового складу нотаріусів, а також провести аналіз нормативно-правових актів. Такий аналіз, звісно, не є предметом запропонованої статті, але, розглядаючи етапи еволюції нотаріату, буде не зайвим торкнутися Закону УРСР «Про державний нотаріат», введеного в дію Постановою ВР УРСР №3378 -VIII від 25 грудня 1974 року. Закон УРСР «Про державний нотаріат», 1974 року, як і передуючі йому нормативно-правові акти, не давав чіткого визначення поняття «нотаріат». З тексту Закону

зрозуміло, що це була система тільки державних нотаріальних контор, де працювали державні нотаріуси та посадові особи, що мали право здійснювати нотаріальні дії. Державні нотаріуси підрозділялися на категорії: старші державні нотаріуси, заступники старших нотаріусів та державні нотаріуси. Вони призначалися та звільнялися з посади відповідними органами юстиції (залежно від категорії нотаріуса). Нотаріусом могла бути особа, яка мала громадянство СРСР та вищу юридичну освіту. В окремих випадках дозволялося призначення на посаду нотаріуса особи, що не мала вищої юридичної освіти [7].

Порівняно з Положенням «Про нотаріат» 1930 року, були знижені вимоги щодо повної юридичної освіти. Обов'язковим стало стажування в нотаріаті. Загальне керівництво нотаріатом здійснювали Рада Міністрів СРСР та Рада Міністрів УРСР, виконком місцевих рад народних депутатів, а також інші державні органи відповідно до радянського законодавства. Це означає, що про незалежність та самостійність у діяльності нотаріусів не йшлося. Зазначимо, що завданням нотаріату була охорона соціалістичної власності, прав і законних інтересів громадян, державних установ, зміцнення законності та запобігання правопорушенням (ст.1 Закону). Отже, вагоме місце в діяльності радянського нотаріату займав захист майнових інтересів, насамперед, держави, а потім – громадян. І це не дивно в умовах тоталітарного режиму. Значно розширилося коло нотаріальних дій, які могли виконувати нотаріуси: це нотаріальні дії, що засвідчували безспірне право; нотаріальні дії, спрямовані на посвідчення фактів; надання документам виконавчої сили; нотаріальні дії, направлені на збереження майна, документів і доказів [7; 8].

З вищенаведеного можемо зробити висновок, що Радянський етап становлення нотаріату в Україні позначився глибокою трансформацією цього інституту відповідно до політико-правових ідеологем тоталітарної держави. Нотаріат остаточно втрачає автономію та перетворюється на жорстко централізовану ланку державного апарату, що перебуває під прямим контролем органів виконавчої влади СРСР та УРСР. Після затвердження Положення 1924 року та Закону УРСР 1974 року нотаріальні контори функціонували виключно як державні установи, фінансовані з бюджету, а нотаріуси стали державними службовцями з обмеженням у професійній свободі. Це забезпечувало повне підпорядкування нотаріальної діяльності інтересам держави, а не громадянина, що кардинально змінювало саму суть інституту, який історично мав захищати приватні права.

У радянському нотаріаті було чітко задекларовано його завдання – не стільки забезпечувати юридичну визначеність правочинів громадян, скільки охороняти соціалістичну власність і зміцнювати державну дисципліну. Нормативно-правові акти цього періоду формалізували процедури, але водночас виключали можливість існування приватної або незалежної нотаріальної практики. Хоча відбулося певне розширення кола нотаріальних дій, це не супроводжувалося посиленням правозахисної функції нотаріату. Навпаки, пріоритетність державного інтересу над інтересами особи унеможливлювала становлення нотаріату як інструменту правової рівноваги. Таким чином, радянський нотаріат функціонував не як гарантія приватної ініціативи чи правової безпеки, а як адміністративно-бюрократичний інструмент контролю та регуляції правових дій у межах пануючої ідеології.

Що стосується розвитку нотаріату на сучасному етапі розвитку, то слід відзначити, що політичні та економічні процеси, що відбувалися в Україні в кінці 80-х - початку 90-х років, відбилися і на системі нотаріальних органів. З переходом суспільства до ринкових відносин, законодавчим визнанням рівноправності усіх форм власності, розвитком підприємницької діяльності і процесів приватизації стало очевидним, що державний нотаріат втрачає своє значення і не може повністю виконувати покладені на нього функції. Пояснень цьому було декілька: по-перше, досить слабка організація органів нотаріату, як наслідок, надзвичайна перевантаженість у роботі державних нотаріальних контор; по-друге, втрата у нотаріусів зацікавленості в результатах своєї діяльності та особистої відповідальності перед клієнтом і, відповідно, низька продуктивність і ефективність їхньої праці [9, с. 18]; по-третє, дефіцит кваліфікованих кадрів у нотаріальному корпусі. Існуючі низькі посадові оклади визначали рівень юридичної підготовки у нотаріусів [10, с. 16].

Деякі автори зазначають, що та робота, яку проводило Міністерство юстиції України у справі вдосконалення системи

нотаріату, не могла істотно вплинути на стабілізацію нотаріальної діяльності. Працівники нотаріату нерідко порушували питання про те, що стиль і методи керівництва ним не відповідають вимогам часу, а існуючі проблеми не розв'язуються. Недостатня забезпеченість нотаріальними бланками, відсутність у кожного нотаріуса гербової печатки, посвідчення величезної кількості нікому не потрібних копій документів, невдало встановлений режим роботи нотаріальних контор, їх вкрай малі штати породжували черги, не виправдані втрати робочого і особистого часу, нарікання і невдоволення громадян. Керівництво ж державного нотаріату, на думку самих нотаріусів, знаючи всі ці проблеми, не поспішало з їх вирішенням, допускало паперотворчість, адміністрування, видимість пошуку шляхів усунення недоліків [11, с. 64].

Проголошення незалежності України 24.08.1991 р., початок радикальних пере- творень в усіх сферах державного і суспіль- ного життя започаткували нову сторінку в історії українського нотаріату. Розбудова ринкових відносин в Україні та відновлення інститутів приватної власності, оренди, застави, підприємництва, подальше поглиблення процесів приватизації тощо, об'єктивно зумовили необхідність проведення радикальної реформи органів нотаріату. Закон України «Про нотаріат», прийнятий 02.09.1993 р., визначив правові засади сучасного нотаріату і вперше в Україні поряд з державним увів приватний нотаріат, чим усунув державну монополію, яка існувала раніше, посилив роль нотаріату в суспільному житті української держави, зробив фігуру нотаріуса ще вагомішою, підняв її престиж і значущість усієї професії юриста. За цим законом для вчинення нотаріальних дій утворено державні нотаріальні контори і державні нотаріальні архіви. У населених пунктах, де немає нотаріальних контор, нотаріальні дії вчиняються уповноваженими на це посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних і місцевих рад. Учинення нотаріальних дій за кордоном покладається на консульські установи України [12; 6].

Таким чином, сучасний етап розвитку нотаріату в Україні ознаменувався кардинальною трансформацією цього правового інституту – від централізованої державної структури радянського зразка до змішаної моделі, що поєднує державну й приватну форми діяльності. Цей перехід був зумовлений як об'єктивними викликами доби постсоціалістичних реформ, так і глибокими структурними кризами у функціонуванні радянської системи нотаріату: перевантаженість, брак мотивації у нотаріусів, слабке кадрове забезпечення та низький рівень організаційної ефективності. Прийняття Закону України «Про нотаріат» у 1993 році стало поворотним моментом: законодавчо було закріплено існування приватного нотаріату, що ліквідувало державну монополію на нотаріальні послуги та заклало підвалини для формування конкурентного професійного середовища.

Розвиток приватної нотаріальної практики в умовах ринкових відносин сприяв посиленню відповідальності, професійної автономії та підвищенню якості нотаріальних послуг. Інституційне підсилення нотаріату, створення державних нотаріальних архівів, делегування повноважень посадовим особам місцевого самоврядування в сільській місцевості та можливість вчинення нотаріальних дій за кордоном через консульські установи України – все це є ознаками адаптації нотаріального інституту до сучасних потреб правового суспільства. Сучасний нотаріат в Україні набув не лише функціональної гнучкості, а й почав розглядатися як інструмент правозахисту особи в умовах зростаючої правової свідомості громадян та зміцнення демократичної правової держави.

Список використаної літератури:

1. Черниш В.М. Історико-правовий аспект вітчизняного нотаріату. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2010. № 1. С. 49-51.
2. Тодоров І.Я., Суботін В.Н. Історія держави і права України: підручник. Донецьк: ДГТ. 1998. 187 с.
3. Злотніков М.Р. Піддячі іванівської площі. *Нотаріальний вісник*. 1998. № 1. С. 40.
4. Статути великого князівства Литовського: у 3 т. Статут великого князівства Литовського 1588 за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса. 2004. Т. 3. С. 218–219.
5. Нелін О. І. Еволюція спадкового права в Україні (історико-правовий аспект) : монографія О. І. Нелін. Київ. 2009. С. 98.
6. Нелін О. І. Становлення і розвиток інституту нотаріату в Україні (історично-правовий аспект). Теорія та історія держави і права. Юридична Україна. 2012.
7. Давиденко А.О. Історія виникнення нотаріату в Україні. *Вісник Запорізь-*

кого національного університету. 2010. URL: https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/jur-2010-4/022-28.pdf
8. Закон УРСР «Про державний нотаріат СРСР» від 25.12.1974», введ. в дію Пост. ВР УРСР № 3378–VIII. URL: http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4488.htm/.
9. Черватенко І. М. Поняття нотаріального акту – документу та його ознаки. *Актуальні проблеми юридичної науки*: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання». Хмельницький. Видавництво Хмельницького університету та права, 2009. С. 492-494.
10. Радзієвська Л. К., Пасічник С. Г. Нотаріат в Україні: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2000. 317 с.
11. Фурса Є. Новий погляд на термінологію спадкових правовідносин. *Право України*. 2002. № 9. С. 115-120.
12. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.

Babenko V. M. Features of the formation and development of the institute of notariality in Ukraine

The article determines that the Old Russian stage of the formation of notarial services on the territory of Ukraine is a fundamental period of the formation of the primary elements of documentary support for legal relations that arose in society. Despite the lack of institutionalization of notarial bodies in the full sense, already in the XII-XIV centuries there are signs of the emergence of functions related to modern notarial services. The article emphasizes the gradual institutionalization of documentary support for legal transactions and the strengthening of the written form as a legal means of ensuring binding legal relations. In the era of the Lithuanian-Russian state, the regulatory requirement for recording contracts in the presence of authorized persons and mandatory registration in official books is clearly traced, which became the basis for the formation of primary registration of legal transactions. During the era of the Ukrainian Hetmanate, notarial functions were organically integrated into the administrative-military system of governance, in particular through the activities of clerks and chancelleries, which performed the functions of processing, registration and recording of public-legal acts, which testifies not only to the legal maturity of society, but also to the high role of public administration in the legitimization of legal actions.

The article determines that the Soviet stage of the formation of notarial services in Ukraine was marked by a deep transformation of this institution in accordance with the political and legal ideologies of the totalitarian state. The notary public finally loses its autonomy and turns into a rigidly centralized link of the state apparatus, which is under the direct control of the executive authorities of the USSR and the Ukrainian SSR. After the approval of the 1924 Regulation and the 1974 Law of the Ukrainian SSR, notary offices functioned exclusively as state institutions financed from the budget, and notaries became civil servants with restrictions on professional freedom, which ensured the complete subordination of notarial activities to the interests of the state, not the citizen, which radically changed the very essence of the institution, which historically was supposed to protect private rights.

The article establishes that the modern stage of the development of notarial services in Ukraine was marked by a radical transformation of this legal institution - from a centralized state structure of the Soviet model to a mixed model combining state and private forms of activity, which was due to both the objective challenges of the era of post-socialist reforms and deep structural crises in the functioning of the Soviet notarial system: overload, lack of motivation among notaries, weak staffing, and a low level of organizational efficiency. The adoption of the Law of Ukraine «On Notaries» in 1993 was a turning point: the existence of private notaries was legally enshrined, which eliminated the state monopoly on notarial services and laid the foundation for the formation of a competitive professional environment.

Key words: *administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism, interaction, control, notary, notary, protection, human rights, status.*