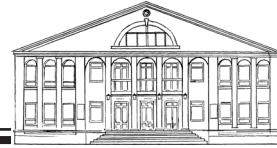


# Право та державне управління



Збірник наукових праць

**Головний редактор:**

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

**Редакційна колегія:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

виходить 4 рази на рік

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

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

**Засновники:**

Класичний приватний університет  
Запорізька торгово-промислова палата  
Свідоцтво Державного комітету інформаційної  
політики, телебачення та радіомовлення  
України про державну реєстрацію друкованого  
засобу масової інформації  
Серія KB № 17197–5967P 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  
**30 серпня 2023 р., протокол № 1**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:  
Право та державне управління : збірник наукових праць /  
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2023. –  
№ 3. – 318 с.

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

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

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

Здано до набору 14.08.2023.  
Підписано до друку 31.08.2023.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 1023/643.

# ЗМІСТ

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

<i>Т. Д. Дем'янчук</i> СТРУКТУРА ВИПРАВНО-ТРУДОВИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ В 1950–1980-Х РР.....	6
<i>Н. В. Федіна, Н. В. Мельник, М. Б. Шевців</i> СПІВВІДНОШЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	13

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Н. М. Градецька</i> ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ГАРАНТІЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ.....	19
---	----

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

<i>Е. О. Базалук</i> СИСТЕМА МІЖНАРОДНИХ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ТА ЗАХИСТУ ЖІНКАМ І ДІВЧАТАМ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВІД НАСИЛЬСТВА ПІД ЧАС ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ.....	27
<i>М. С. Булкат</i> ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКОВИХ ПОЛОЖЕНЬ ЩОДО ПУБЛІЧНОЇ, ДЕРЖАВНОЇ, СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	33
<i>М. М. Руденко</i> АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ.....	43

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>В. Г. Павлов</i> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ПОКАРАННЯ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	48
--	----

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. О. Анісімов</i> РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	58
<i>М. А. Аніщенко</i> ІННОВАЦІЙНИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ З РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	64
<i>О. Л. Бобось</i> РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЗАХИСТОМ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	71
<i>О. О. Возовик</i> КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ.....	77
<i>І. В. Котов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	83
<i>Т. М. Лозинська, С. І. Вернигора, Л. О. Чіп</i> ЗАПРОВАДЖЕННЯ СОЛІДАРНОГО ФІНАНСУВАННЯ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	89
<i>А. Г. Маринушкін</i> КЛАСИФІКАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	95
<i>О. В. Машенко, Ю. П. Козаченко</i> ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ У ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ.....	101
<i>Р. В. Новосад</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕЛЕКТРОННОГО ПІДПISУ В УКРАЇНІ: ВІД ІДЕЇ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ.....	112
<i>А. В. Таргоній</i> КОУЧИНГ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ СЛУЖБОВЦІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	117

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

<i>В. В. Повидиш</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	122
<i>О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна, А. В. Омельченко</i> ФІНАНСОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ, ЗА ПОРУШЕННЯ ОПЕРАЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПОСТАЧАННЯМ ТОВАРІВ ТА ПОСЛУГ.....	127
<i>С. Р. Тагієв, М. С. Пузирьов, С. В. Івашко</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ПРИ ПОВІДОМЛЕННІ ПРО ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ (ЧАСТИНА І).....	133

Ю. О. Коваленко ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	138
М. В. Коваль ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В РІШЕННІ ЗДІЙСНЮВАТИ РОЗГЛЯД СПРАВИ БЕЗ ВИКЛИКУ СТОРІН ПІД ЧАС ДІЇ КАРАНТИННИХ ЗАХОДІВ.....	145
Т. С. Яровой, О. Г. Бондаренко РЕАЛІЗАЦІЯ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ.....	151
В. В. Тильчик, О. В. Тильчик ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	159
Г. В. Мудрецька ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	165
Д. О. Колодін ОКРЕМІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	172
В. В. Галунько, І. Л. Бородин, І. О. Глобенко ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	177
О. С. Яра, Є. В. Сердюк АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	182
С. С. Аліна ОГЛЯД ДОСВІДУ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ЗАПОВІТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУ ЕЛЕКТРОННОГО (ЦИФРОВОГО) СПАДКУ.....	187
В. В. Добровольська КОРПОРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	193
К. В. Головка ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ПРИ ДЕРЖАВНІЙ ПОДАТКОВІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ.....	199
О. П. Подцерковний ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	205
М. М. Ракович ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ НЕЗАКОННИХ ЗАВОЛОДІНЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ.....	213
А. В. Петровський ВИКОРИСТАННЯ ЧАСОВИХ ОЦІНОЧНИХ ПОНЯТЬ У СУЧАСНОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	220
Ю. М. Павлютин ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....	233
В. Є. Іванчук ЗМІСТОВНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГУ.....	239
О. Ю. Дрозд ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СЕРВІСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ.....	246
С. О. Баранов ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	251
К. О. Токарева, А. М. Котенко ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТІЖНИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ.....	260
К. В. Громошенко ПРОБЛЕМА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ЛЮДЯНОСТІ ВЧИНЕНІ В УКРАЇНІ В МІЖНАРОДНОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ СУДІ.....	267
Г. В. Дідківська, А. М. Лазебний КРИМІНАЛІСТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ПІДПИСІВ ТА КОРОТКИХ ЗАПИСІВ, ВИКОНАНИХ ЗА ДОПОМОГОЮ ТЕХНІЧНИХ ПРИЙОМІВ, У СИСТЕМІ ЗАВДАНЬ СУДОВОЇ ПОЧЕРКОЗНАВЧОЇ ЕКСПЕРТИЗИ.....	273
В. В. Толчій ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ КОРОТКИХ ЗАПИСІВ, ЩО ВИКОНАНІ НАВМИСНО ЗМІНЕНИМ ПОЧЕРКОМ.....	281
Є. С. Назимко, Ю. О. Данилевська, Т. І. Пономарьова РЕКРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОНТРАБАНДИ В СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ.....	285
А. А. Кудін ПРАВОВІ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА США: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	291
А. Ю. Ужитчак ДОСВІД ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЛИСЯ НЕПОВНОЛІТНІМИ У ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ (40-І – 60-ТІ РР. ХХ СТ).....	296
М. О. Кравченко ДО ПИТАННЯ ВПЛИВУ ДІЖИТАЛІЗАЦІЇ НА ІНСТИТУТ АДВОКАТУРИ.....	302
В. С. Сірко ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	308
Н. Ю. Цибульник СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	312

---

# CONTENTS

---

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

<i>Demyanchuk T.</i> THE STRUCTURE OF CORRECTIONAL AND LABOR INSTITUTIONS OF UKRAINE IN THE 1950S–1980S.....	<b>6</b>
<i>Fedina N., Melnyk N., Shevtsiv M.</i> THE RELATIONSHIP AND ROLE OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE FORMATION OF A DEMOCRATIC SOCIETY.....	<b>13</b>

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

<i>Gradeckaja N.</i> THE STATES RESPONSIBILITY AS A GUARANTEE OF INTERNATIONAL LAW AND ORDER.....	<b>19</b>
--	-----------

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

<i>Bazaluk E.</i> UKRAINIAN LEGAL FRAMEWORK ON ASSISTANCE AND PROTECTION OF WOMEN AND GIRLS AFFECTED BY VIOLENCE DURING ARMED CONFLICTS.....	<b>27</b>
<i>Bulkat M.</i> TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC REGULATIONS REGARDING PUBLIC, STATE, SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.....	<b>33</b>
<i>Rudenko M.</i> ADMINISTRATIVE ACT AS A TOOL FOR ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE .....	<b>43</b>

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

<i>Pavlov V.</i> THE CIRCUMSTANCES AFFECTING THE PUNISHMENT SHALL BE TAKEN INTO ACCOUNT ONLY IN RELATION TO THE PERSON TO WHOM THEY RELATE.....	<b>48</b>
---	-----------

## **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Anisimov V.</i> THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE SYSTEM OF PREVENTING AND COUNTERING CORRUPTION.....	<b>58</b>
<i>Anishchenko M.</i> INNOVATIVE EXPERIENCE OF FOREIGN STATES IN THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN THE FIELD OF HEALTH CARE.....	<b>64</b>
<i>Bobos O.</i> THE ROLE OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROTECTION OF CONSUMER RIGHTS: THE EXPERIENCE OF THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION.....	<b>71</b>
<i>Vozovyk O.</i> CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN THE PUBLIC SPHERE .....	<b>77</b>
<i>Kotov I.</i> THEORETICAL FOUNDATIONS OF MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES.....	<b>83</b>
<i>Lozynska T., Vernyhora S., Chip L.</i> IMPLEMENTATION OF SOLIDARITY FINANCING IN THE HEALTH CARE SYSTEM AS A STRATEGIC DIRECTION OF COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES.....	<b>89</b>
<i>Marynushkin A.</i> CLASSIFICATION OF MANAGEMENT MECHANISMS FOR ENSURING CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY .....	<b>95</b>
<i>Mashchenko O., Kozachenko Yu.</i> PROVIDING THE PROCESS OF DIGITALIZATION IN THE DIALYALNIST BODY OF THE PUBLIC SUBMISSION SERVICE.....	<b>101</b>
<i>Novosad R.</i> LEGAL STATUS OF ELECTRONIC SIGNATURE IN UKRAINE: FROM IDEA TO IMPLEMENTATION.....	<b>112</b>
<i>Tarhonii A.</i> COACHING AS A NECESSARY PART OF EFFECTIVE COMMUNICATION EMPLOYEES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	<b>117</b>

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

<i>Povydysh V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF THE STATE QUALITY GUARANTEE OF DEFENSE GOODS, WORKS AND SERVICES IN UKRAINE.....	<b>122</b>
---	------------

<i>Kuzmenko O., Chorna V., Omelchenko A.</i> FINANCIAL RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES AS TAX PAYERS FOR VIOLATIONS IN OPERATIONS RELATED TO THE SUPPLY OF GOODS AND SERVICES.....	<b>127</b>
<i>Tahliev S., Puzyrov M., Ivashko S.</i> ENSURING THE CONSTITUTIONAL CITIZENS' RIGHTS WHEN NOTIFIED ON CONDUCTING OF SECRET INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS (PART I).....	<b>133</b>
<i>Kovalenko Yu.</i> PECULIARITIES OF PERSONAL DATA PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION AND THEIR INFLUENCE ON THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION POLICY OF UKRAINE.....	<b>138</b>
<i>Koval M.</i> APPLIANCE OF DISCRETIONARY AUTHORITIES BY THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE DECISION TO EXAMINATE THE CASE WITHOUT SUMMONS THE PARTIES DURING THE EFFECT OF QUARANTINE MEASURES.....	<b>145</b>
<i>Yarovoi T., Bondarenko O.</i> IMPLEMENTATION OF CIVILIZED LOBBYING IN PUBLIC ADMINISTRATION: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE.....	<b>151</b>
<i>Tylchuk V., Tylchuk O.</i> INTERRELATION BETWEEN FINANCIAL RESPONSIBILITY AND STATE SECURITY: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	<b>159</b>
<i>Mudretska H.</i> FEATURES OF EVIDENCE IN THE PRE-JUDICIAL INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS.....	<b>165</b>
<i>Kolodin D.</i> SEPARATE ISSUES OF THE QUALIFICATION OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE ELECTORAL SYSTEM OF UKRAINE.....	<b>172</b>
<i>Halunko V., Borodin I., Hlobenko I.</i> PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF TELEVISION IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW.....	<b>177</b>
<i>Yara O., Serdiuk Ye.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF TELEVISION IN UKRAINE.....	<b>182</b>
<i>Alina S.</i> OVERVIEW OF THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTING AN ELECTRONIC WILL IN THE CONDITIONS OF FORMING THE CONCEPT OF ELECTRONIC (DIGITAL) HERITAGE.....	<b>187</b>
<i>Dobrovolska V.</i> CORPORATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES: ECONOMIC AND LEGAL ASPECT.....	<b>193</b>
<i>Holovko K.</i> FUNCTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE PUBLIC COUNCIL AT THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE.....	<b>199</b>
<i>Podtserkovnyi O.</i> THE ISSUE OF LEGAL PROVISIONS FOR PORT ECONOMY IN THE CONDITIONS OF WAR.....	<b>205</b>
<i>Rakovich M. M.</i> FEATURES OF CONDUCT OF SEPARATE INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS IN THE INVESTIGATION OF ILLEGAL OWNERSHIP OF VEHICLES.....	<b>213</b>
<i>Petrovskiy A. V.</i> THE USE OF TEMPORAL VALUATION CONCEPTS IN MODERN CIVIL LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES.....	<b>220</b>
<i>Pavliutin Yu. M.</i> CERTAIN ASPECTS OF JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS.....	<b>233</b>
<i>Ivanchuk V. Ye.</i> SUBSTANTIVE AND CONCEPTUAL CHARACTERISTICS OF LEGAL MONITORING.....	<b>239</b>
<i>Drozd O. Yu.</i> CONCEPT AND FEATURES OF THE SERVICE FUNCTION OF THE STATE CUSTOMS POLICY.....	<b>246</b>
<i>Baranov S. O.</i> INTERACTION OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE WITH LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS.....	<b>251</b>
<i>Tokarieva K. O., Kotenko A. M.</i> SOME ASPECTS OF THE PROCESS OF IMPROVEMENT LEGAL REGULATION OF PAYMENT SERVICES AND PAYMENT SYSTEMS.....	<b>260</b>
<i>Hromovenko K. V.</i> THE PROBLEM OF PROSECUTION FOR CRIMES AGAINST HUMANITY COMMITTED IN UKRAINE IN THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT.....	<b>267</b>
<i>Didkivska H. V., Lazebnyi A. M.</i> FORENSIC INVESTIGATIONS OF SIGNATURES AND SHORT RECORDS PERFORMED WITH THE HELP OF TECHNICAL TECHNIQUES IN THE SYSTEM OF FORENSIC HANDWRITING EXAMINATION TASKS.....	<b>273</b>
<i>Topchii V. V.</i> PECULIARITIES OF FORENSIC INVESTIGATIONS OF SHORT NOTESMADE WITH INTENTIONALLY ALTERED HANDWRITING.....	<b>281</b>
<i>Nazymko Ye. S., Danylevska Yu. O., Ponomarova T. I.</i> RECRIMINALIZATION OF SMUGGLING AMIDST LEGISLATIVE INITIATIVES.....	<b>285</b>
<i>Kudin A. A.</i> LEGAL SYSTEMS OF UKRAINE AND THE USA: A COMPARATIVE ANALYSIS.....	<b>291</b>
<i>Uzhytchak A. Yu.</i> EXPERIENCE IN PREVENTING CRIMES COMMITTED BY MINORS IN POST-WAR UKRAINE (1940S - 1960S).....	<b>296</b>
<i>Kravchenko M. O.</i> TO THE QUESTION OF THE INFLUENCE OF DIGITALIZATION ON THE INSTITUTE OF ADVOCACY.....	<b>302</b>
<i>Sirko V. S.</i> PROBLEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY DURING MARITAL STATE IN UKRAINE.....	<b>308</b>
<i>Tsybulnyk N. Yu.</i> THE CURRENT STATE OF FORMATION OF LEGAL TECHNOLOGIES FOR THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE SECURITY SECTOR OF THE STATE.....	<b>312</b>

---

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

---

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.1>

**Т. Д. Дем'янчук**

кандидат історичних наук, доцент,  
докторант кафедри теорії держави і права  
Національної академії внутрішніх справ

## СТРУКТУРА ВИПРАВНО-ТРУДОВИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ В 1950–1980-Х РР.

*Встановлено, що після утвердження радянської влади в Україні, відбулося формування абсолютно нової кримінально-виконавчої системи, що базувалася на виправно-трудоному підході спрямуванні осіб, які відбували покарання у виправно-трудої колонії та табори. В умовах лібералізації суспільних відносин у 1960-х рр. актуальності набуло питання доцільності використання виправно-трудоїх таборів, як місць позбавлення волі. Доведено, що з січня 1960 р. розпочалася формуватися республіканська система місць позбавлення волі, основу якої становила система в'язниць. Основними типами останніх були: 1) загальні в'язниці; 2) внутрішні тюрми та внутрішні тюремні камери; 3) центральні в'язниці для тримання підслідних; 4) в'язниці для тримання засуджених особливо небезпечних державних злочинців; 5) спеціальні тюрми для тримання засуджених ув'язнених, яких використовували за спеціальним призначенням. Окреме місце в системі виконання покарань займала каторга. Відмінністю осіб, які відбували каторгу від ув'язнених виправно-трудоїх колоній та таборів був режим утримання, а також обмеження стосовно спілкування з родичами. Стосовно виправно-трудоїх колоній, то вони ділилися за гендерною, віковою ознакою та режимом утримання. Новим типом виправних установ стали виправно-трудої колонії-поселення. Основними нормативними актами, які регулювали систему виконання покарань були Основи виправно-трудоїх законодавства СРСР і союзних республік (1958 р.), Кримінальний кодекс УРСР (1960 р.), Основи виправно-трудоїх законодавства СРСР і союзних республік (1968 р.), Виправно-трудоїх кодекс УРСР (1970 р.). Радянська кримінально-виконавча система є прикладом того, як влада через засоби примусу боролася проти власного населення, виправно-трудоїх підхід до перевиховання осіб, які відбували покарання дозволяв експлуатувати ув'язнених не дотримуючи при цьому жодних їхніх прав.*

**Ключові слова:** кримінально-виконавча система, виправно-трудої колонії, в'язниці, УРСР, права людини, система відбування покарань, ГУЛАГ.

**Вступ.** Після утвердження радянської влади в Україні, відбулося формування абсолютно нової кримінально-виконавчої системи, що базувалася на виправно-трудоному підході спрямуванні осіб, які відбували покарання у виправно-трудої колонії та табори. Табірна система дозволяла радянській владі не тільки придушувати

політичних опонентів, а й задовільнять окремі господарські і виробничі потреби. Атрибутом кримінально-виконавчої системи стало повне нехтування прав осіб, які відбували покарання, а система ГУЛАГу, яка акумулювала табірні установи стала символом тоталітаризму. Тільки в умовах лібералізації суспільних відносин другої

половини 1950-х рр. намітилася тенденція до реформування системи виконання покарань і відмові від таборів. Більше того, з початку 1960-х рр. розпочалося формування республіканської системи виконання покарань, яка була реципійована і в часи незалежності.

З огляду на зазначене, наукова актуальність дослідження обумовлюється кількома причинами. По-перше, в умовах сьогодення радянська система права вимагає об'єктивного, неупередженого і критичного аналізу, адже злочини проти цивільного населення, які здійснюють російські окупаційні війська в Україні, цілком і повністю нагадують злочинні дії радянської влади у 1920–1930-х рр. чи 1939–1941 рр. на Західній Україні. По-друге, варто прослідкувати еволюцію установ відбування покарань починаючи з середини 1950-х рр., а також сформулювати рекомендації стосовно реформування сучасної кримінально-виконавчої системи України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для української правової науки питання характеристики системи виконання покарань радянської епохи не є новим, але об'єктивно вимагає критичного і неупередженого аналізу сформованих ідей та підходів. Причин цього декілька. По-перше, критики вимагає ідея правонаступності України та УРСР й тоталітарного характеру останньої. По-друге, сама кримінально-виконавча система була прикладом тотального порушення прав осіб, які відбували покарання, а сотні виправно-трудова колоній і таборів були покликані не перевиховати ув'язнених, а ізолювати або фізично ліквідувати всіх противників радянської влади.

Методологічною основою нашого дослідження стали праці О. Лисоєда, О. Олійника, К. Остапка, Ю. Пилявця, О. Пристайко, Г. Савчин, Т. Якимчук та ін.

**Мета статті** – характеристика основних типів установ відбування покарань, що функціонували в межах кримінально-виконавчої системи УРСР.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах лібералізації суспільних відносин у 1960-х рр. актуальності набуло питання доцільності використання виправно-трудова таборів, як місць позбавлення волі.

Формально радянські законодавці критичували систему ГУЛАГ в рамках критики «культу особи», однак аналіз проекту Постанови ЦК КПРС та Ради міністрів СРСР «Про реорганізацію виправно-трудова установ МВС та заходів покращення їх роботи з перевиховання та виправлення ув'язнених» від 5 квітня 1956 р. [7, с. 88], вказує на наявність системних проблем в плані організації роботи самих таборів і особливо – дотримання прав осіб, які відбували покарання. Ключовою проблемою було те, що виправно-трудова система втратила актуальність. Так, в Постанові ЦК КПРС «Про заходи покращення роботи виправно-трудова таборів та колоній МВС» (від 10 липня 1954 р.) йшлося про те, що система ГУЛАГу не забезпечує реалізацію функції перевиховання ув'язнених. Констатувалося, що в таборах ГУЛАГу не ведеться політико-виховна робота, ув'язнені не залучаються до суспільно-корисної праці, існують незадовільні умови ізоляції та утримання осіб, які відбували покарання [7, с. 89]. В документі вказувалося також на дві гострі проблеми в системі ГУЛАГу. По-перше, у виправно-трудова таборах не забезпечувалося роздільне утримання осіб, засуджених вперше за менш небезпечні злочини, від ув'язнених, які вчинили тяжкі злочини, та рецидивістів. Це у свою чергу вело не до виправлення злочинців, а до того, що значна частина осіб, які відбували покарання, під впливом кримінальників-рецидивістів порушують встановлений порядок у місцях ув'язнення, відмовляється від роботи та вчиняють злочини [9, с. 58]. По-друге, з огляду на відсутність реального контролю за кримінальними злочинцями та рецидивістами, останні сформували злочинні угруповання, учасники яких здійснюють в місцях відбування покарань «грабежі, вбивства, втечі, напади на працівників місць ув'язнення, провокують непокору ув'язнених адміністрації, ведуть паразитичний спосіб життя і, погрожуючи розправою, відбирають речі, посилки...» [9, с. 58].

Важливим недоліком системи виконання покарань й мережі виправно-трудова таборів, який визначався на законодавчому рівні було кадрове забезпечення. У згаданому вище проекті постанови

вказувалося, що «переважна більшість працівників, які безпосередньо займаються перевихованням ув'язнених, не мають необхідної загальноосвітньої та спеціальної підготовки...» [1, с. 189], а 75% керівників табірних пунктів, мають незакінчену середню освіту або тільки початкову освіту. Як результат, впродовж 1956–1958 рр. систему виправно-трудова таборів було розформовано, а для утримання осіб, засуджених до позбавлення волі, пропонувано використовувати виправно-трудова колонії та в'язниці. При цьому здійснювалася чітка диференціація. У тюрмах мали утримуватися наступні категорії злочинців: «засуджені два і більше разів або вперше, але за наявності обтяжуючих обставин, за бандитизм, розбій, вмісне вбивство, злісне хуліганство, велике розкрадання соціалістичної власності, а також злодіїв-рецидивістів, зрадників батьківщини, осіб, які вчинили терористичні акти, диверсії, що займалися шпигунством, шкідництвом, організаторів та активних учасників контрреволюційного націоналістичного підпілля, засуджених за вбивства та катування радянських громадян у період Великої Вітчизняної війни» [9, с. 56]. Всі інші категорії злочинців, мали відбувати покарання у виправно-трудова колоніях.

Позитивним моментом в умовах збереження системи виправно-трудова колоній була норма про відбування покарання тільки в межах республіки, а також заборона застосовувати працю ув'язнених на будівництві, лісовій, вугільній, гірничорудній промисловості [2, с. 192]. Як наслідок, впродовж 1958–1959 рр. роль Головного управління виправно-трудова таборів та МВС СРСР звелася до координації республіканських систем місць позбавлення волі. До кінця 1959 р. га теренах союзної держави функціонувало 25 таборів. У кінцевому випадку, 13 січня 1960 р. указом Президії Верховної Ради СРСР було скасовано і Головне управління виправно-трудова таборів МВС СРСР, і союзне Міністерство внутрішніх справ [9, с. 59].

У 1960-х рр. розпочалося формування нової системи кримінально-виправних

установ, які проіснували до 1991 р. й були реципіювані незалежною Україною. Передумовою до цього процесу було прийняття Основ виправно-трудова законодавства СРСР і союзних республік (від 25 грудня 1958 р.), які передбачали формування республіканської системи закладів відбування покарань. У 1960 р. після ліквідації союзного МВС, всі установи відбування покарань перейшли у підпорядкування республіканських відомств [10].

«Основи виправно-трудова законодавства» передбачали функціонування двох основних типів закладів – виправно-трудова колоній та тюрем.

Важливо, що тюрми, як місця відбування покарань почали формуватися в середині 1930-х р. Так, 1936 р. в'язниця виконувала роль слідчого ізолятора і була місцем тимчасового утримання осіб, яких звинувачували у вчиненні злочину [9, с. 59]. Створення подібних установ обумовлювалося розширенням репресивного апарату, а тому в кожному обласному центрі та місті де функціонували відділення НКВС створювалися тюрми. Всі тюрми підпорядковувалися безпосередньо Головному тюремному управлінню, яке функціонувало в структурі НКВС [9, с. 61].

Основними нормативними документами, що регламентували структуру в'язниць були Положення «Про тюрми НКВС для утримання підслідних» і «Про тюрми Головного управління державної безпеки для засуджених» (1939 р.) [9, с. 63]. Важливо, що останнє положення стало редакцією аналогічного документу 1937 р. [10, с. 200]. Відмінність між ними полягала в тому, що документ 1937 р. не містив розподілу тюрем на типи. Натомість в постанові 1939 р. визначалося п'ять категорій в'язниць: 1) загальні в'язниці; 2) внутрішні тюрми та внутрішні тюремні камери; 3) центральні в'язниці для тримання підслідних; 4) в'язниці для тримання засуджених особливо небезпечних державних злочинців; 5) спеціальні тюрми для тримання засуджених ув'язнених, яких використовували за спеціальним призначенням [10, с. 200].

Стосовно кожного з типів в'язниць, то загальні в'язниці були найпоширенішими й використовувалися як запобіжний засіб

<sup>1</sup> ГУЛАГ (Главное управление лагерей), 1917–1960 // МОСКВА, 1997.

<sup>2</sup> ГУЛАГ (Главное управление лагерей), 1917–1960 // МОСКВА, 1997.



тримання під вартою осіб, які перебували під слідством чи й підсудних. Тобто це було універсальне місце тимчасового утримання осіб, яких обвинувачували у вчиненні злочину або чекали спрямування до відбування покарання в колонії чи таборі.

Стосовно внутрішніх тюрем, то вони в свою чергу поділялися на внутрішні республіканські тюрми НКВС та обласні, які підпорядковувалися конкретному обласному управлінню НКВС. Закономірно, що такі установи створювалися безпосередньо в приміщеннях міських, обласних чи республіканських відділень НКВС, і тільки в окремих випадках поза їх межами. Ці установи використовувалися для утримання підсудних й підсудних осіб, обвинувачених у вчиненні контрреволюційних злочинів.

Основною відмінністю внутрішніх тюремних камер було те, що вони підпорядковувалися НКДБ і створювалися при обласних і районних відділах. Г. Савчин вказує, що це були самостійні структурні частини, «які підпорядковувалися керівництву органів НКДБ, при якому вони діяли, і начальнику відповідного відділу «А» НКДБ–УНКДБ» [9, с. 63]. Часом масового створення внутрішніх тюремних камер стали останні роки Другої світової війни й виправдовувалося це потребою боротьби з колаборантами на звільнених територіях.

Кількість центральних в'язниць була обмеженою. В УРСР таких інституцій не існувало. Прикладом подібної центральної тюрми може бути в'язниця в Лефортово. Як правило у центральних тюрмах утримували насамперед політичних злочинців з вищих ешелонів влади.

Окрему категорію становили тюрми ГУДБ у яких утримували особливо небезпечних державних злочинців. Це були, так звані «політичні тюрми», адже сюди направляли на утримання «шпигунів, диверсантів, терористів, націоналістів, учасників антирадянських організацій і груп, осіб, які становлять небезпеку через свої антирадянські зв'язки і ворожу діяльність...» [10, с. 264]. В радянській кримінально-виконавчій системі існували також спеціальні тюрми для тримання засуджених, яких використовували для виконання специфічної роботи. Цей тип в'язниць отримав неформальну назву

«шарашки» – конструкторське бюро закритого типу при заводах, науково-дослідних інститутах, лабораторіях, де працювали в'язні вчені та фахівці для створення та вдосконалення техніки. Впродовж 1929–1936 та 1938–1953 рр. коли існували подібні спецтюрми, для ідентифікації використовували поняття: Центральне конструкторське бюро, Дослідно-конструкторське технологічне бюро; Особливе конструкторське бюро; Особливе технічне бюро; Спеціальне конструкторське бюро [3, с. 41].

Офіційно, початком створення спецтюрем була постанова В. Куйбишева та Г. Ягоди від 15 травня 1930 р. у якій йшлося про необхідність створення «особливих конструкторських бюро» в межах діяльності яких використовувати працю інженерів та науковців, гоніння проти яких розпочалося в другій половині 1920-х рр.

Специфікою «спецтюрем» було те, що їх структура формувалася відповідно до конкретних умов її діяльності. В абсолютній більшості усі «спецтюрми» були пов'язані з військово-промисловим комплексом. У 1932 р. для координації діяльності «шарашок» було створено нове 5-те технічне відділення ОДПУ.

Найвідомішими в'язнями «шарашок» були такі вчені, як В. Глушко, А. Корольов, Ю. Кондратюк, А. Туполєв та ін. Як наслідок, завдяки спецтюрмам було освоєно космос, розроблено нові типи літальних апаратів, військової техніки. Єдиним позитивним моментом в історії «спецтюрем» було те, що за конкретні успіхи в проектуванні військової техніки чи удосконалення існуючої, готувалися подання про звільнення від відбування покарання їх авторів. Для прикладу 18 червня 1943 р. Л. Берія адресував Й. Сталіну подання про амністування шести науковців (Є. Беркалов, Є. Іконніков, О. Смірнов та ін.), які долучилися до розробки нових типів артилерійського озброєння [3, с. 41].

Загалом, на середину на території України налічувалося 37 тюрем та 42 колонії, з яких 5 промислових, 29 – сільськогосподарських та 8 будівельних [4, с. 126; 7, с. 70].

Окреме місце в системі виконання покарань займала каторга. Українські дослідники Ю. Пилявець та Р. Пилявець,

які детально вивчили еволюцію каторги, як міри покарання в радянській державі, прийшли до висновку, що спершу це була типова форма покарання для військово-полонених, адже її було започатковано у 1943 р. [6, с. 94]. Відмінністю осіб, які відбували каторгу від ув'язнених виправно-трудова колоній та таборів був режим утримання, а також обмеження стосовно спілкування з родичами. Однак, уже 18 травня 1954 р. розпорядженням МВС СРСР «Про порядок утримання засуджених до каторжних робіт у табірних підрозділах при ВТТ і УВТТК МВС–УМВС», каторгу, як вид покарання було ліквідовано, а всіх, хто відбував покарання в подібний спосіб було прирівняно до в'язнів виправно-трудова таборів [6, с. 94].

Стосовно виправно-трудова колоній, то вони ділилися за гендерною, віковою ознакою та режимом утримання. Так, у виправно-трудова установах для чоловіків діяв загальний, посилений, суворий і особливий режими. У жіночих виправно-трудова колоніях – загальний і суворий. Неповнолітні утримувалися у виховно-трудова колоніях з загальним і посиленням режимом [3, с. 36]. У тюрмах ув'язнені відбували покарання в умовах загальний і суворого режиму. Назагал, підходи до організації системи виконання покарань через ув'язнення у виправно-трудова колоніях та тюрмах, не змінилися в порівнянні з тими, що існували впродовж 1930–1950-х рр. Єдині зміни були пов'язані з підпорядкуванням установ і нормою, що саджені особи відбували покарання винятково в виправних установах республіки.

Новим типом виправних установ стали виправно-трудова колонії-поселення. В подібні установи для відбування покарання спрямовувалися особи, які «вчинили злочини з необережності, відбувають покарання засуджені вперше до позбавлення волі за злочини, вчинені з необережності» або «засуджені, які твердо стали на шлях виправлення» [1].

Усі нововведення у 1960 р. знайшли відображення у Кримінальному кодексі УРСР 1960 р. [2], а згодом і в «Основах виправно-трудова законодавства СРСР і союзних республік 1968 р.» [10]. Зреш-

тою в грудні 1970 р. прийнято «Виправно-трудова кодекс УРСР» [1], який чітко регламентував не тільки типи виправних установ, а й мови утримання осіб, які відбували покарання. Ключовою рисою новоприйнятого кодексу було дотримання виправно-трудова підходу, з одночасним акцентуванням уваги на тюремному утриманні осіб. Власне, саме тюрми з 1970 р. перетворилися на основний тип установ відбування покарань у яких утримувалося найбільше в'язнів.

Важливо, що у 1970 р. Виправно-трудова кодекс передбачав можливість переведення в'язнів з однієї виправної установи в іншу, то змінами 1983 р. встановлено, що «засуджений до позбавлення волі повинен відбувати весь строк покарання, як правило, в одній виправно-трудова колонії, тюрмі або виховно-трудова колонії» [1].

Якщо характеризувати режим утримання, то найбільш ліберальні умови існували у виправно-трудова колоніях-поселення, а найбільш суворі – в тюрмах. Останні були місцем повної ізоляції. Стосовно колоній-поселень, то особи, які відбували покарання в таких установах утримувалися без воєнізованої охорони, користувалися правом вільного пересування в межах колонії-поселення [5, с. 52]. Впродовж 1970-х рр. продовжилася подальша лібералізація кримінально-виконавчої системи в тому числі й через утримання осіб, які відбували покарання. Так, 6 травня 1971 р. було видано указ Президії ВР СРСР «Про виправно-трудова колонії-поселення для засуджених за злочини з необережності» яким було створено три експериментальні колонії-поселення з безконтрольним режимом утримання осіб, які відбували покарання. У 1977 р. було видано указ «Про внесення змін і доповнень в Основи виправно-трудова законодавства Союзу ССР та союзних республік», яким передбачалося направляти в колонії-поселення осіб, які вчинили злочини з необережності або були засуджені вперше на строк не більше п'яти років [3, с. 36]. У квітні 1985 р. був виданий черговий указ Президії ВР СРСР «Про внесення змін і доповнень в Основи кримінального законодавства Союзу РСР

і союзних республік та Основи виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік» [8], який регламентував порядок створення колоній-поселень для осіб, які вчинили умислі злочини і були засуджені до позбавлення волі на термін більше п'яти років. Подібний крок був наслідком того, що в подібному типі виправних установ не спостерігався процес формування тюремної субкультури, а відсоток рецидивістів був мінімальним [3, с. 36]. Причиною такого високого рівня декриміналізації виправного середовища, на нашу думку було те, що в самих колоніях-поселеннях не існувало воєнізованої охорони, елемент охорони існував тільки у випадку, якщо подібний заклад діяв у межах населеного пункту чи на його околиці. Також в колоніях-поселеннях в'язні проживали в звичних побутових умовах, а не камерах тюремного типу. Окрім того, в'язні колоній-поселень могли з дозволу адміністрації відвідувати населений пункт у межах якого існував виправний заклад. В окремих випадках, вони на території населеного пункту могли проживати з членами своєї сім'ї та вести власне господарство.

В українській та іноземній (радянській і російській) правничій науці колонії-поселення стали об'єктом наукових дискусій. Власне Л. Лисоєд та К. Остапко, вказують, що «у колоніях-поселеннях були встановлені найбільш сприятливі умови відбування покарання у виді позбавлення волі для засуджених, в них намагались максимально приблизити порядок і умови відбування покарання до життя і праці звичайних громадян на волі» [3, с. 36]. Такий висновок має рацію у випадку порівняння колоній-поселень в виправно-трудовами колоніями та таборами, але з точки зору дотримання прав людини, саме колонії-поселення унеможлилювали винесення особам, що вчинили злочин з необережності умовного вироку. В цьому випадку доцільно говорити про ізоляцію, як фактор виправного тиску на особу, яка відбувала покарання. Також, факт виправно-трудового підходу не є найефективнішим з точки зору перевиховання осіб, які відбували покарання.

Цікаво, що колонії-поселення створювалися й в перші роки незалежності Укра-

їни. Так, у червні 1993 р. колонія-поселення сільськогосподарського типу була створена при Дергачівській колонії № 109, а у вересні 1995 р. при Піщанській виправній колонії № 59 (Вінницька область) створено колонію-поселення.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, з кінця 1950-х рр. розпочався процес ліквідації репресивної виправно-трудової системи виконання покарань, яка радянську правову систему утверджувала, як тоталітарну. Зміни в системі виконання покарань мали більше політичні причини й були пов'язані з критикою культу особи Й. Сталіна, а основною новелою стала ліквідація виправно-трудових таборів. Нова система установ відбування покарань формувалася на підставі Основ виправно-трудового законодавства СРСР і союзних республік (1958 р.), Кримінального кодексу УРСР (1960 р.), Основ виправно-трудового законодавства СРСР і союзних республік (1968 р.), Виправно-трудового кодексу УРСР (1970 р.). Останній зі змінами та доповненнями застосовувався й після 1991 р.

Радянська кримінально-виконавча система є прикладом того, як влада через засоби примусу боролася проти власного населення, виправно-трудоий підхід до перевиховання осіб, які відбували покарання дозволяв експлуатувати ув'язнених не дотримуючи при цьому жодних їхніх прав.

### Список використаної літератури:

1. Виправно-трудоий кодекс від 23 грудня 1970 року N 3325-VII. URL:
2. Кримінальний кодекс Української РСР: затв. Законом УРСР від 28.12.1960 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.
3. Лисоєд О.В., Остапко К.С. Органи та установи виконання покарання у виді позбавлення волі в Україні (1917–2004 роки). Форум права. 2021. №67(2). С. 31–45. URL: [https://forumprava.pp.ua/files/031-045-2021-2-FP-Lysodyed,Ostapko\\_6.pdf](https://forumprava.pp.ua/files/031-045-2021-2-FP-Lysodyed,Ostapko_6.pdf)
4. Олійник О. І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917 – 1941 рр.): структура, функції, діяльність. Дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 207 с
5. Остапко К. С. Правова регламентація виконання покарання у виді позбавлення волі у виправних колоніях мінімального

- рівня безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2018. 195 с.
6. Пилявець Ю.Г., Пилявець Р.І. Каторга у СРСР (1943–1954 рр.): табори, контингент, умови утримання та праці в'язнів. *Український історичний журнал*. 2011. № 2. С. 91-105. URL: [http://resource.history.org.ua/publ/journal\\_2011\\_2\\_91](http://resource.history.org.ua/publ/journal_2011_2_91).
  7. Пристайко О.В. НКВС-МВС УРСР (1934-1954 РР.): структурна побудова та функції (історико-правове дослідження). Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2021. 272 с.
  8. Про внесення змін і доповнень до Виправно-трудового кодексу Української РСР. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1985, № 42, Ст. 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-11#Text>.
  9. Савчин Г.Я. Система виконання покарань у західних областях України в період 1944–1953 рр.: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 200 с.
  10. Хрестоматія з історії держави і права України / В.Д.Гончаренко, А.Й.Рогожин, О.Д.Святоцький. К.: Ін-Юре, 1997. 450 с.
  11. Якимчук Т. В. Державна кримінально-виконавча служба Хмельниччини: історія та сучасність. Хмельницький: Хмельницький поліграфіст, 2008. 272 с.
- 

### **Demyanchuk T. The structure of correctional and labor institutions of Ukraine in the 1950s–1980s**

*It was established that after the establishment of Soviet power in Ukraine, the formation of a completely new criminal-executive system took place, which was based on a correctional-labor approach to directing persons who served sentences to correctional-labor colonies and camps. In the conditions of the liberalization of social relations in the 1960s, the question of the expediency of using correctional labor camps as places of deprivation of liberty gained relevance. It has been proven that since January 1960, the republican system of places of deprivation of liberty began to take shape, the basis of which was the prison system. The main types of the latter were: 1) general prisons; 2) internal prisons and internal prison cells; 3) central prisons for holding suspects; 4) prisons for holding convicted particularly dangerous state criminals; 5) special prisons for holding convicted prisoners, which were used for a special purpose. Hard labor occupied a special place in the system of execution of punishments. The difference between persons serving hard labor and prisoners in correctional labor colonies and camps was the regime of detention, as well as restrictions on communication with relatives. Regarding correctional labor colonies, they were divided according to gender, age and mode of detention. Correctional labor colonies-settlements became a new type of correctional institutions. The main regulatory acts that regulated the system of execution of punishments were the Basics of Correctional Labor Legislation of the USSR and the Union Republics (1958), the Criminal Code of the Ukrainian SSR (1960), the Basics of Correctional Labor Legislation of the USSR and the Union Republics (1968), Correctional Labor Law Code of the Ukrainian SSR (1970). The Soviet penal system is an example of how the authorities fought against their own population through the means of coercion, the correctional labor approach to the re-education of people who were serving a sentence allowed the exploitation of prisoners without observing any of their rights.*

**Key words:** *penal system, correctional labor colonies, prisons, Ukrainian SSR, human rights, system of serving sentences, Gulag.*

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.2>**Н. В. Федіна**

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

**Н. В. Мельник**

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

**М. Б. Шевців**

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

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*В статті розглянуто питання співвідношення та взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, як спеціального виду управлінських правових відносин, роль яких полягає у вирішенні спільних завдань та цілей, на засадах рівності та оптимального співвідношення інтересів у сфері муніципального управління, які виражаються у поєднанні ресурсів, узгодженні та координації дій учасників цих відносин.*

*Актуальність дослідження даної теми полягає в тому, що розширенню демократичної основи державної влади сприяє взаємодія апарату держави з місцевим самоврядуванням, що в свою чергу забезпечує реалізацію конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами. Тому компроміс суспільних інтересів забезпечує саме ця взаємодія, що в певній мірі сприяє розвитку демократичного суспільства, а отже забезпечує стабільний, стійкий розвиток держави і суспільства.*

*Розглянуто досвід Української держави та зарубіжних держав щодо організації місцевого самоврядування, який свідчить про тісний взаємозв'язок, взаємопроникнення та взаємозалежність само управлінських і державних засад. Виявити ряд їхніх загальних ознак дав змогу аналіз співвідношення місцевого самоврядування та держави.*

*При дослідженні даного питання також було звернено увагу на загальні політико-правові, духовно-культурні, соціально-економічні основи, які є підґрунтями для побудови української держави та самоврядування. Також закріплення на законодавчому рівні загальні принципи організації й діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, в особливості: гласність, законність, народовладдя, виборність представницьких органів, їхня незалежність і самостійність один від одного, а також від суспільних об'єднань, оптимальне поєднання централізації й децентралізації, врахування суспільної думки.*

**Ключові слова:** органи державної влади, місцеве самоврядування, муніципальне управління, демократичне суспільство, централізація, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства. Розглядається природа місцевого самоврядування, яка є аналогом центрального уряду, з одного боку і формою влади народу, з іншого. Місцеве самоврядування дає можливість, місцевому населенню, перетворити свою волю в публічну владу, а отже забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, що в повній мірі забезпечує демократичний розвиток суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства займалися багато вітчизняних науковців, а саме: А. Білоусов, Я. Богів, С. Гончар, О. Гринь, І. Залевська, Г. Іващенко, А. Кислявський, М. Прокопик, О. Скакун, А. Сухорукова, В. Утвенко, О. Фролов та багато інших науковців. У своїх наукових працях, зазначені науковці, висвітлили багато аспектів по досліджуваній тематиці, але дане питання в сьогоденні потребує подальшого комплексного дослідження, оскільки воно не втрачає актуальності.

**Мета статті** – на основі аналізу наукової юридичної літератури, насамперед вітчизняної, в яких досліджується співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства, що дає можливість забезпечити стабільний, стійкий розвиток держави та громадянського суспільства в цілому.

**Виклад основного матеріалу.** Лише шляхом зміцнення соціальних, економічних засад самоорганізації громадян-власників можливий процес становлення як соціальної, правової так і демократичної держави. Це нелегкий процес поєднаний із протистояннями та конфліктами різних груп інтересів політичних і соціальних суб'єктів. Важливою умовою існування правової демократичної держави є взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства, які виступають партнерами держави у реалізації нор-

мотворчих, правоохоронних та правозастосовних функцій. А відповідно, умовою ефективної співпраці є взаємна довіра, а запорукою успішного діалогу є громадська ініціатива [1, с. 87].

Результатом складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства в особі держави і територіальних співтовариств, є сучасні форми та принципи місцевого самоврядування. Зважаючи на це, необхідно розглядати сучасне місцеве самоврядування, як механізм взаємодії держави і територіальних співтовариств, узгодження відповідних інтересів якого є головним завданням.

Важливо розуміти місцеве самоврядування як елемент статусу людини та громадянина, що виражається в його праві брати участь у справах місцевого співтовариства, у добрій волі людини; як форму публічної влади в державі; як принцип організації (децентралізації) влади в державі; як діяльність створених громадянами органів щодо вирішення місцевих проблем, на території свого муніципального утворення, обумовлених спільними інтересами.

З рівнем розвитку громадянського суспільства пов'язана розвиненість місцевого самоврядування. В системі місцевого самоврядування, в рамках певної територіальної спільноти, діють найважливіші елементи громадянського суспільства. Місцеве самоврядування безперечно є найважливішим елементом демократичного державного устрою. Вчасності, як невід'ємна частина загальнодержавної системи стримування і противаг. Як механізм взаємин Президента й парламенту винятково розуміють цю систему, що дає змогу погоджувати позиції різних політичних сил, які володіють владою. Необхідне поєднання інтересів держави, кожної яким-небудь способом відособленої території, кожного окремо взятого міста, селища, села, поряд з поєднанням інтересів на державних рівнях. Тому місцеве самоврядування покликане відігравати роль виразника таких інтересів [2, с. 76].

Державний апарат, який становить систему органів державної влади, тісно взаємодіє з місцевим самоврядуванням, яке не належить до державних органів.

Ця взаємодія має дві правові підстави: по-перше – у сфері соціального та економічного розвитку вони мають спільні завдання, а по-друге – закон допускає можливість наділення місцевого самоврядування відповідними державними повноваженнями.

Слід розуміти під формою взаємодії способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються в тій чи іншій сфері. Найбільш розповсюдженими формами взаємодії є: бесіди із територіальною громадою, утворення спільних робочих груп, організація і проведення громадських слухань та інше. Однак, з метою розвитку форм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, необхідно удосконалювати певні ключові питання. Наприклад, слід доповнити окремою статтею Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у якій зазначити форми та напрями взаємодії місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також визначити питання, відання якими віднести до сфери дії місцевих державних адміністрацій, при вирішенні яких, в обов'язковому порядку, останні мають проводити консультації з громадою [3, с. 112].

Співдію органів державної влади й місцевого самоврядування слід визначити як процес взаємодії державного апарату України та структурних елементів місцевого самоврядування, що визначає форми та методи їх роботи та структуру місцевого самоврядування.

Пропонуємо розглянути види взаємодії на окремому прикладі, наприклад, можна класифікувати взаємодію місцевого самоврядування в місті Києві з органами державної виконавчої влади так: 1) за територією: а) Київською міською державною адміністрацією та Київським міським головою між Київською міською радою – взаємодія першого рівня; б) між Київською міською державною адміністрацією, Київською міською радою, Київським міським головою, районними державними адміністраціями та (у разі створення) районними радами в місті – спільна дія другого рівня; 2) За сферами галузевого управління: а) бюджет та фінанси, б) економічно-соціального розвитку, в) управління комуналь-

ною власністю та майном, г) будівництво, г) зв'язку і транспорту, д) торговельного, побутового обслуговування, ж) житлово-комунального господарства та інше, 3) за джерелом виникнення: а) спільна дія при здійсненні делегованих повноважень, б) спільна дія при здійсненні власних повноважень [4, с. 203].

Ще одним прикладом співпраці місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади є Черкаська обл. За ініціативою Черкаської обласної адміністрації створено координаційно-консультативну раду у складі голови обласної державної адміністрації та Черкаського міського виконавчого комітету. Ця рада координує спільні зусилля щодо вирішення соціально-економічних та соціально-політичних проблем регіону. Слід відзначити, що різноманітні форми консультацій та співпраці використовують органи державної влади з місцевим самоврядуванням, їх об'єднаннями та громадськими організаціями для вирішення найбільш ефективних механізмів державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку. Про децентралізацію державної влади свідчить фактично посилення суб'єктності місцевого самоврядування у здійсненні муніципальної влади. Тому, чим більш децентралізованіша державна влада, тим більша частка економічних методів впливу на суб'єктів управління, чим більш гнучка система управління, тим більш розвинені демократичні інститути, а відповідно міцніша й сама демократія [5, с. 4].

Важливо розглянути досвід зарубіжних держав, який показує, що в залежності від обсягу покладених повноважень та співвідношення з державною владою існує кілька підходів до організації місцевого самоврядування. Моделі децентралізації та автономії є найбільш визначальними.

Значний ступінь автономності, а отже самостійності територіальних самоврядних громад щодо адміністрування закріплених за ними сфер впливу при мінімальному, з боку органів державної влади, втручанні має місцева автономія. На прикладі Іспанії можна розглянути підхід до розуміння організації та сутності місцевого самоврядування. В Іспанії, в ст. 137 Конституції, основою організації місцевого самоврядування

закріплений принцип автономії, який передбачає, що усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, будь-то провінції, муніципалітети (громади) або ж автономні території – володіють автономією при вирішенні своїх справ [6].

Також, в Італії застосовано модель автономії для організації самоврядування, оскільки визначаються автономними утвореннями з власним статусом всі територіальні одиниці. Якісною характеристикою системи державної влади виступає і діє адміністративна децентралізація. Про що свідчить ст. 5 Конституції Італії «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» [7].

Як засвідчує досвід демократичних держав світу, що в багатьох сферах суспільного життя – від сфери державного управління до реалізації соціальної політики, дає змогу домогтися більшої ефективності саме суспільна участь. Держави та суспільства, здебільшого розпадаються, якщо над національними потребами та інтересами превалюють владні імперативи, утискають їхні спроможності та можливості реалізувати себе в конкретному суспільному бутті, якнайбільше сутнісні, реальні втілення віднайти для всенародних очікувань. Особливо в період трансформаційних перебудов та кризових станів, потреби та інтереси суспільства і держави, які можуть і не збігатися між собою, здатні спричинити їхнє стрімке протистояння [2, с. 76].

Важливим є те, що відіграє більш важливу роль для України інститут місцевого самоврядування, ніж у більшості зарубіжних моделей державного устрою. Як певна гарантія демократичного режиму розглядається у сучасному європейському розумінні місцеве самоврядування. Одну з основ будь-якого демократичного устрою становлять місцеве самоврядування, саме це передбачає Європейська хартія місцевого самоврядування.

Важлива роль у реалізації одного з головних завдань сучасності належить місцевому самоврядуванню – в єдине ціле поєднання інтересів, суспільства, держави та особистості, оскільки сутність місцевого самоврядування, його головний зміст полягає

в тому, щоб здійснити гармонізацію прав і свобод людини та громадянина, на рівні кожної окремо взятої особистості, в поєднанні з інтересами суспільства та держави [2, с. 77].

Проте, як доречно зазначає Ю. О. Буглак, з думкою якого можна погодитися, на сьогодні є необхідність зазначення напрямів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в нашій державі, зокрема це стосується взаємодії із органами державної виконавчої влади. Отже, такими напрямами є: нормативно-правовий – тобто чітке розмежування повноважень та відповідальності між місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями, а також між місцевим самоврядуванням різного рівня; затвердження на законодавчому рівні порядку та механізму їх спільної дії: усунення подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; прогностична та планова діяльність, розроблення та організація ефективного механізму спільної дії; у формі участі в спільних програмах, перенесення акцентів з контрольної діяльності на співпрацю; консолідація, кооперація та координація засобів і сил для забезпечення ефективного керування; методичний – надання методичної та консультативної допомоги; інституційний – створення спеціальних консультативних та дорадчих органів; інформаційний – проведення конференцій, семінарів, засідань, нарад та інше; аналітичний – надання аналітичних звітів, висновків, оглядів спільної діяльності місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [8, с. 133].

Дійсно, у забезпеченні сталого розвитку країни, необхідно запровадити концепцію стійкого розвитку, в якій відведена важлива роль місцевого самоврядування для прийняття важливих управлінських рішень, які вимагають посилення інституційної спроможності як місцевого самоврядування, самоврядних громадських організацій, так і максимального залучення жителів територіальних громад, що дасть можливість наростити потенціал посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо реалізації спільних проектів у сфері сталого місцевого розвитку, важли-



вим є набуття позитивного досвіду співпраці місцевого самоврядування з міжнародними інституціями, який свідчить про важливість формування взаємодії на регіональному та місцевому рівнях на принципах партнерства, як важливого чинника гарантування усталеного розвитку, що приводить до спільної відповідальності. Не менш важливим є посилення суспільної єдності, спрямованої на підтримку процесів самоорганізації громадян, ефективною взаємодією і зв'язками, що формуються в результаті функціонально-організаційної діяльності місцевого самоврядування, на основі змін у поглядах суспільства на стан довкілля та якості життя [9, с. 67]. Ці фактори будуть особливо важливі в період післявоєнної відбудови зруйнованих міст, селищ та сіл на території України.

Важливо зазначити, що в сучасній Україні, не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування чинні конституційні норми, а можна сказати, що утримують його певною мірою. Причини неефективності місцевого самоврядування, схоже, частково знайшли відображення в його конституційній моделі. Таким чином, Конституція України містить основне положення, що місцеве самоврядування – це право сільської, селищної, міської громади на управління місцевими справами. Таке формулювання дає змогу громаді ефективно відмовитися або неповно чи неправильно реалізувати громадське самоврядування за низького рівня правової свідомості та правової культури населення територіальної одиниці.

Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі органи районних та обласних рад не виконують управлінських функцій, а їх діяльність зводиться до організації, правового, інформаційного, аналітичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності рад (ч. 2 ст. 58) [10]. Тому, повноваження місцевих державних адміністративних органів є надто широкими, а закон вимагає від регіональних представницьких органів самоврядування делегувати адміністративні функції місцевому самоврядуванню.

Отже, українська модель організації місцевого самоврядування характеризується створенням та діяльністю органів державної влади не для здійснення контрольно-нагля-

дових функцій за законністю діяльності місцевого самоврядування (як у країнах Західної Європи), а для того, щоб взяти на себе основну сферу діяльності місцевого самоврядування. Тому, для управління відповідними територіями рівень публічної влади реалізується через подвійну систему: є центрально призначені керівники державної виконавчої влади, а місцеві органи влади обираються громадою. В цьому полягає складність децентралізації органів управління та місцевого самоврядування.

**Висновки і пропозиції.** В підсумку варто зазначити, що у процесі здійснення своїх повноважень органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодіють за загальними та специфічними ознаками, оскільки діють усередині держави та суспільства, взаємодіють та надають громадянам можливість реалізувати свої права, що безпосередньо сприяє побудові демократичного суспільства. Таким чином, співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування є наступним: народ є єдиним джерелом влади як у державній владі так і у місцевому самоврядуванні; держава на законодавчому рівні визначає межі здійснення місцевого самоврядування; реалізація права на місцеве самоврядування гарантується державою; можуть надаватися законом окремі повноваження місцевому самоврядуванню органами державної виконавчої влади і контролюється державою стан їх виконання; в суді можуть бути оскаржені рішення місцевого самоврядування, органи державної влади та місцевого самоврядування мають чіткі гарантії щодо своїх повноважень, вони формуються через обрання або призначення в установленому законом порядку.

Крім того, слід додати, що сучасний стан державного будівництва в Україні потребує якісної перебудови системи владних відносин на державному та місцевому рівнях. Функції та сфери компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних рівнів досі законодавчо не визначені та обмежені. Законодавчо не врегульовано обсяг повноважень, делегованих органами виконавчої влади місцевому самоврядуванню. Існуюча система управління

видається втомливою та неефективною, що є однією з основних причин значного дисбалансу між соціально-економічним розвитком регіонів України. Хоча, предмет подальших досліджень буде недосконалість чинного українського законодавства з цих питань.

### Список використаної літератури:

1. Співак Д. П. Інститут місцевого самоврядування в комунікативному політичному процесі України : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 – «Політичні інститути та процеси». Одеса: ПНПУ імені К. Д. Ушинського, 2012. 192 с.
2. Карагіоз Р.С. Органи державного управління та місцевого самоврядування як елементи публічної влади. Південноукраїнський правничий часопис. № 4. Ч. 1. 2018. С. 75–79.
3. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 108–113.
4. Кулик Т.О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві : монографія. / Тетяна Олександрівна Кулик. К. : Алерта, 2016. 198 с.
5. Дяченко М. І., Коваленко Г.О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2018. № 3. С. 3–5.
6. Конституція Іспанії (1978 р.) URL: [www.senado.es/constitu/index.html](http://www.senado.es/constitu/index.html)
7. Конституція Італійської Республіки (1947 р.) URL: [www.senatoit/documenti/repositoryistituzionecostituzioneinglesepdf](http://www.senatoit/documenti/repositoryistituzionecostituzioneinglesepdf)
8. Буглак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 3. Том 1. С. 128–133.
9. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол. :Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов [та інші] за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 128 с.
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

### **Fedina N., Melnyk N., Shevtsiv M. The relationship and role of state authorities and local government in the formation of a democratic society**

*The article examines the issue of the relationship and interaction of state authorities and local self-government bodies, as a special type of managerial legal relations, the role of which is to solve common tasks and goals, on the basis of equality and the optimal balance of interests in the field of municipal management, which are expressed in the combination of resources, agreement and coordination of actions of the participants of these relations.*

*The relevance of the study of this topic lies in the fact that the expansion of the democratic basis of state power is facilitated by the interaction of the state apparatus with local self-government bodies, which in turn ensures the realization of the constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs. Therefore, it is precisely this interaction that provides a compromise of public interests, which to a certain extent contributes to the development of a democratic society, and therefore ensures stable, sustainable development of the state and society.*

*The experience of foreign states regarding the organization of local self-government bodies, which testifies to the close relationship, interpenetration and interdependence of self-government and state institutions, is considered. An analysis of the relationship between local self-government and the state made it possible to identify a number of their common features.*

*When studying this issue, attention was also paid to the general political-legal, spiritual-cultural, socio-economic foundations, which are the foundations for the construction of the Ukrainian state and self-government. Also, fixing at the legislative level the general principles of organization and activity of state authorities and local self-government bodies, in particular: transparency, legality, people's rule, electability of representative bodies, their independence and autonomy from each other, as well as from public associations, optimal combination of centralization and decentralization, taking into account public opinion.*

**Key words:** state authorities, local self-government bodies, municipal administration, democratic society, centralization, decentralization.

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

---

УДК 341:41

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.3>

**Н. М. Градецька**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри соціально-гуманітарних та правових дисциплін  
Київського інституту Національної гвардії України

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЯК ГАРАНТІЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

*У статті досліджуються теоретичні аспекти інституту міжнародно-правової відповідальності держави.*

*Наголошується, що питання актуальності міжнародно-правової відповідальності держави зумовлена недостатнім рівнем її дослідження в міжнародному праві і необхідністю теоретичного обґрунтування сучасної концепції міжнародної відповідальності держав у доктрині міжнародного права, уніфікації.*

*У науці міжнародного права під міжнародно-правовою відповідальністю розуміються конкретні негативні юридичні наслідки, що настають для суб'єкта міжнародного права в результаті порушення ним міжнародно-правового зобов'язання.*

*Виокремлено такі ознаки відповідальності, які притаманні сучасній концепції міжнародного права: 1) настає за вчинення міжнародного правопорушення або за шкідливі наслідки дій, ще не порушують норми міжнародного права; 2) спрямована на забезпечення міжнародного правопорядку; 3) пов'язана з негативними для правопорушника наслідками; 4) реалізується в міжнародних правоохоронних відносинах, що виникають між суб'єктом правопорушником (найчастіше державою) та міжнародним співтовариством загалом (у разі порушення норм *jus cogens* та *ergo omnes*). Визначено принципи міжнародно-правової відповідальності, що відображають сутнісні засади міжнародно-правових відносин відповідальності та мають основне значення не лише для права міжнародної відповідальності, а й міжнародного права загалом.*

*Зазначено, що механізм застосування міжнародно-правової відповідальності потребує ретельного вдосконалення. Питання міжнародно-правової відповідальності має бути вирішене через нові міжнародні закони, які регулюватимуть міжнародно-правову відповідальність за злочини та внесуть зміни до чинного міжнародного права.*

*Наголошено, що відповідальність держави є необхідним юридичним засобом забезпечення дотримання норм міжнародного права, засобом їх відновлення. Функціонування інституту міжнародно-правової відповідальності здатне забезпечувати світовий мир і правопорядок у міжнародній системі.*

**Ключові слова:** держава, суверенітет, відповідальність держави, правопорядок, правопорушення, міжнародний злочин.

**Постановка проблеми.** У реаліях сьогодення міжнародна спільнота все частіше стикається з новими ризиками, глобальними загрозами та викликами міжнародній безпеці. Загрозу становлять: міжна-

родний тероризм, регіональні конфлікти, ризик розповсюдження зброї масового знищення, забруднення навколишнього середовища, міжнародна злочинність, сепаратизм та екстремізм. У міжнародних

відносинах все більше домінують односторонні, військові та силові дії окремих держав з ігноруванням базових і фундаментальних положень Статуту ООН. Зазначене не сприяє забезпеченню міжнародного правопорядку, а навпаки лише послаблює його. У таких умовах особливого значення набуває неухильне дотримання усіма суб'єктами міжнародного права загально визначених принципів міжнародного права та міжнародно-правових зобов'язань. Актуальним стає пошук ефективних інструментів реагування на сучасні загрози та виклики. Посилюється роль не тільки політичних, а й правових інструментів забезпечення міжнародного правопорядку, серед яких особливе місце займає інститути відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння.

Відповідальність держави є фундаментальним принципом міжнародного права, що впливає із природи міжнародної правової системи, а також із доктрини державного суверенітету і рівності держав [1, с. 74]. Гельсінським актом НБСЄ 1975 року підтверджувалося, що суверенітет здійснюється в рамках міжнародно-правових зобов'язань, взятих на себе державою: «При здійсненні своїх суверенних прав...держави будуть узгоджувати їх зі своїми юридичними зобов'язаннями за міжнародним правом» (ст. X «Добросовісне виконання зобов'язань за міжнародним правом»). Зміст концепції міжнародної відповідальності передбачає взаємну відповідальність держав, що жодним чином не обмежує їх суверенітет [2, с. 36–38].

Згідно з концепцією державного суверенітету, держави беруть участь у міжнародних відносинах, створюють норми міжнародного права, реалізують свої інтереси на міжнародній арені засобами, що не суперечать встановленим принципам та нормам міжнародного права.

Однак, суверенітет держави та її незалежність у зовнішніх зносинах не може надавати необмежену свободу дій у міжнародному спілкуванні, ухилятися від виконання своїх зобов'язань та від відповідальності за вчинення міжнародних правопорушень. Тому у випадку порушення державою норм та принципів міжнародного права, закономірно постає питання

про її відповідальність перед окремими державами чи світовим співтовариством.

Член Комісії міжнародного права ООН Алан Пеллет дотримується думки, що відповідальність взаємодіє з поняттям суверенітету і впливає на його визначення, у той же час повсюдність суверенітету у міжнародних відносинах неминуче впливає на концепцію міжнародної відповідальності. Разом із тим відповідальність глибоко еволюціонувала разом із самим міжнародним правом: відповідальність є наслідком міжнародного права, найкращим доказом його існування та найбільш вірогідним показником його ефективності [1, с. 74].

Принцип суверенної рівності обумовив виокремлення держав в основну групу суб'єктів міжнародного права, відповідно і міжнародної відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема міжнародно-правової відповідальності держав, яка є важливою як у теоретичному, так і в практичному аспектах, знайшла відображення у наукових працях таких учених: А. Абасс, Р. Аго, С. Ф. Амерасінг, Д. Анцилотті, Я. Броунлі, Д. Джінкс, А. Зайберт-Фор, К. Іглтон, Б. Конфорті, Дж. Кроуфорд, П. М. Куріс, Д. Макгодрік, С. Оллесон, Л. Оппенгейм, М. Сассолі, М. Шоу та інші.

Вагомий внесок в досліджувану проблематику внесла К. А. Важна у своєму дисертаційному дослідженні «Концепція кримінальної відповідальності держави» (2013). Високо оцінюючи зазначену наукову працю, В. Ф. Антипенко відмічав: «цінність роботи К. А. Важної визначається тим, що проблему кримінальної відповідальності держави вона «реанімує» у сучасних умовах зростання міжнародної насильницької конфліктності, яка продукується чималою мірою державами...» [3, с. 332–339].

Питання міжнародно-правової відповідальності держави досліджували вітчизняні науковці: В. Ф. Антипенко, М. М. Антонович, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Блажевич, М. В. Бурменський, В. А. Василенко, О. В. Задорожній, Н. А. Зелінська, І. І. Лукашук, М. І. Пашковський, В. М. Репецький, Л. Д. Тимченко тощо. Проте аналіз наукових публікацій присвячених дослідженню відповідаль-

ності держав свідчить, що дана проблема залишається дискусійною та остаточно не вирішеною.

**Мета статті** – дослідження інституту відповідальності держави та його реалізації в сучасному міжнародному праві.

**Виклад основного матеріалу.** Важливість інституту міжнародної відповідальності держави обумовлена тим, що цей інститут має зміцнювати міжнародний правопорядок, але механізм застосування міжнародно-правової відповідальності потребує ретельного удосконалення, що сприятиме зменшенню кількості «ухилень» держав від відповідальності за міжнародні правопорушення й посиленню «авторитету» міжнародного права [1, с. 75]. На важливості відповідальності держави наголошує П. М. Куріс: «Значення міжнародної відповідальності держави обумовлена тим, що цей інститут є необхідним юридичним засобом забезпечення міжнародного права, більш того – найважливішим елементом його сутності... Право взагалі немислиме без відповідальності за порушення його норм» [4, с. 51].

Проте відсутність єдиного легального визначення «міжнародно-правова відповідальність» та міжнародно-правового акту універсального характеру, який би регламентував відповідним чином інститут відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння призводить до розбіжностей й спорів у взаєминах держав у їх практичній діяльності.

Питання поняття міжнародно-правової відповідальності, її змісту, поняття міжнародних злочинів, їх класифікації, кваліфікуючі ознаки міжнародних злочинів – ось явно невичерпний перелік проблем, які ще не отримали достатньо глибокого дослідження у доктрині міжнародного права. Дослідники міжнародно-правової відповідальності (Х. Аксіолі, П. М. Куріс, Дж. Франко та інші) підкреслюють, що жодна тема міжнародного права так не заплутана і так мало досліджена, як тема розуміння сутності міжнародно-правової відповідальності. Про це також пише І. І. Лукашук: «...проблема міжнародної відповідальності є однією з найбільш складних й недостатньо вивчених». У свою чергу, М. Соренсен вважає, що «жодна інша тема не породжувала стільки

спорів, як тема відповідальності держав» [5, с. 18–19].

Дискусії викликають такі питання, як розмежування міжнародно-правової відповідальності держави та індивіда; питання вини держави; об'єктивної відповідальності держави; особливості застосування обставин, що виключають протиправність діяння держави; кваліфікації діяння як міжнародно-протиправного тощо. Тому проблеми міжнародно-правової відповідальності держави продовжують активно обговорюватися на міжнародному рівні й потребують свого подальшого ґрунтовного вивчення [1, с. 76].

Проблематика міжнародної відповідальності держави нерозривно пов'язана із діяльністю Комісії міжнародного права ООН (КМП ООН). Ще в 1949 році Генеральна Асамблея ООН визнала тему відповідальності держави як одну із значущих. У 2001 р. КМП ООН прийняла 59 статей Проекту «Про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння». Статті стали підсумком кропіткої та наполегливої роботи КМП ООН з кодифікації та прогресивного розвитку особливої галузі міжнародного права, що тривала понад п'ятдесят років. Необхідно відзначити і критичні зауваження, що надходили від держав, у тому числі щодо надто загального змісту статей: «...сучасна робота Комісії характеризується таким високим рівнем абстракції, що проливає мало світла на конкретні суперечки» [6, с. 128–129]. Зазначимо, що деякі навчальні видання зарубіжних авторів з міжнародного права містять спірну оцінку змісту статей: «...прийняття проекту стало можливим лише завдяки тому, що найбільш спірні аспекти були виключені з тексту» [7, с. 101]. Однак, практичну значущість Статей підтверджують посилання на цей документ у рішеннях міжнародних судових установ: Міжнародного Суду ООН; Міжнародного трибуналу з морського права; Міжнародного кримінального суду; груп Всесвітньої організації торгівлі; міжнародних арбітражних трибуналів; Африканського суду з прав людини і народів; Африканської комісії з прав людини і народів; Європейського суду з прав людини; Міжамериканського суду з прав людини; Карибського суду;

Суду Економічного співтовариства західноафриканських держав; Спільного суду Європейського союзу.

При формуванні загальних засад міжнародно-правової відповідальності КМП ООН визначила міжнародну відповідальність держав як «усі форми правових відносин, що можуть виникнути в міжнародному праві у зв'язку з правопорушенням, що вчинене державою, незалежно від того, обмежуються ці відносини правовідносинами між державою, що вчинила неправомірну дію, і державою, яка безпосередньо постраждала, або ж вони поширюються також на інших суб'єктів міжнародного права, і незалежно від того, чи обмежуються ці відносини зобов'язанням винної держави поновити право потерпілої держави та відшкодувати заподіяну шкоду, включають можливість самої потерпілої держави та інших суб'єктів застосувати до винної держави будь-які санкції, передбачені міжнародним правом» [8, с. 249–251].

Варто виокремити такі ознаки відповідальності, які притаманні сучасній концепції МП: 1) настає за вчинення міжнародного правопорушення або за шкідливі наслідки дій, ще не порушують норм МП; 2) спрямована на забезпечення міжнародного правопорядку; 3) пов'язана з негативними для правопорушника наслідками; 4) реалізується в міжнародних правоохоронних відносинах, що виникають між суб'єктом правопорушником (найчастіше державою) та міжнародним співтовариством загалом (у разі порушення норм *jus cogens* та *ergo omnes*) [2, с. 36–39].

Комісія міжнародного права на підставі узагальнення теорії та звичаєвих норм визначила такі принципи міжнародно-правової відповідальності: відповідальність за будь-які міжнародно-правові діяння держави; визначення суб'єктів таких діянь; визначення умов наявності міжнародно-правових діянь; незастосування внутрішнього права для визначення наявності таких діянь [9, с. 312]. Зазначені принципи міжнародної відповідальності відображають сутнісні засади міжнародно-правових відносин відповідальності та мають основне значення не лише для права міжнародної відповідальності, а й міжнародного права загалом.

Юридичними підставами міжнародно-правової відповідальності держав слід вважати міжнародні договори, міжнародний звичай, рішення міжнародних судів, рішення міжнародних (міжурядових) організацій, що є обов'язковими для виконання державами-членами, односторонні міжнародно-правові акти держав, а також рішення міжнародних арбітражних судів. Фактичною підставою міжнародно-правової відповідальності є правопорушення.

Форми відповідальності держави є конкретними способами, за допомогою яких держава виконує обов'язки, що випливають з її відповідальності, і тим самим несе відповідні покарання. У рамках нематеріального виду відповідальності виокремлюють такі форми: репресалії, реторсії, сатисфакції і санкції. Суть матеріальної відповідальності полягає у повній або частковій компенсації матеріальної шкоди, заподіяної міжнародно-протиправним діянням держави. Формами відповідальності цього виду є репарації, реституції і субституції.

Перелік обставин, що виключають протиправність поведінки держави міститься у розділі V Статей про відповідальність держав. Перелік є вичерпним і включає шість обставин: згода держави; контрзаходи; форс-мажор і непередбачений випадок; лихо; стан необхідності; самооборона.

Слід зазначити, що в науці і практиці міжнародного права немає єдності з багатьох важливих питань, що стосуються обставин виключення відповідальності держави. Так, у разі надмірного розширення кола обставин, що виключають міжнародну відповідальність держави, може створитися певна можливість для уникнення відповідальності, а при звуженні цього кола виникають передумови для покладання відповідальності на державу, поведінка якої фактично не складає міжнародного правопорушення.

Обставини, що звільняють від відповідальності, необхідно відрізнити від фактів та дій, які виключають кваліфікацію діяння суб'єкта в якості правопорушення. Серед таких фактів та дій можна назвати:

– згоду потерпілої сторони на здійснення діяння, яке спричинило завдання коди;

– допустимі в рамках міжнародного права дії суб'єкта у відповідь на протиправну поведінку потерпілого (самооборона).

Обставини, що звільняють державу від міжнародно-правової відповідальності, виконують функцію нормативного забезпечення нормального, безперервного функціонування механізму міжнародно-правового регулювання та підтримки міжнародного правопорядку в тих випадках, якщо поведінка держави, зовні підпадає під формулу складу міжнародного правопорушення, кваліфікується як правомірна, оскільки фактично відсутні підстави та передумови що покладають на дану державу відповідальності за міжнародні правопорушення. У цьому сенсі інститут обставин, які звільняють державу від міжнародно-правової відповідальності, тісно пов'язаний з інститутом відповідальності держави за міжнародні правопорушення. Специфіка зв'язку, полягає в тому, що об'єктивним орієнтиром, що дозволяє відмежувати ситуації, коли держава звільняється від міжнародно-правової відповідальності, і ситуації, в умовах яких така відповідальність може бути покладена на дану державу, є облік суб'єктивної сторони складу міжнародного правопорушення, тобто встановлення того, причетна, чи ні, дана держава до діяння, що порушує взяте на себе певне міжнародне зобов'язання щодо відношення до іншого, з точки зору характеру реалізації властивої йому в силу державного суверенітету волі. Отже, якщо поведінка держави, що порушує певні міжнародні зобов'язання, є результатом відсутності неправомірно реалізованої волі цієї держави, то воно не кваліфікується, як міжнародне правопорушення, а це в свою чергу веде до відсутності міжнародно-правової відповідальності держави. Іншими словами, в даному випадку мають місце обставини, які звільняють державу від міжнародно-правової відповідальності [10, с. 330–334].

В Комісії міжнародного права ООН неодноразово обговорювалася концепція злочину держави і кримінальної відповідальності держави. На початковому етапі розробники концепції кримінальної відповідальності держави зосереджували увагу на вчиненні державами злочинів агресії,

геноциду, апартеїду. У подальшому до переліку діянь, за вчинення яких держава підлягає кримінальній відповідальності, були включені злочини проти людяності та воєнні злочини. Перелік воєнних злочинів і злочинів проти людяності зокрема міститься в чотирьох Женевських конвенціях та додаткових протоколах до неї, а також в Римському статуті Міжнародного кримінального суду.

Римський статут виділяє наступні групи міжнародних злочинів: а) злочин геноциду (вбивства, нанесення тяжких тілесних ушкоджень, створення нестерпних умов життя, перешкоди дітонародженню, насильницька передача дітей, вчинені з наміром знищити повністю або частково будь-яку національну, етнічну, расову чи релігійну групу як таку); б) злочини проти людяності (вбивство, винищення, оборнення в рабство, депортація або насильницьке переміщення населення і т.п. коли вони вчиняються в рамках широкомасштабного або систематичного нападу, спрямованого проти будь-якого цивільного населення, і такий напад вчиняється усвідомлено); с) воєнні злочини (грубі порушення Женевських конвенцій); d) злочин агресії (планування, підготовку, ініціювання або здійснення акту агресії, який в силу свого характеру, серйозності та масштабів являється грубим порушенням Статуту ООН [11].

На сьогодні, у зв'язку із трансформацією тероризму у глобальну загрозу міжнародного масштабу, все більше вчених наголошують на необхідності включення до такого переліку терористичних злочинів. Р. Морозюк наголошує, що однією з найактуальніших проблем притягнення до міжнародно-правової відповідальності є питання притягнення держав до відповідальності за вчинення агресії без винесення рішення про це Радою Безпеки ООН. До складу Ради Безпеки ООН входить 5 постійних членів: КНР, Франція, Росія, Велика Британія, США. Ці держави можуть заблокувати рішення стосовно себе або стосовно питань, коли задіяні їхні інтереси. Згідно з п. п. 2–3 ст. 27 Статуту ООН, рішення Ради Безпеки ООН з процедурних питань вважаються прийнятими, коли за них подані голоси дев'яти членів

Ради з п'ятнадцяти, включаючи голоси всіх постійних членів Ради, що збігаються [8, с. 249–251].

К. А. Важна зазначає, що важливість питання кримінальної відповідальності держави в сучасних умовах зумовлена наступними чинниками. По-перше, міжнародні злочини, які є найсерйознішими і найнебезпечнішими правопорушеннями, зачіпають інтереси всього міжнародного співтовариства держав в цілому і становлять загрозу міжнародному миру та безпеці, вчиняються у більшості випадків державами. Для прикладу, такі міжнародні злочини як агресія, геноцид, апартеїд не могли б мати місця без участі держави, її спланованих дій та політики, вираженої волі й умислу на здійснення певних діянь і досягнення конкретних цілей. По-друге, у кожному окремому випадку за рівнозначні міжнародні злочини призначається різне за змістом і тяжкістю покарання (або взагалі не призначається), на що частіш за все впливають політичні інтереси. Впровадження інституту кримінальної відповідальності держави могло б забезпечити встановлення справедливої відповідальності за міжнародні злочини держав як основних суб'єктів міжнародного права, незалежно від їх цивілізаційного та економічного рівня. Це сприяло б зниженню експансивних намірів деяких розвинених держав і зниженню, таким чином, накалу конфліктності у міжнародному житті. Вказані тенденції могли б сприяти зниженню міжнародної злочинності з боку держав, в т. ч. тероризму. По-третє, кілька розвинених держав сьогодні вже не можуть забезпечити контроль над світовим порядком поодиноці або групою. Доказом втрати монополії на силу у міжнародних відносинах є доступність створення зброї масового знищення та тероризм, що здебільшого застосовується державами, народами і націями, які мають слабкий військово-політичний потенціал і що робить їх можливості співставними з можливостями могутніх економічно розвинутих держав. Контроль за світовим порядком і безпекою сьогодні може бути забезпечений лише міжнародним співтовариством держав у цілому, що може бути реалізовано через інститут кримінальної відповідальності держави [12, с. 485–491].

Концепція кримінальної відповідальності держави широко підтримується у доктрині міжнародного права і має численних прихильників, хоча і має дискусійний характер. Серед найпоширеніших контраргументів науковці виділяють наступні: міжнародна відповідальність носить характер *sui generis*, а не цивільний чи кримінальний, і повинна розглядатись як особливий інститут зі своєю специфікою; держава, порушуючи міжнародно-правові норми, вчиняє не злочин, а делікт, що є явищем зовсім іншої сутності; відсутність у держави вини та умислу, неможливість обмеження принципу державного суверенітету згідно міжнародних стандартів, відсутність чіткої регламентації процесу притягнення держави до кримінальної відповідальності та визначення уповноваженого органу для розгляду даної категорії справ, наявність в міжнародному праві необхідних механізмів для притягнення держави до міжнародно-правової відповідальності. У цілому, як вказує В. Ф. Антипенко, інститут кримінальної відповідальності держави покликаний усунути схильність державних механізмів трансформуватися і реалізовувати «злу» волю індивідів. Йдеться передусім про усунення (як форми кримінального покарання) тих елементів і органів держави, а можливо і державної машини в цілому, які зазнали кримінальної деформації та які здатні інтегруватися в приватну волю і, будучи перетвореними нею в «живу» суб'єктність, втілювати злочинні інтереси і наміри впливових владних сил». Чинний міжнародно-правовий режим відповідальності держави за міжнародні правопорушення в більшості є застосовним лише для регулювання відносин, що виникають внаслідок вчинення державою ординарних міжнародних правопорушень і є недовірливим у випадку вчинення державою міжнародних злочинів [13, с. 236].

Держава як суб'єкт міжнародних правовідносин та актор міжнародних взаємодій цілком вписується у загальнотеоретичні критерії інституту кримінальної відповідальності: 1. Держава здатна вчиняти міжнародні злочини (діяння держави порушують імперативні норми загального міжнародного права (протиправність), зачіпають інтереси всього міжнародного співтовариства держав у цілому



(суспільна небезпека), носять найвищий ступінь небезпеки для міжнародного миру та безпеки і має, відповідно, найтяжчий характер, зважаючи на цінність об'єкта посягання. Діяння держави, які складають чи спричиняють міжнародний злочин, передбачають винний умисел держави (як свідоме обрання злочинної політики та злочинних методів дій для досягнення конкретних цілей), тому що міжнародний злочин не може виникати внаслідок випадковостей чи недогляду посадових осіб, а є результатом продуманої, спланованої політики із залученням практично всього державного механізму). 2. Держава може бути кримінально караною (у межах міжнародно-правового інституту відповідальності держави за міжнародні злочини передбачаються «ординарні» форми відповідальності, які можуть застосовуватись і при реалізації відповідальності держави за прості правопорушення (делікти), а також «надзвичайні» форми відповідальності, які передбачають правомірне тимчасове обмеження суверенітету злочинної держави, а тому можуть застосовуватись лише у межах відповідальності держави за міжнародні злочини). 3. Кримінально-правовий вплив на державу може суттєво зрушити та покращити систему міжнародної безпеки, підвищити ефективність міжнародного права у боротьбі з міжнародними злочинами [13, с. 129–140].

Отже, діючи міжнародно-правові механізми із превенції та боротьби з міжнародними злочинами в більшості випадків не є достатньо ефективними і справедливими у досягненні своїх цілей. Це вказує на необхідність формування нових міжнародно-правових механізмів боротьби з міжнародними злочинами. Сьогодні таким механізмом може стати інститут кримінальної відповідальності держави [14, с. 283].

**Висновки і пропозиції.** Інститут відповідальності з найдавніших часів і до наших днів є одним із способів забезпечення порядку у міжнародних відносинах. На еволюцію та історичний розвиток норм, що регулюють відповідальність за дії, визнані світовим співтовариством як правопорушення, вказують істотні зміни в правовому інституті відповідальності держав. Так, сучасне міжнародне право

містить положення, яких раніше не було – про міжнародну відповідальність держав за агресію, злочини проти людяності, міжнародний тероризм, апартеїд, екоцид тощо; змінилися також форми реалізації відповідальності.

У науці міжнародного права під міжнародно-правовою відповідальністю розуміються конкретні негативні юридичні наслідки, що настають для суб'єкта міжнародного права в результаті порушення ним міжнародно-правового зобов'язання.

Значення міжнародно-правової відповідальності обумовлено тим фактом, що вона є необхідним юридичним засобом забезпечення дотримання норм міжнародного права, засобом їх відновлення. Функціонування інституту міжнародно-правової відповідальності здатне забезпечувати світовий мир і правопорядок у міжнародній системі.

Механізм застосування міжнародно-правової відповідальності потребує ретельного вдосконалення. Питання міжнародно-правової відповідальності має бути вирішене через нові міжнародні закони, які регулюватимуть міжнародно-правову відповідальність та внесуть зміни до чинного міжнародного права.

#### Список використаної літератури:

1. Грабович Т. А. Сутність міжнародно-правової відповідальності держави як політико-правової цінності. *Публічне право*. 2020. № 2. С. 73–79.
2. Жукорська Я. Сучасна концепція міжнародно-правової відповідальності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3(19). С. 36–39.
3. Антипенко В. Ф. Наукова школа: взаємовплив концепцій міжнародної кримінології і кримінальної відповідальності держав. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 62. С. 332–339.
4. Курис П. М. Міжнародні правопорушення та відповідальність держави. Вільнюс, 1973. 279 с.
5. Блажевич Ю. Ю. Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Українська академія зовнішньої торгівлі. Київ, 2006. 219 с.
6. Nisuke A. Some Critical Observations on the International Law Commissions's Draft Articles on State Responsibility. *Asian YIL*. 1995. P. 128–129.

7. Міжнародне право. Volkerrecht. Вольфганг Граф Вітцтум та ін. 2-ге вид. Одеса : Інфотропик Медіа, 2015. С. 819.
8. Морозюк Р. Відповідальність держав у міжнародному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 249–251.
9. Міжнародне право : навч. посіб. / М. В. Буроменський та ін. Київ, 2006. 336 с.
10. Панфілова Ю. М., Шурупова О. О. Обставини, що виключають відповідальність держав. *Молодий вчений*. 2021. № 3. С. 330–334.
11. Римський статут міжнародного кримінального суду 1998 р. URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome\\_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf) (дата звернення 22.09.2023).
12. Важна К. А. Концепція кримінальної відповідальності держави у доктрині міжнародного права. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 485–491.
13. Важна К. А. Зміст концепції кримінальної відповідальності держави. *Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти*. 2019. Вип. 4. С. 129–140.
14. Важна К. А. Концепція кримінальної відповідальності держави: можливість реалізації в сучасному міжнародному праві : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 292 с.

---

**Gradeckaja N. The states responsibility as a guarantee of international law and order**

*The article explores the theoretical aspects of the institute of international legal responsibility of the state.*

*It is noted that the question of the relevance of the state international legal responsibility is due to the insufficient level of research in international law. There is a need for a theoretical justification of the modern concept of international state responsibility the doctrine of international law. Also, there is a need to unify legal terminology regarding liability issues. In the science of international law, international legal responsibility refers to specific negative legal consequences that occur for the subject of international law. The following signs of responsibility are allocated, which are inherent in the modern concept of international law: 1) comes for the commission of an international offense or for the harmful consequences of actions not yet violated international law norms; 2) aimed at ensuring international law and order; 3) is associated with negative consequences for the offender; 4) implemented in international law enforcement relations, arising between the subject offender (most often the state) and the international community as a whole (in case of violation of the norms of jus cogens and ergo omnes).*

*The principles of international legal responsibility, reflecting the essential principles of international legal relations of responsibility and are fundamental not only to the law of international responsibility, but also international law in general.*

*It is specified that the mechanism of application of international legal responsibility requires careful improvement.*

*Issues of international legal responsibility must be resolved through new international laws, which will regulate international legal responsibility for crimes and will amend existing international law. It was emphasized that the responsibility of the state is a necessary legal means of ensuring compliance with the norms of international law, a means of their restoration. The functioning of the institute of international legal responsibility is capable of ensuring world peace and law and order in the international system.*

**Key words:** state, sovereignty, state responsibility, law and order, offense.

.....

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.4>

**Е. О. Базалук**

аспірантка

Науково-дослідного інституту публічного права

<https://orcid.org/0009-0002-7112-8848>

## СИСТЕМА МІЖНАРОДНИХ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ТА ЗАХИСТУ ЖІНКАМ І ДІВЧАТАМ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВІД НАСИЛЬСТВА ПІД ЧАС ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

*У статті досліджено систему суб'єктів надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства під час збройного конфлікту. Визначено, що в систему суб'єктів впровадження міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у разі порушення входять суб'єкти, які мають різний статус. Зокрема є міжнародні, міждержавні, регіональні та національні суб'єкти. Схематично всі міжнародні правозахисні організації за юридичною силою поділено на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні суб'єкти сприяють допомозі та захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства під час збройного конфлікту, а спеціальні – безпосередньо відповідають за реалізацію означеної діяльності. Досліджено діяльність і статус спеціальних постійно діючих органів при ООН: Робоча група ООН щодо дискримінації проти жінок та дівчат, «ООН-Жінки», Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок та Міжнародний кримінальний суд. Зроблено висновок, що наявну систему таких суб'єктів не слід розглядати як таку, що є достатньо функціональною, адже сталою є тенденція недостатнього представництва їхніх інтересів у процесі прийняття глобальних рішень. Запропоновано для покращення ситуації зосередитися на політичній волі міжнародних діячів, активній громадській підтримці, створенні постійного міжнародного кримінального суду для переслідування сексуальних злочинів вчинених під час конфліктів і збільшенні представництва жінок у всіх аспектах діяльності, пов'язаної із запобіганням та реагуванням на гендерне насильство, що має прояв у межах перебігу збройного конфлікту.*

**Ключові слова:** *конфлікт, насильство, жінки та дівчата, надання допомоги і захисту, міжнародні організації, Організація Об'єднаних націй, права і свободи, міжнародні стандарти.*

**Вступ.** За звітом «Жінки ООН» та Департаменту з економічних і соціальних питань ООН, щороку 245 мільйонів жінок і дівчат зазнають фізичного та/або сексуального насильства з боку інтимного партнера, а літні жінки стикаються з вищими рівнями бідності та насильства, ніж літні чоловіки. За дослідженням означених суб'єктів, лише 4 відсотки загальної двосторонньої допомоги виділяється на гендерну рівність і розширення прав і

можливостей жінок, тому необхідні додаткові інвестиції для досягнення гендерної рівності до 2030 року. Причому такі інвестиції ними оцінюються в 360 мільярдів доларів США на рік [1]. Якщо вести мову про правову базу забезпечення гендерної рівності та подолання гендерно-обумовленого насильства, щонайменше 28 країн не мають законів, які надають жінкам рівні права вступати в шлюб та ініціювати розлучення. А 67 країн не мають законів,

які забороняють пряму та непряму дискримінацію жінок, цікаво, що там, де існує законодавство для сприяння гендерній рівності, його ефективне впровадження є проблематичним [1].

Тому питання дотримання країнами прийнятих міжнародних стандартів в частині надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства загалом й окремо – під час збройного конфлікту, є вкрай актуальними.

З метою впровадження міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення в разі порушення діє система суб'єктів, які мають різний статус. Зокрема є міжнародні, міждержавні, регіональні та національні суб'єкти. **Метою цього дослідження** є аналіз діяльності міжнародних суб'єктів надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства під час збройного конфлікту, оскільки саме ці суб'єкти створюють загальні міжнародні стандарти для належної реалізації означеної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародні організації створюються державами-членами для виконання життєво важливих функцій і обов'язків від їх імені, а в деяких випадках і від імені світової спільноти в цілому. Вони створені, щоб запропонувати спільні та узгоджені підходи до глобальних викликів і деяких проблем, які мають найкращі шанси бути вирішеними шляхом багатосторонніх дій. Для досягнення своїх цілей, міжнародним організаціям їхні держави-члени надають певні привілеї та імунітет (наприклад, юрисдикційний імунітет, який захищає їх від судового процесу) [2]. Причому багато таких організацій є міжурядовими. Міжурядові організації виникають з кількох урядів, які утворюють міжнародну організацію. У світі існує понад 300 міжурядових організацій [3].

Своєю чергою, міждержавні органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформленою міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, яка визначає їхні повноваження і спеціальні правила процедури. Відповідно міждержавні організації відрізняються тим, що: а) вони дійсно мають вплив на уряди; б) найчастіше їхні рішення обов'язкові для вико-

нання, і в будь-якому випадку їхню думку не можна зігнорувати; в) вони змушують міжнародне співтовариство звертати увагу на порушення прав людини [4].

З усім тим, багато країн створюють регіональні міждержавні організації з військовими, економічними чи політичними цілями [5] або якщо її учасниками є держави, що розташовані в межах певного регіону земної кулі, наприклад, Європи, Африки чи Південної Америки [4].

Схематично всі міжнародні правозахисні організації за юридичною силою можна розподілити на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні правозахисні суб'єкти – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на увесь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів [4]. Так, при ООН створені і діють Договірні органи з прав людини – це комітети незалежних експертів, які спостерігають за виконанням основних міжнародних договорів у галузі прав людини. Кожна держава-учасниця якогось договору бере на себе зобов'язання вживати необхідних заходів для забезпечення загального користування правами, закріпленими у відповідному договорі. Існує десять договірних органів з прав людини, які складаються з незалежних експертів, які призначаються та обираються державами-учасницями на чотирирічний термін з можливістю продовження повноважень [6]. Ними є: 1) Комітет з ліквідації расової дискримінації (CERD) [7], який контролює виконання Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (4 січня 1969 р.); 2) Комітет з економічних, соціальних і культурних прав (CESCR) [8], він контролює виконання Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (3 січня 1976 р.); 3) Комітет з прав людини (CCPR) [9], контролює виконання Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (23 березня 1976 р.) та факультативних протоколів до нього; 4) Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок (CEDAW) [10], контролює виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.) та факультативного протоколу до неї (3 вересня 1981 р.); 5) Комітет проти тортур (CAT) [11], контролює вико-

нання Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження (26 червня 1987 р.); 6) Комітет з прав дитини (CRC) [12], контролює виконання Конвенції про права дитини (2 вересня 1990 р.) та факультативних протоколів до неї; 7) Комітет у справах трудящих-мігрантів (CMW) [13], контролює виконання Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей (1 липня 2003 р.); 8) Підкомітет із запобігання тортурам та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, поводженню чи покаранню (SPT) [14], заснований відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти тортур (OPCAT) (22 червня 2006 р.) представники якого відвідують місця ув'язнення з метою запобігання тортурам та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, поводженню чи покаранню; 9) Комітет з прав людей з обмеженими можливостями (CRPD) [15], здійснює моніторинг виконання Міжнародної конвенції про права людей з інвалідністю (3 травня 2008 р.); 10) Комітет з насильницьких зникнень (CED) [16], здійснює моніторинг виконання Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (23 грудня 2010 р.) [17].

Усі зазначені договірні органи так чи інакше сприяють допомозі і захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства під час збройного конфлікту. Однак також існують спеціальні органи, які безпосередньо відповідають за означену діяльність. Всі вони є постійно діючими органами при ООН, що були створені на підставі конвенцій чи договорів. Наприклад, Управління Верховного комісара ООН з прав людини (OHCHR) [18], що включає Робочу групу ООН щодо дискримінації проти жінок і дівчат (Working Group on discrimination against women and girls) [19]. Вона займається виявленням, документуванням та звітністю про насильство проти жінок під час конфліктів. Зазначена Група також сприяє розробленню рекомендацій та політик щодо заходів, направлених на захист прав жінок.

Інший орган – це «ООН-Жінки» (UN Women) [20], який є ключовим спеціаль-

ним міжнародним органом, що працює для підтримки прав жінок та гендерної рівності. Він також здійснює роботу щодо забезпечення захисту прав жінок, включаючи тих, що постраждали від насильства під час конфліктів та сприяє розвитку політик та програм для їхньої підтримки. Так, згідно з останніми дослідженнями (були проведені на замовлення «ООН-Жінки»): кількість жінок і дівчат у конфліктних ситуаціях значно зросла, що призвело до катастрофічних наслідків, у 2022 році кількість жінок і дівчат, які живуть у таких умовах, сягнула 614 мільйонів, що на 50 відсотків більше, ніж у 2017 році [21]. Тому «ООН-Жінки» запропонував: «невідкладні, скоординовані зусилля, а саме: збільшення фінансування, відстеження даних, реформи політики та інклюзивне партнерство як ключові рушійні сили трансформаційних змін» [22].

Наступний орган, що входить в систему суб'єктів надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам, що постраждали від насильства під час збройного конфлікту, а діяльність якого необхідно проаналізувати – це Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок (CEDAW). Він був створений на підставі Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яку прийняла Генеральна Асамблея ООН у 1979 році [7]. Цей Комітет складається з незалежних експертів, що представляють різні країни, а його головна мета полягає у забезпеченні дотримання конвенційних норм та сприянні їх реалізації у всіх країнах-учасницях. Кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію, повинна регулярно звітувати перед Комітетом про заходи, які вона приймає для забезпечення рівних прав жінок та боротьби з дискримінацією. Своєю чергою, Комітет аналізує звіти держав-учасниць, проводить діалоги з урядовими делегаціями та видає рекомендації щодо поліпшення ситуації з дотриманням прав жінок. Особливістю цього органу є те, що він може вирішувати індивідуальні скарги жінок на держави, що порушують їхні права відповідно до Конвенції.

Таким чином, CEDAW відіграє важливу роль у сприянні захисту прав жінок, включаючи тих, що постраждали від насильства під час збройних конфліктів. Він спонукає

держави до прийняття законів, політик та програм, спрямованих на запобігання насильству та забезпечення захисту й підтримки жінок і дівчат.

Також зазначимо, що задля переслідування і притягнення до відповідальності осіб, що вчинили злочини проти людяності, воєнні злочини та злочини проти миру був створений Міжнародний кримінальний суд (ІСС) [23]. Він є міжнародним суб'єктом, який створений як суд останньої інстанції, що прагне доповнити, а не замінити національні суди. У своїй діяльності МКС керується Римським статутом. Він також розглядає випадки насильства проти жінок і дівчат, що сталися у процесі збройного конфлікту.

Отже, в світі створена розгалужена система міжнародних суб'єктів для надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам від насильства під час збройного конфлікту. Однак, аналіз їхньої діяльності дає змогу констатувати, що означений механізм має низку перепон для належної функціональності, зокрема: 1) відсутність керівництва високого рівня, відданого інтеграції прав жінок, у тому числі під час переговорів Ради Безпеки та мирних переговорів. Така відсутність означає, що жінки часто залишаються осторонь і як правило, відходять на другий план у політиці та програмах, часто залишаючись поза процесами прийняття рішень [24]. Тому ефективне виконання зобов'язань щодо інтеграції прав жінок потребує політичної волі з боку політиків і активного громадської позиції з боку різних верств населення; 2) виключення їх з проектів і програм щодо запобігання та вирішення конфліктів та з постконфліктних перехідних процесів і процесів реконструкції; 3) недостатність міжнародної судової практики щодо притягнення винних за сексуальні злочини під час збройного конфлікту. Досвід війни в Боснії та Герцеговині показав, що міжнародна система захисту та притягнення винних за вчинення зазначених злочинів є слабкою [25]. Якщо жінки повідомляють про гендерно-зумовлене насильство під час збройного конфлікту, вони виступають проти патріархальних норм, стереотипних очікувань щодо ролі жінок і чоловіків у суспільстві. Необхідно ство-

рити постійний міжнародний кримінальний суд для переслідування винних у сексуальному насильстві під час збройного конфлікту; 4) недостатнє представництво жінок у миротворчих місіях та заходах. Так, відсоток жінок у миротворчих операціях різниться залежно від типу особового складу. У 2020 році приблизно із 95 000 миротворців – жінки становили 4,8% військового контингенту, 10,9% жінок було у поліцейських підрозділах і 34% – входили до складу персоналу юстиції та пенітенціарних установ у миротворчих місіях ООН [26]. Тобто, попри те, що було докладено значну кількість зусиль для збільшення участі жінок у миротворчих операціях (у тому числі на ролях, пов'язаних із гендерним насильством), представництво жінок у таких операціях залишається відносно низьким.

**Висновки.** Наявну систему міжнародних суб'єктів для надання допомоги та захисту жінкам і дівчатам від насильства під час збройного конфлікту не слід вбачати як таку, що є достатньо функціональною. Більшою мірою це пов'язано з практичним аспектом реалізації принципу гендерної рівності, що має прояв недостатньою представленістю їхніх інтересів у процесі прийняття глобальних рішень. Для покращення ситуації потрібно зосередитися на політичній волі міжнародних діячів, активній громадській підтримці, створенні постійного міжнародного кримінального суду для переслідування сексуальних злочинів вчинених під час конфліктів і збільшенні представництва жінок у всіх аспектах діяльності, пов'язаної із запобіганням і реагуванням на гендерне насильство, що має прояв у межах перебігу збройного конфлікту.

### Список використаної літератури:

1. The 11 biggest hurdles for women's equality by 2030. UN Women, 2023. URL: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2023/09/the-11-biggest-hurdles-for-womens-equality-by-2030>
2. Okeke, Edward Chukwuemeke et al. Jurisdictional Immunities of States and International Organizations. Oxford Academic Books, 2018. URL: <https://academic.oup.com/book/5125/chapter-abstract/147738476?redirectedFrom=fulltext>

3. International Organization. National Geographic Headquarters, 2023. URL: <https://education.nationalgeographic.org/resource/international-organization/>
4. Міжнародні механізми захисту прав людини. Право громадян України на звернення до конвенційних органів з захисту прав людини. Юридична консультація Толмачевих, 2023. URL: <https://yuristy.sumy.ua/advokatskij-ispit/usna-chastina/39-15-evropejska-konventsija-pro-zakhist-pravlyudini-i-osnovopolozhnikh-svobod/350-mizhnarodni-mekhanizmi-zakhistu-pravlyudini>
5. International Organization. National Geographic Headquarters, 2023. URL: <https://education.nationalgeographic.org/resource/international-organization/>
6. Що таке договірні органи? Управління Верховного комісара з прав людини ООН, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies>
7. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/cerd>
8. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/cescr>
9. Human Rights Committee. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr>
10. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw>
11. Committee against Torture. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cat>
12. Committee on the Rights of the Child. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc>
13. Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cmwr>
14. Subcommittee on prevention of torture. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt>
15. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd>
16. Committee on Enforced Disappearances. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced>
17. Treaty Bodies. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>
18. HR75 Spotlight: Social protection, right to development and SDGs. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: [https://www.ohchr.org/ru/ohchr\\_homepage](https://www.ohchr.org/ru/ohchr_homepage)
19. Working Group on discrimination against women and girls. Office of the High Commissioner for Human Rights is the United Nations, 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls>
20. We are the global champion for gender equality. UN Women, 2023. URL: <https://www.unwomen.org/en>
21. Press release: The world is failing girls and women, according to new UN report. URL: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2023/09/press-release-the-world-is-failing-girls-and-women-according-to-new-un-report>
22. Global gender equality in 2023: Urgent efforts needed to reach 2030 goals. URL: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2023/09/global-gender-equality-in-2023-urgent-efforts-needed-to-reach-2030-goals>
23. Trying individuals for genocide, war crimes, crimes against humanity, and aggression. The International Criminal Court, 2023. URL: <https://www.icc-cpi.int/>
24. Samer Muscati. Women and Armed Conflict. Human Rights Watch, 2012. URL: <https://www.hrw.org/topic/womens-rights/women-and-armed-conflict>
25. Запобігання та реагування на гендерно-зумовлене насильство під час війни та в післявоєнних умовах Досвід та рекомендації жіночих громадських організацій. WAVE – Жінки проти насильства в Європі, 2022. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/532505.pdf>
26. Women in Peacekeeping. United Nations, 2022. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>

**Bazaluk E. Ukrainian legal framework on assistance and protection of women and girls affected by violence during armed conflicts**

*The article examines the system of subjects providing assistance and protection to women and girls who suffered from violence during the armed conflict. It was determined that the system of subjects for the implementation of international standards of human rights and freedoms or their restoration in case of violation includes subjects with different status. In particular, there are international, interstate, regional and national entities. Schematically, all international human rights organizations are legally divided into two groups: general and special. General entities contribute to the assistance and protection of women and girls affected by violence during the armed conflict, and special entities are directly responsible for the implementation of the specified activity. The activity and status of special permanent bodies at the UN were studied: the UN Working Group on Discrimination against Women and Girls, UN-Women, the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the International Criminal Court. It was concluded that the existing system of such subjects should not be considered as sufficiently functional, because the trend of insufficient representation of their interests in the process of global decision-making is constant. It is proposed to improve the situation to focus on the political will of international actors, active public support, the creation of a permanent international criminal court to prosecute sexual crimes committed during conflicts and increasing the representation of women in all aspects of activities related to the prevention and response to gender-based violence, which has manifestation within the course of the armed conflict.*

**Key words:** *conflict, violence, women and girls, assistance and protection, international organizations, United Nations, rights and freedoms, international standards.*



УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.5>**М. С. Булкат**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач сектору претензійно-позовної роботи  
департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду,  
доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права  
та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»  
<https://orcid.org/0009-0007-4647-8199>

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКОВИХ ПОЛОЖЕНЬ ЩОДО ПУБЛІЧНОЇ, ДЕРЖАВНОЇ, СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті окреслено актуальні тенденції розвитку вітчизняних наукових положень щодо публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування. Вказано, що на вістрі обговорення між фахівцями різних галузей українського права залишається правовий статус публічної служби та її видів. У контексті розвитку цих положень зберігається тенденція дослідження категорії «публічність». У вітчизняній доктрині до кінця не встановлена відмінність між термінами «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», що породжує суперечності в їх розумінні. Зберігається тенденція до пов'язання їх співвідношення. Натепер мейнстрім розуміння співвідношення публічної та державної, служби в органах місцевого самоврядування більш-менш усталено визначають як ціле та складові. Актуальним напрямом вивчення питань співвідношення публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування є дослідження міжнародного досвіду. Окремим напрямом досліджень є державна служба. Питання формування, діяльності та розвитку державної служби досліджувалися спочатку в межах спеціальності «організація і управління в державних установах», а також інших споріднених спеціальностях. Натепер вектор розвитку доктрини змінено кардинально. Існує велика кількість наукових шкіл, які предметно вивчають відповідні питання. Ці роботи є рушійною силою розвитку державної служби на практиці, активно імплементуються у вітчизняне законодавство. Служба в органах місцевого самоврядування є вагомим напрямом досліджень у вітчизняній доктрині. Актуальним залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. На вістрі обговорення залишаються питання практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами. Окремий блок питань пов'язаний з європейською інтеграцією. Центральним напрямом є подальший розвиток муніципального права. Продовжують тримати актуальність напрями з модернізації профільного законодавства. Значну кількість досліджень попереднього десятиріччя було присвячено підготовці, прийняттю та обговоренню положень Закону України «Про державну службу». Натепер прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Не втратив актуальності напрям щодо пошуку оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, зокрема впровадженням засобів та форм цифровізації. Актуальним вектором наукового осмислення залишається співвідношення публічної служби та українського громадянства. Не втрачають актуальності наукові пошуки щодо законодавчої підтримки професійної мотивації та вдосконалення. На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби. Новою підгалуззю адміністративного права пропонують виокремити службове право.

**Ключові слова:** адміністративне право, публічна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, тенденції розвитку.

**Постановка проблеми.** Правовий статус публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування залишається на вістрі обговорення між фахівцями різних галузей українського права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відомими є роботи визначних теоретиків права та держави, наприклад О. Петришина [див., наприклад, 41]. Науковці ще з початку 2000 х рр. вказали, що частина 2 статті 19 Конституції України є основою закріплення на конституційному рівні найважливішого принципу адміністративного права – законності управлінської діяльності, який своєю чергою за теорією адміністративного права поділяється на принципи переваги закону та обмеження законом [43, с. 132].

Основні теоретичні та практичні засади натепер подані у формі навчального матеріалу з метою їх використання у навчальному процесі. У вищих школах викладаються навчальні дисципліни «Державна служба», «Державне управління», «Публічне управління», «Публічне адміністрування», «Місьцеве самоврядування», «Муніципальне право», «Службове право» спеціальностей «Право», «Публічне управління та адміністрування» [32, с. 3]. Активно працюють над вивченням питань публічної служби у межах спеціальності «Менеджмент» [див., наприклад, 27].

**Мета статті** – окреслення актуальних тенденцій розвитку вітчизняних наукових положень щодо публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті розвитку положень про публічну, державну, службу в органах місцевого самоврядування зберігається тенденція дослідження категорії «публічність» [див., наприклад, 15; 16]. Ю. Габермас, свого часу, розмежовуючи поняття публічності й публічної сфери, зазначив, що публічна сфера має бути простим, доступним для громадян «місцем», в якому формується громадська думка [54, с. 359]. Х. Арндт ототожнила публічне з соціальним середовищем, у якому може відбуватися відкрита взаємодія. Дослідниця зазначила: «говорячи й діючи, люди активно відрізняють себе один від одного... вони – модуси, у яких розкриває себе людяність»

[52]. Таку публічну унікальність Х. Арндт пов'язала з відповідальністю та правом.

Л. Васильєва запропонувала розглядати сучасну публічність як семіозис права та процесу, у якому реальність функціонує як система знаків: правові норми, суб'єкт права, правова поведінка, правова реальність, де правові норми вказують на щось (із середовища правової реальності) для когось (соціального суб'єкта), який, інтерпретуючи отриману інформацію, діє, посиляючись на формі правової поведінки й етики [15, с. 17].

У доктрині адміністративного права існує достатня кількість визначень публічної служби. За твердженням В. Авер'янова, публічна служба є похідною від поняття публічна адміністрація, ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. В. Журавський та В. Серьогін розглянули її як службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення суспільних справ [21]. О. Петренко визначила два підходи до формулювання поняття публічна служба: в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади, в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади [40, с. 16].

Однак, науковці вказують, що у вітчизняній доктрині до кінця не встановлена відмінність між термінами «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», що породжує суперечності у їх розумінні [48]. Зберігається тенденція до пов'язання їх співвідношення [51, с. 6]. Станом на зараз мейнстрім співвідношення публічної та державної, служби в органах місцевого самоврядування більш-менш усталено визначають як ціле та складові.

Актуальним напрямом вивчення питань співвідношення публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування є дослідження міжнародного досвіду [див., наприклад, 9; 13; 31; 42; 50].

Не втрачає актуальності дослідження державної служби. Її розглянуто у фун-

даментальних працях В. Авер'янова, С. Дубенко, О. Оболенського, В. Лугового, Н. Нижник та науковців, що спрямовують творчі пошуки в межах наукової спеціальності державне управління.

Синтезовані положення щодо історіографії доктрини державної служби запропонував С. Серьогін. Він вказав, що тривалий час її ототожнювали з особою правителя та його оточенням. У новітні часи державну службу трактували як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера. Характеризуючи роль інституту державної служби для демократичної держави, він вказав: «Демократія повністю виключає управління за допомогою феодалської, родової, патриціанської чи будь-якої іншої почесної чи спадкової знаті і використовує з цією метою службовців, які призначаються на державні посади... ці службовці приймають рішення стосовно всіляких повсякденних потреб і скарг» [44, с. 60].

С. Серьогін вказав, що наукова увага до проблематики державної служби далася взнаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х рр. ХХ ст. Вона характерна для адміністративно-правових досліджень у багатьох країнах. Кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністративних реформ, яка пройшла у Європі та країнах Північної та Південної Америки. Значною мірою подібна актуальність дослідження проблем організації та функціонування державної служби була зумовлена кризою ідеї «держави загального добробуту», швидкими темпами зростання публічного сектору, інтернаціоналізацією і глобалізацією, становленням постіндустріального суспільства, зниженням рівня довіри до інституту державної служби та державної бюрократії та ін. [44, с. 59].

Дослідження інституту державної служби у вітчизняній доктрині є порівняно новою сферою. Така ситуація зумовлена контекстом розвитку адміністративного права в період радянської окупації, за якої державне управління здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва, особливо не розвивалось. Не розвивалась і наука адміністративного права, як демократичної, правової галузі [44, с. 60]. З 1997 р.

питання формування, діяльності та розвитку державної служби досліджувалася спочатку в межах спеціальності «організація і управління в державних установах», а також інших споріднених спеціальностях [45]. Натепер вектор розвитку доктрини змінено кардинально. Існує велика кількість наукових шкіл, які предметно вивчають відповідні питання. Їх роботи є рушійною силою розвитку державної служби на практиці, активно імплементуються у вітчизняне законодавство.

Попри посилені інтерес сучасних науковців до проблематики державної служби, дискусія у вітчизняній доктрині щодо її інтерпретації триває. Існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту. Визначення поняття державної служби і питань її теоретичного та практичного аналізу, посідають одне з центральних місць у науці адміністративного права. Це цілком зрозуміло, оскільки державна служба фактично представляє державу, остання оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби [44, с. 60].

За визначенням С. Дубенко, державна служба – це механізм здійснення завдань і функцій держави [20, с. 133]. О. Оболенський визначив державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою [37, с. 61]. М. Іншин державну службу дефініціював як особливий вид професійної діяльності і форму реалізації конституційного права на працю [26, с. 7]. Т. Пахомова державну службу дослідила в контексті системного об'єкта, складовими якого виступають: державні органи, на які покладено повноваження щодо виконання завдань та функцій держави; процеси та процедури, що пов'язані з функціонуванням та розвитком державної служби в цілому та її елементів – державних службовців, та їх нормативно-правовою регламентацією; державні службовці, які безпосередньо виконують завдання та функції держави [39, с. 9].

Характерною рисою сучасних досліджень державної служби є «змістовне»

розширення її поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, але і як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання, зміст якої, за визначенням Н. Грінівцевої, полягає в тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь найбільш здібних управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави [18].

Подальший поступ наукових положень про державну службу є науково-методичною основою її майбутнього практичного розвитку. Як вказують науковці, вона має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської держави [44].

Служба в органах місцевого самоврядування є окремим напрямом досліджень у вітчизняній доктрині [див., наприклад, 8]. Його основою є положення про Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні [5]. Засади формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [23].

Характеристика органів місцевого самоврядування була предметом досліджень В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Батанова, С. Болдирева, В. Борденюка, В. Куйбіди та ін. Від особливостей предмету відання органи місцевого самоврядування поділяють на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції [2].

Актуальним залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. В. Борденюк свого часу виокремив три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [14, с. 69]. В. Погорілко, О. Фрицький та М. Баймуратов до загальних функцій органів місцевого самоврядування віднесли: політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, мате-

ріально-технічну [34, с. 174]. О. Батанов визначив їх як «основні напрямки і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України» [7, с. 24]. І. Дробуш запропонувала поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: «основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними» [19, с. 5]. В. Чушенко і В. Куйбіда назвали такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади; контрольну функцію [30, с. 189–190]. Особливий науковий інтерес функції органів місцевого самоврядування натеper становлять у контексті децентралізації [див., наприклад, 33].

Актуальними залишаються питання практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами [див., наприклад, 25]. Окремий блок питань пов'язаний з європейською інтеграцією, його вивчають і у сфері політології [див., наприклад, 17]. Центральним напрямом є подальший розвиток муніципального права [див., наприклад, 6; 34].

20 липня 2023 р. офіційно опубліковано Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Національне агентство з питань державної служби [35] поінформувало, що набрання чинності Законом передбачено через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні [38].

Службу в органах місцевого самоврядування визначено вітчизняним законодавцем як професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [24].

В українському адміністративному праві продовжують тримати актуальність напрями з модернізації профільного законодавства. Його розвиток у сфері публічної служби є важливою складовою адміністративної реформи в Україні, концепції реформування адміністративного права та адміністративного законодавства [10, с. 21].

У 2015 р. міжнародні експерти представили результати порівняльного аналізу у більш як 20 країнах світу. Наприклад, Естонія (кількість населення 1,3 млн) – на 1 чиновника припало 50 громадян (загальна кількість чиновників 26000); Китай (кількість населення 1340 млн) – на 1 чиновника – 19 громадян (загальна кількість чиновників 70 млн); Латвія (кількість населення 2,3 млн) – на 1 чиновника припало 26 громадян (загальна кількість чиновників 88300); Литва (кількість населення 3,3 млн) – на 1 чиновника – 165 громадян (загальна кількість чиновників 20000); Німеччина (кількість населення 83,2 млн) – на 1 чиновника – 163 громадянина (загальна кількість чиновників 507520); США (кількість населення 309 млн) – на 1 чиновника – 147 громадян (загальна кількість чиновників 2101200); Україна (кількість населення 46 млн) – на 1 чиновника – 170 громадян (загальна кількість чиновників 283400); Франція (кількість населення 61 млн) – на 1 чиновника – 190 громадян (загальна кількість чиновників 320000) [46]. У менших за територією і населенням країнах (Латвія, Естонія) припало, відповідно, 26 і 50 громадян на 1 чиновника, а в Литві – 165.

Утримання чиновників – це, безумовно, прес на платників податків, особливо в період війни. Наразі кількість посад державної служби за штатним розписом складає 206 206, що менше на 1640, порівняно з першим кварталом 2023 р. Фактична

кількість працюючих державних службовців 163 553, що на 2700 менше за вказаний період. Кількість вакантних посад на державній службі сягає 36 241 і це на 810 більше за попередній період [3]. З огляду на це не втратив актуальності у вітчизняній доктрині напрям щодо пошуку оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, зокрема впровадженням засобів та форм цифровізації.

Актуальним вектором наукового осмислення залишається співвідношення публічної служби та українського громадянства. На початках формування законодавства про державну службу, науковці стверджували, що Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця – наявність громадянства України [11, с. 33]. Натепер гостро обговорюється доцільність та межі діяльності осіб з іноземним громадянством на публічній службі.

Значну кількість досліджень попереднього десятиріччя було присвячено підготовці, прийняттю та обговоренню положень Закону України «Про державну службу» [22]. Ю. Битяк свого часу вказав, що законодавче регулювання державно-службових правовідносин повинно бути спрямоване на забезпечення роботи апарату всіх державних органів, відповідно до їхніх завдань [10, с. 23].

Не втрачають актуальності наукові пошуки щодо законодавчої підтримки сфери професійної мотивації та вдосконалення. Так, ще на початку 2000-х рр. науковці звертали увагу, що здійснення управлінської діяльності на рівні, що відповідає спрямуванню демократичних і ринкових перетворень в Україні, можливе лише за наявності достатніх правових знань [36, с. 123]. Різноманітними аспектами проблеми мотивації та стимулювання персоналу займалися чимало зарубіжних дослідників. Так, Ф. Тейлор організував власну справу з управлінського консультування, першу в історії менеджменту. А в 1911 р. – Товариство сприяння науковому менеджменту [58]. Ф. Гілбрет вважається одним із основоположників сучасної науки про організацію праці і управління [53]. Ф. Герцберг у 50–60-х рр. XX ст. дослідив фактори, які

справляють мотиваційний і демотиваційний вплив на поведінку людини, породжують її задоволення чи невдоволення [55; 56; 57].

Дослідження професіоналізації кадрів крізь структуру їхньої професійної мобільності у вітчизняній доктрині здійснено С. Хаджирадевою [див., наприклад, 49]. Це дозволило системно розглянути фактори формування та розвитку професійної мотивації персоналу. Науковець свого часу слушно відмітила, що у більшості європейських країн визначення професійних кваліфікацій здійснюють незалежні Асесмент-центри. Метод асесмент-центру виник на в роки Другої світової війни. У Великій Британії його використовували для набору молодших офіцерів, а в США – для підбору розвідників. У більшості країн Європи такі центри створюються на базі професійних асоціацій, які, як правило, є неприбутковими організаціями. Асесмент-центр – це один з методів комплексної оцінки персоналу, заснований на використанні взаємодоповнюючих методик, орієнтований на оцінку реальних якостей співробітників, їхніх психологічних і професійних особливостей, відповідності вимогам посадових позицій, а також виявлення потенційних можливостей фахівців. На сьогодні асесмент-центр є валідним методом оцінки компетенцій співробітників. Надійніше – тільки тривалі спостереження за людиною в реальній роботі [46]. Українські асесмент-центри натеper обслуговують здебільшого ІТ-сферу і бізнес.

На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби. Як відмічають науковці, удосконалення чинного законодавства з питань відповідальності має бути одним із основних завдань адміністративно-правових досліджень та першочергових завдань законодавця [див., наприклад, 4; 29; 47]. Генерація науковців після відновлення незалежності України чітко визначила: «Ненадійний контроль за діяльністю державних службовців, невідпрацьований механізм адміністративної, матеріальної і навіть дисциплінарної відповідальності – це фактори, що провокують корупцію в державній службі та в інших сферах суспільного життя нашої держави» [47, с. 112].

Серед практичних питань у сфері відповідальності на публічній службі науковці називають положення щодо дисциплінарної відповідальності, зокрема стосовно реалізації дисциплінарного провадження та реалізації повноважень дисциплінарної комісії [29, с. 82]. Науковці вказують, що важливого практичного значення набуло забезпечення доктринального супроводу намічених реформ [28].

Новою підгалуззю адміністративного права пропонують виокремити службове право. Прихильники цього підходу акцентують увагу на розвитку в Україні науки про право державної служби (службове право). Її предметом є характеристики державної служби як виду публічної служби, і як, водночас, складного правового явища, яке становлять адміністративна, спеціалізована, мілітаризована види служби [12]. Чи може воно охоплювати усі види публічної служби, чи лише державну – наразі ведеться обговорення.

**Висновки.** Правовий статус публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування залишається на вістрі обговорення між фахівцями різних галузей українського права. У контексті розвитку цих положень зберігається тенденція дослідження категорії «публічність». У вітчизняній доктрині до кінця не встановлена відмінність між термінами «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», що породжує суперечності в їх розумінні. Зберігається тенденція до пов'язання їх співвідношення. Натеper мейнстрім розуміння співвідношення публічної та державної, служби в органах місцевого самоврядування більш-менш усталено визначають як ціле та складові. Актуальним напрямом вивчення питань співвідношення публічної, державної, служби в органах місцевого самоврядування є дослідження міжнародного досвіду. Окремим напрямом досліджень є державна служба. Питання формування, діяльності та розвитку державної служби досліджувалися спочатку в межах спеціальності «організація і управління в державних установах», а також інших споріднених спеціальностях. Натеper вектор розвитку доктрини змінено кардинально. Існує велика кількість наукових шкіл, які

предметно вивчають відповідні питання. Ці роботи є рушійною силою розвитку державної служби на практиці, активно імплементуються у вітчизняне законодавство. Служба в органах місцевого самоврядування є вагомим напрямом досліджень у вітчизняній доктрині. Актуальним залишається дослідження функцій органів місцевого самоврядування. На вістрі обговорення залишаються питання практичної діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянами. Окремий блок питань пов'язаний з європейською інтеграцією. Центральним напрямом є подальший розвиток муніципального права. Продовжують тримати актуальність напрями з модернізації профільного законодавства. Значну кількість досліджень попереднього десятиріччя було присвячено підготовці, прийняттю та обговоренню положень Закону України «Про державну службу». Натепер прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Не втратив актуальності напрям щодо пошуку оптимального балансу в забезпеченні прав і свобод людини та скорочення апарату публічних службовців, зокрема впровадженням засобів та форм цифровізації. Актуальним вектором наукового осмислення залишається співвідношення публічної служби та українського громадянства. Не втрачають актуальності наукові пошуки щодо законодавчої підтримки професійної мотивації та вдосконалення. На вістрі обговорення продовжують перебувати питання про відповідальність у сфері публічної служби. Новою підгалуззю адміністративного права пропонують виокремити службове право.

### Список використаної літератури:

1. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юрид. журн.* 2005. № 8. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18> (дата звернення: 23.06.2023).
2. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/34b75173-1718-404a-aeb0-0769db81ba99/content> (дата звернення: 27.05.2023).
3. Алюшина Н. Державних службовців в Україні стало менше на 2700 осіб. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliia-aliushyna-derzhavnykh-sluzhbovtiv-v-ukrainy-stalo-menshe-na-2700-osib#:~:text=«Наразі%20кількість%20посад%20державної%20служби,2700%20менше%20за%20вказаний%20період> (дата звернення: 26.06.2023).
4. Армаш Н. О. Особливості відповідальності керівників органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права.* № 19. 2003. С. 175–177.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре». 2003. 512 с.
6. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Х. : Одісей. 2008. 528 с.
7. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України.* 1998. № 8. С. 21–24.
8. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право ; міжнародне приватне право». Одеса. 2003. 19 с.
9. Берлач Н. А., Кобець М. А. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України. *Наука і правоохорона.* 2018. вип. 4(42). С. 17–25.
10. Битяк Ю. П. Правові засади та напрями розвитку кадрової політики в Україні. *Актуальні проблеми держави і права.* № 19. 2003. С. 21–23.
11. Біла Л. Р. Право на державну службу та механізм його реалізації. *Актуальні проблеми держави і права.* № 19. 2003. С. 33–37.
12. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. 2020. 511 с.
13. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління і моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу.* 2017. № 1(47). С. 96–100.
14. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче.* 1998. № 7. С. 63–79.
15. Васильєва Л. А. Публічність як затребувана правова матриця громадянського суспільства. Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення: тези доп. учасників наук.-практ. семін.(Харків, 21 лют. 2020 р.); Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН. 2020. 104 с.

16. Волковинська В. О. «Відкритість» у соціальному просторі: щодо проблеми окреслення феноменів «публічність» і «приватність»: результати досліджень, проведених за грантом Президента України за конкурсним проектом Державного фонду фундаментальних досліджень. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2016. № 14. С. 19–22.
17. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції : дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ. 2015. 238 с.
18. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. К. : ФАДА. ЛТД, 1999. 31 с.
19. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ. 2002. 14 с.
20. Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні / Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львів політехніка». 2002. 352 с.
21. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. ВНЗ / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. К. : Видавн. дім «Ін Юре». 2004. 672 с.
22. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. С. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.05.2023).
23. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 23.06.2023).
24. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 28.06.2023).
25. Зеленіна С. М. Правові питання удосконалення порядку розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/5\\_2013/17.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/5_2013/17.pdf) (дата звернення: 27.08.2023).
26. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Одеса : Одес. нац. юрид. акад. 2005. 36 с.
27. Карпенко О. А. Сучасний менеджмент та його завдання. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Соціально-економічний потенціал України та країн Європи: правове регулювання, проблеми і тенденції розвитку»*. К. : Університет «Україна». С. 162–164.
28. Коваленко В. Л. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19. 2003. С. 261–263.
29. Корнута Л. М. Щодо питання удосконалення законодавства про державну службу в частині дисциплінарної відповідальності. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. 295 с.
30. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 186–194.
31. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. вип. 4(35). С. 13–20.
32. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор». 2018. 312 с.
33. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. К.: 2017. 110 с.
34. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер. 2001. 352 с.
35. Національне агентство з питань державної служби : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 28.07.2023).
36. Ніколаєва Л. Завдання і особливості сучасної правової підготовки працівників державних органів управління. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19. 2003. С. 123–124.
37. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посіб. К. : КНЕУ. 2003. 465 с.
38. Офіційно опубліковано Закон про службу в органах місцевого самоврядування. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/news/221033\\_](https://jurliga.ligazakon.net/news/221033_)



- oftsyno-opublikovano-zakon-pro-sluzhbu-v-organakh-mstsevogo-samovryaduvannya (дата звернення: 27.08.2023).
39. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». К. : Вид-во НАДУ. 2007. 28 с.
  40. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2008. 20 с.
  41. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х. 1999. 36 с.
  42. Решота О., Решота П. Основні концепції реформування державного управління США та Європейського Союзу. Демократичне врядування. 2010. вип 6. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/Reshota.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/Reshota.pdf) (дата звернення: 27.05.2023).
  43. Рижков Г. Конституційно-правові вимоги до управлінської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19. 2003. С. 132–134.
  44. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. № 1. 2013. С. 58–65.
  45. Серьогін С. М. Наукова спеціальність «Державна служба» та її роль у професіоналізації кадрів державного управління. *Координати управління* : збірник наукових праць / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. Вип. 3. Івано-Франківськ: «Місто НВ». 2012. 132 с.
  46. Сингаївська М. С. Хаджирадаєва: Закон про держслужбу дуже прогресивний, але немає інструментів для його впровадження». 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2152039-svitlanahadziradeva-zavkafedri-derzavnogomenedzmentu-nadu-pri-prezidentovi-ukraini.html> (дата звернення: 26.06.2023).
  47. Старцев О. Актуальні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб у сфері управлінської діяльності. *Право України*. 2000. № 11. С. 112–114.
  48. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/zpnpadu\\_2009\\_1\\_8.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/zpnpadu_2009_1_8.pdf) (дата звернення: 27.06.2023).
  49. Хаджирадаєва С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема. *Акт. пробл. держ. упр.* : зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2005. Вип. 4(24). С. 53–58.
  50. Цвих В., Неліпа Д. Сучасна теорія публічного управління в США: від постбюрократичної парадигми Б. Армаджані та М. Барзелея до постмодерної концепції Ч. Фокса та Г. Міллера. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2020. Вип. 11. С. 53–61. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-6/7> (дата звернення: 27.05.2023).
  51. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Х. : Право. 2010. 216 с.
  52. Arendt Hannah. Vita Activa. URL: [https://www.academia.edu/33301474/On\\_The\\_Borders\\_of\\_Vita\\_Activa](https://www.academia.edu/33301474/On_The_Borders_of_Vita_Activa) (дата звернення: 27.06.2023).
  53. Gilbreth Frank Bunker. URL: <https://www.britannica.com/biography/Lillian-Evelyn-Gilbreth> (дата звернення: 23.05.2023).
  54. Habermas J. Further Reflections on the Public Sphere. Habermas and the Public Sphere: Studies in contemporary German social thought/ Calhoun Craig (ed.). Cambridge. MA : MIT Press. 1992. P. 359–402.
  55. Herzberg F. The Managerial Choice: To be Effective or to be Human. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin. 1976. 360 p.
  56. Herzberg F. The motivation to work / F. Herzberg, B. Mausner, B. B. Snyderman. N.Y. : Wiley. 1959. 157 p.
  57. Herzberg F. The Motivation to Work / F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman New Jersey: Transaction Publishers. 1993. 180 p.
  58. Taylor Frederick Winslow. The Principles of Scientific Management : Monograph. Harper & Brothers. 1911. 114 p.

### **Bulkat M. Trends in the development of scientific regulations regarding public, state, service in local self-government bodies**

*The article outlines the current trends in the development of domestic scientific regulations regarding public, state, service in local self-government bodies. It is indicated that the legal status of public service and its types remains at the forefront of discussion between specialists of various branches of Ukrainian law. In the context of the development of these*

*provisions, the trend of research into the category «public» is maintained. In the national doctrine, the distinction between the terms "service", "public service", "state service", "service in local self-government bodies" is not fully established, which creates contradictions in their understanding. The tendency to link their ratio remains. Currently, the mainstream understanding of the relationship between public and state services in local self-government bodies is more or less established as a whole and components. Research of international experience is a topical area of study of the relationship between public, state and service in local self-government bodies. A separate area of research is the state (civil) service. The questions of the formation, activity and development of the state service were first studied within the scope of the specialty "organization and management in public institutions", as well as other related specialties. For now, the vector of the doctrine's development has been radically changed. There are a large number of scientific schools that objectively study relevant issues. Service in local self-government bodies is an important direction of research in the national doctrine. The study of the functions of local self-government bodies remains relevant. The issue of practical activities of local self-government bodies and their interaction with citizens remain at the forefront of discussion. A separate block of questions is related to European integration. The central direction is the further development of municipal law. Areas of modernization of specialized legislation continue to be relevant. A significant amount of research in the previous decade was devoted to the preparation, adoption and discussion of the provisions of the Law of Ukraine "On State Service". For now, the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" has been adopted. The direction of finding an optimal balance in ensuring human rights and freedoms and reducing the number of public servants, in particular, by introducing means and forms of digitalization, has not lost its relevance. The relationship between public service and Ukrainian citizenship remains an actual vector of scientific understanding. Scientific searches regarding legislative support for professional motivation and improvement do not lose their relevance. The issue of responsibility in the field of public service continues to be at the forefront of discussion. It is proposed to single out service law as a new sub-branch of administrative law.*

**Key words:** administrative law, public service, state service, service in local self-government bodies, development trends.

УДК 351:63:27

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.6>**М. М. Руденко**

кандидат юридичних наук, доцент  
Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0009-0008-8983-9470>

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ

В статті з'ясовано особливості адміністративного акту, як інструменту адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України. Доведено, це інструмент, форма публічного адміністрування компетентних поліцейського, військовослужбовця Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, посадової особи Служби цивільного захисту підрозділу (органу) МВС України – адміністративного органу. Це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом з метою вирішення конкретної індивідуальної справи та спрямованої на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов'язків окремої особи, як внутрішньо-організаційної так й зовнішньої адміністративної, правоохоронної та військово-охоронної діяльності – здійснення оборони Вітчизни. Адміністративний акт видається на основі реалізації норм адміністративного права, зовнішнім виразом якого є Конституція та закони України, рішення Європейського суду з прав людини, зразкові та типові рішення Верховного Суду, підзаконні нормативно-правові акти МВС України, інших центральних, місцевих та локальних органів виконавчої влади. Його прийняття призводить до виникнення зміни або припинення конкретних адміністративно-правових відносин, які врегульовуються посадовими особами та органами МВС України. Адміністративний акт це знаряддя (засіб) адміністративного органу МВС на даний їм законодавством України для вирішення завдань і функцій які стоять перед ним. Чітка визначеність адресата конкретної (індивідуальної) особи (осіб) провідна характеристика адміністративного акту. Видання адміністративного акту контролюється в адміністративний спосіб вищим за статусом адміністративним органом та (або) системою адміністративного судочинства. В цілому зроблено висновок, що адміністративні акти, які видаються адміністративними органами МВС – це індивідуальні інструменти публічного адміністрування посадових осіб та органів МВС, які здійснюється (видаються) на основі реалізації норм адміністративного права з метою забезпечення задач і функцій органів внутрішніх справ та призводять до виникнення і зміни та припинення адміністративно-правовий відносин стосовно конкретних осіб.

**Ключові слова:** адміністративний орган, адміністративно правові відносини, індивідуальний акт, контроль, поліцейський, посадова особа, рішення, юридично значима дія.

**Актуальність дослідження.** В системі публічно-правового забезпечення прав свобод та законних інтересів громадян провідне місце належить органам внутрішніх справ України. Саме їх посадові особи здійснюють забезпечення громадського порядку, громадської безпеки надають поліцейські та спеціальні адміністративні послуги, здійснюють оперативно-розшукову та слідчу діяльність. Все це

здійснюється в якомусь без форменому виді, а завдяки конкретним легітимним інструментам публічного адміністрування. Найбільшого широко застосування серед яких знайшли адміністративні акти.

Умовах сьогодення, посадові особи та підрозділи з України здійснюють титанічну роботу щодо забезпечення своїх задач і функцій умовах воєнного стану.

Саме розкриттю юридичної природи адміністративних актів, як інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України буде присвячена аналізований стаття.

*Огляд останніх досліджень і публікацій.* До проблеми інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС звертались вчені правники О. Бандурка, В. Басс, С. Берлач, О. Баклан, І. Волкова, В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Дніпров, С. Домусчі, А. Іванищук, Р. Ієрінг, В. Колпаков, Я. Кондратьєв, С. Константінов, С. Короєд, М. Корнієнко, В. Курило, Д. Лазарєв, М. Мандель, Є. Мойсеєв, В. Олєфір, В. Опришко, Підберезних, Ю. Римаренко, С. Сливка, С. Стеценко, І Ткаченко, Л. Шапенко, В. Шкарупа та ін. Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашої роботи вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Виклад основних положень.** Згідно з визначенням термінів Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [1].

В теорії адміністративного права України розкрито, що адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування – це рішення компетентного адміністративного органу щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для визначених суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених адміністративних обов'язків і прав) [2, с. 283]. На погляд німецьких вчених у галузі адміністративного права адміністративний акт – це суверенне індивідуальне рішення у справі, яке є обов'язковим, якщо його не було успішно оскаржено за допомогою засобу правового захисту. Адміністративний акт – це будь-який наказ, рішення чи інший суверенний захід, який влада вживає для врегулювання окремої справи

у сфері публічного права та має пряму зовнішню юридичну дію. За допомогою цієї форми дій публічна адміністрація претендує на особливе право, на яке приватні особи не мають права і яке, отже, підпадає під спеціальні правила. Спеціальні суди, зокрема адміністративні або соціальні суди, відповідають за судові спори [3].

Згідно з словником української мови «інструмент» це знаряддя для праці, або сукупність таких знарядь [4]. Більш спеціально слід зазначити, що інструмент публічного адміністрування є зовнішнім групи, однорідні як за сутністю, так і за юридичною природою адміністративні акти державних адміністраторів, що здійснюються в межах передбачена законом компетенція з метою досягнення бажаного публічний результат [5]. Треба підкреслити, що офіційного оприлюднення Закону України «Про адміністративну процедуру» в теорії практиці адміністративного права використовувався категорія «індивідуальні правові акти» з схожим юридичним змістом, як акти державних органів, недержавних організацій, посадовців, що виражають рішення в конкретній юридичній справі (вирок або рішення суду, наказ керівника підприємства або установи тощо). Індивідуальні акти – це акти застосування права, тому їх називають ще правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям та обов'язкові для виконання тільки ними [6].

Виходячи з таких теоретичних засад, слід зазначити, що особливостями адміністративних актів, як інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України є наступне. Вони є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб, як працівників МВС України та й певних приватних і публічних осіб, щодо яких здійснюються їх застосування. Характеризуються чітким формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти. Розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування. Чітка визначеність адресата – конкретної особи або

осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами [2]. Вони можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено; ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади. Спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [7]. Наприклад, інспектором Головного управління патрульної поліції у Львівській області Особа 2, було винесено постанову про адміністративне правопорушення в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху серія ЕАК № 2238006 про притягнення ОСОБА\_1, до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 126 КУпАП та накладено адміністративне стягнення у виді штрафу. У змісті вказаної постанови було чітко зазначено, що Особа 1 керувава транспортним засобом з обладнаним засобами пасивної безпеки, однак не була пристебнута паском безпеки та не мав при собі свідоцтва про реєстрацію транспортним засобом яким керував, не пред'явив поліс обов'язкового страхування, чим порушив п. 2.4.а. ПДР, чим скоїв правопорушення передбачене ч. 1. ст. 126 КУпАП. Постанова, була розглянута безпосередньо на місці вчинення правопорушення без складення протоколу про адміністративне правопорушення, що відповідає чинній на час складення постанови редакції ч. 2, 4, 5. ст. 258 КУпАП [8], а також відповідає змісту Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 [9]. Особа 1 оскаржувала постанову про притягнення до адміністративної відповідальності до суду, однак, у задоволенні позовних вимог про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення шляхом притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА\_1 було відмовлено [10].

Юридичне значення адміністративних актів, як інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України полягає в тому, що вони є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб. Ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування [2]. Наприклад, 7 квітня 2023 р. Начальник Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України полковник поліції Особа 1 представив особовому складу поліції Одещини тимчасово виконуючого обов'язки начальника Головного управління Національної поліції в Одеській області – полковника поліції Особа 2 [11]. Це було здійснено після проведення усіх передбачених для такого призначення адміністративних (службових) процедур та призвело до припинення владним повноважень попереднього керівника Головного управління національної поліції в Одеській обл. та виникнення таких повноважень в Особи 2 – виникнення нового юридичного факту.

**Висновки.** Отже, адміністративні акти, як інструменти адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України характеризується наступними особливостями:

- це інструмент, форма публічного адміністрування компетентних поліцейського, військовослужбовця Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, посадової особи Служби цивільного захисту підрозділу (органу) МВС України – адміністративного органу;

- це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом з метою вирішення конкретної індивідуальної справи та спрямованої на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов'язків окремої особи, як внутрішньо-організаційної так й зовнішньої адміністративної, правоохоронної та військово-охоронної діяльності – здійснення оборони Вітчизни;

– адміністративний акт видається на основі реалізації норм адміністративного права, зовнішнім виразом якого є Конституція та закони України, рішення Європейського суду з прав людини, зразкові та типові рішення Верховного Суду, підзаконні нормативно-правові акти МВС України, інших центральних, місцевих та локальних органів виконавчої влади;

– його прийняття призводить до виникнення зміни або припинення конкретних адміністративно-правових відносин, які врегульовуються посадовими особами та органами МВС України;

– адміністративний акт це знаряддя (засіб) адміністративного органу МВС на даний їм законодавством України для вирішення завдань і функцій які стоять перед ним;

– чітка визначеність адресата конкретної (індивідуальної) особи (осіб) провідна характеристика адміністративного акту, як інструменту адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України;

– видання адміністративного акту контролюється в адміністративний спосіб вищим за статусом адміністративним органом та (або) системою адміністративного судочинства.

Отже, адміністративні акти, які видаються адміністративними органами МВС – це індивідуальні інструменти публічного адміністрування посадових осіб та органів МВС, які здійснюється (видаються) на основі реалізації норм адміністративного права з метою забезпечення задач і функцій органів внутрішніх справ та призводять до виникнення і зміни та припинення адміністративно-правовий відносин стосовно конкретних осіб.

### Список використаної літератури:

1. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ. Голос України офіційне видання від 15.06.2022. № 123
2. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного

стану: колективна монографія/за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

3. Krems B. Verwaltungsakt. 2012. <https://olev.de/uv/verwakt.htm>
4. Інструмент. Словник української мови: в 11 томах. Том 4. 1973. С. 34. <http://sum.in.ua/s/instrument>
5. Administrative Law of Ukraine for Foreigners: Popular science publication / Valentyn Halunko (ed.). Odesa : Publishing House «Helvetica», 2021. 88 p.
6. Антошкіна В. Індивідуальні правові акти як об'єкт тлумачення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні*. 2020. науки [http://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1\\_2020/4.pdf](http://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/4.pdf)
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51, ст. 1122.
9. Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Затверджено Наказом МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1395. *Офіційний вісник України* від 13.11.2015 2015 р., № 88, стор. 176, стаття 2964. Верховна Рада України. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>
10. Про відмову у задоволенні позовних вимог про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення серії ЕАК N 2238006 від 13.03.2020 р. Справа № 456/1173/20. Провадження N 2-а/456/41/2020. Ліга-Закон. 2020. <https://verdictum.ligazakon.net/document/91033787>
11. В Одесі призначили нового керівника Головного управління Національної поліції області. 2023. Головне управління поліції в Одеській обл. <https://od.npu.gov.ua/news/v-odesi-pryznachyly-novoho-kerivnyka-holovnoho-upravlinnia-natsionalnoi-politsii-oblasti>

---

**Rudenko M. Administrative act as a tool for administrative and legal support of the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine**

*The article clarifies the peculiarities of the administrative act as a tool for administrative and legal support of the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It has been proven that this is a tool, a form of public administration of a competent police officer, a soldier of the National Guard of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, an official of the Civil Protection Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. This is a decision or a legally significant action of an individual nature, adopted by an administrative body for the purpose of solving a specific individual case and aimed at acquiring, changing, terminating, or realizing the rights and obligations of an individual, both intra-organizational and external administrative, law enforcement and military security activities – defense of the Motherland. An administrative act is issued based on the implementation of the norms of administrative law, the external expression of which is the Constitution and laws of Ukraine, decisions of the European Court of Human Rights, exemplary and typical decisions of the Supreme Court, subordinate legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, other central, local, and local executive bodies authorities. Its adoption leads to the change or termination of specific administrative and legal relations, which are regulated by officials and bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. An administrative act is a tool of the administrative body of the Ministry of Internal Affairs given to it by the legislation of Ukraine to solve the tasks and functions before it. The clear determination of the addressee of a specific person is the leading characteristic of an administrative act. Issuance of an administrative act is controlled in an administrative manner by an administrative body higher in status and by the system of administrative justice. In general, it was concluded that administrative acts issued by the administrative bodies of the Ministry of Internal Affairs are individual tools of public administration of officials and bodies of the Ministry of Internal Affairs, which are carried out (issued) on the basis of the implementation of the norms of administrative law in order to ensure the tasks and functions of the bodies of internal affairs and lead to the emergence and changes and termination of administrative-legal relations regarding specific persons.*

**Key words:** administrative body, administrative legal relations, CONTROL, decision, individual act, legally significant action, policeman.

---

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

---

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.7>

**В. Г. Павлов**

кандидат юридичних наук,  
суддя Новозаводського районного суду міста Чернігова

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ПОКАРАННЯ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

В статті з'ясовано спільні та відмінні підходи у виборі засобів індивідуалізації покарання та меж суддівського розсуду при призначення покарання в Україні та Республіці Польща на підставі аналізу підходів щодо втілення принципу індивідуалізації покарання в кримінальному законодавстві (синхронне та діахронне порівняння), з урахуванням конституційного визначення кримінально-правового принципу в обох країнах, доктринальних підходів та судової практики. Наведено стислий огляд позицій науковців щодо розуміння принципу індивідуальної кримінальної відповідальності та його значення для подальшої диференціації кримінальної відповідальності та індивідуалізації покарання. Зазначено, що зважаючи на те, що за значенням лексеми «особиста», «персональна», «індивідуальна» передають схожий (тотожний) зміст, а саме та, яка стосується окремої особи, їх використання при розкритті сутності принципу є прийнятним (допустим). Водночас правильніше все ж таки вести мову про принцип індивідуальної кримінальної відповідальності, оскільки в ст. 61 Конституції України вказано, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Установлено, що в кримінально-правових доктринах обох порівнюваних країн принцип індивідуалізації покарання трактується як вимога до суду враховувати характер і ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, мотиви і цілі вчиненого, особистість винного, характер і розмір заподіяної шкоди, обставини, що пом'якшують і обтяжують покарання, думку потерпілого у справах приватного обвинувачення і мотивувати обрання покарання у вирок. В рамках розкриття предмета дослідження проаналізовано приписи кримінального закону, в яких втілюється принцип індивідуалізації покарання та інших заходів кримінально-правового характеру за КК Республіки Польщі. Проаналізовано також новели кримінального закону Республіки Польщі, спрямовані на формалізацію директив призначення покарання конкретній особі, зокрема введення окремих структурних частин статті, в яких міститься перелік обставин, що обтяжують та пом'якшують покарання, які набувають чинності 1 жовтня 2023 року.

**Ключові слова:** принцип, індивідуалізація покарання, обставини, що обтяжують або пом'якшують покарання, суддівський розсуд.

**Актуальність теми.** Впродовж останніх років здійснюється розробка проекту нового КК України, одним з концептуальних питань якого є забезпечення максимально допустимо широкого і, водночас, диференційованого пере-

ліку не лише покарань, а й інших заходів кримінально-правового характеру, що підлягають застосуванню до особи у зв'язку із вчиненням нею злочину, оскільки на сьогодні не вирішена проблема уніфікації підходів до законодавчої



регламентації, гуманізації та диференціації відповідальності не лише за злочини, але й за інші публічні правопорушення, зокрема, проступки та адміністративні правопорушення [1]. Серед причин, що обумовили реформування кримінального законодавства згадується й те, що чинні закони про відповідальність за публічні правопорушення не повною мірою відповідають міжнародно-правовим зобов'язанням України як в частині визначення кола діянь, за які в них має бути встановлена відповідальність, так і в частині забезпечення гарантій прав людини і основоположних свобод щодо осіб, які до такої відповідальності притягуються (гарантії ст. 6 ЄКПЛ для осіб, які притягуються до відповідальності на основі КУпАП, встановлення «права на надію» для осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, та ін). Україна визнана кандидатом на вступ до Європейського Союзу, що потребує оцінювання результатів впровадження в українське кримінальне законодавство основних принципів правового забезпечення реалізації прав людини, визнаних європейською спільнотою, із їх належною кримінально-правовою охороною [2, с. 118].

В проекті КК України можна виділити засади застосування заходів кримінально-правового характеру, які доречно визнати відповідними принципами. Так, мова йде про ті принципи кримінального кодексу та його застосування, які наведені в Розділі 1.2, а саме: *пропорційності*, згідно з яким кримінально-правові засоби встановлюються відповідно до ступеня тяжкості кримінального правопорушення (диференціація) та застосовуються з урахуванням ступеня тяжкості вчиненого кримінального правопорушення й особи винного (індивідуалізація); *індивідуальності*, суть якого полягає в тому, що кримінально-правові засоби, що застосовуються до особи, мають індивідуальний характер, не допускаються колективна відповідальність і відповідальність особи за діяння іншої особи. По суті мова йде про диференціацію засобів кримінально-правового характеру на законодавчому рівні та індивідуалізацію покарання. А враховуючи те, що за статтею 3.1.3. Кримінальна відпові-

дальність проекту КК кримінальною відповідальністю є кримінально-правові засоби, передбачені пунктами 1–5 частини 1 статті 3.1.2 цього Кодексу, які підлягають застосуванню до особи, засудженої за вчинення кримінального правопорушення, а також судимість, стає зрозуміло, що мова йде фактично про диференціацію кримінальної відповідальності в звичному розумінні. На реалізацію принципу індивідуалізації покарання спрямовані і загальні правила призначення покарань (Стаття 3.3.1 проекту), де зазначено, що суд урахує: 1) особливості конкретного кримінального правопорушення, 2) особу винного, 3) кількість ознак, які підвищують ступінь тяжкості злочину, 4) обставини, які пом'якшують покарання за злочин та проступок (стаття 3.3.2 цього Кодексу) або обтяжують покарання (стаття 3.3.3 цього Кодексу), 5) ризики вчинення нового кримінального правопорушення та інші обставини, установлені органом пробації у досудовій доповіді (при призначенні покарання за злочин). Як бачимо перелік таких обставин розширений, у порівнянні з чинним КК за рахунок п.3 та п.5. Також проект передбачає не тільки загальні правила призначення покарання, але й новелу – спеціальну норму (стаття 3.5.3.) про загальні правила застосування засобів пробації, в якій закладено підвалини для індивідуалізації їх застосування, з урахуванням: 1) особливостей конкретного вчиненого злочину; 2) особи засудженого; 3) ризиків вчинення особою нового злочину та інших обставин, установлених органом пробації. Проектом передбачено, що вибір конкретних засобів безпеки (обмежувальних засобів, примусової психіатричної допомоги) також має здійснюватися на підставі загальних правил застосування засобів безпеки (стаття 3.6.2) до особи, з урахуванням: 1) ступеня тяжкості й характеру вчиненого нею діяння та 2) відомостей про таку особу. Отже аналіз проекту дозволяє говорити про те, що принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності через її легальне тлумачення як сукупності заходів кримінально-правового характеру є тотожним із поняттям індивідуалізація заходів кримінально-правового характеру

та родовим поняттям щодо таких принципів як індивідуалізація покарання, індивідуалізація заходів пробації та індивідуалізація засобів безпеки (окремих).

Певні норми проекту КК є новелами, а тому, крім теоретичного осмислення, на порядок денний стане питання їх практичного застосування в майбутньому. Одним з ймовірних кроків запобігти проблемам в правозастосовній діяльності може бути урахування позитивного досвіду застосування тих чи інших засобів кримінально-правового характеру в інших країнах, зокрема в країнах Європейського Союзу. Предметом такого аналізу можуть бути розуміння принципу індивідуалізації покарання, засоби індивідуалізації покарання та межі суддівського розсуду при їх призначенні. Вибір кримінального законодавства та доктрини Республіки Польщі як об'єкта компаративного аналізу обумовлений зокрема близькістю принципів романо-германської правової системи до якої відносяться і Україна і Польща, і які прагнуть гармонізувати національні правові системи з нормами міжнародного права та права Європейського Союзу. В той же час Республіка Польща на сьогодні вже є членом ЄС, а тому крокує попереду України в цих питаннях, тому аналіз досвіду підходів польського законодавця щодо регламентації індивідуалізації покарання та інших заходів кримінально-правового характеру може бути цінним як з гносеологічного аспекту, так і з утилітарного – при удосконаленні національного кримінального законодавства та практики його застосування, що є «особливо важливим для України в контексті поступової інтеграції в Євросоюз» [3, с. 6]. Більш того, з метою посилення кримінально-правової охорони біженців з України в 2022 році навіть обговорювалося доцільність доповнення Кримінального кодексу Польщі статтею 61а, відповідно до якої суди повинні застосовувати більш високі міри покарання за конкретні злочини до осіб, які вчинили їх під час збройного конфлікту на території України, зокрема за незаконне позбавлення волі, готування до торгівлі людьми, вимагання боргів, застосування насильства з метою перешкоджання користуванню займаним при-

міщенням [4]. При цьому використання практики призначення покарання у зарубіжних країнах обмежується цитуванням положень іноземного законодавства, що є недостатнім для визначення меж імплементації його положень до національного законодавства. Вищевикладене зумовлює необхідність наукового осмислення та детального теоретичного дослідження природи і змісту загальних засад призначення покарання, встановлення меж урахування певних критеріїв при призначенні покарання [5, с. 4].

**Мета статті** – з'ясувати спільні та відмінні підходи у виборі засобів індивідуалізації покарання та меж суддівського розсуду при призначенні покарання в Україні та Республіці Польща на підставі аналізу підходів щодо втілення принципу індивідуалізації покарання в кримінальному законодавстві України та Республіки Польщі (синхронне та діахронне порівняння), з урахуванням конституційного визначення кримінально-правового принципу в обох країнах, доктринальних підходів та судової практики.

**Аналіз стану наукової розробки.** Питанням вивчення досвіду інших країн у сфері регламентації засад призначення покарання присвячено праці вітчизняних науковців, зокрема Р. Бабанлі, І. Давидович, О. Дудорова, В. Полтавець, Є. Полянського, А. Савченко, Т. Сахарук, Н. Сторчак, В. Тулякова, М. Хавронюка та ін. Компаративний аналіз саме кримінального законодавства Польщі розглядалась такими вітчизняними науковцями, як Т. Сахарук, М. Хавронюк, Р. Бабанлі, К. Полінкевич (призначення покарання за незакінчений злочин), Ю. Шинкарьов (індивідуалізація покарання для осіб, які вчинили правопорушення у стані обмеженої осудності), О. Винарчик (за КК Польщі 1932 р.), Р. Орловський (призначення покарання співучасникам злочину). Водночас зважаючи на динамізм кримінального законодавства не тільки України, але й Республіки Польщі, зокрема і в питаннях загальних засад призначення покарання, питання це потребує синхронного компаративного аналізу.

Зазначимо, що індивідуалізація покарання практично не виступає об'єктом

порівняльно-правових досліджень польських колеґ правників, оскільки вони при проведенні компаративних досліджень звертаються до аналізу кримінального права та законодавства країн ЄС.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** М. Хавронюк звертає увагу, що «у тій чи іншій мірі про кримінально-правові принципи згадується в усіх конституціях європейських держав, за винятком Союзної конституції Швейцарії» і «найчастіше в названих конституціях йдеться про принципи законності, ультраактивності і ретроактивності кримінального закону» [6, с. 76]. В Конституції Польщі, крім того, міститься припис щодо притягнення до кримінальної відповідальності тільки тієї особи, яка вчинила діяння, заборонене під загрозою покарання законом, що діє під час вчинення діяння (ст. 42) [7].

Як зазначає В. Полтавець, в теорії кримінального права не склалося єдиної позиції щодо розуміння змісту принципу індивідуалізації покарання та його співвідношення з принципом індивідуалізації відповідальності [8, с. 15–16]. В вітчизняній кримінально-правовій доктрині також зустрічаються різні підходи щодо позначення цих принципів. Принцип індивідуального характеру відповідальності, що базується на ст. 61 Конституції України інколи іменують ще принципом особистого характеру відповідальності або особистої відповідальності [9, с. 9–10]. Так, принцип особистої відповідальності виокремлював М. Коржанський, П. Фріс (називає його принцип відповідальності за власні діяння), В. Гацелюк (згадує цей принцип як принцип персональної відповідальності). М. Хавронюк зазначає, що в Конституції України наразі визначено і в КК відображено принцип *індивідуального характеру* юридичної відповідальності (ч. 2 ст. 61 Конституції, ч. 2 ст. 11, ст. ст. 29,30 КК), в подальшому називаючи його вже принципом *особистого* характеру кримінальної відповідальності [10, с. 69, 71]. При цьому, як і автори класичного підручника з кримінального права, розрізняє власне принцип особистого характеру відповідальності та принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності і покарання [11, с. 15, 10, с. 71]. М. Панов до основних

і найбільш важливих галузевих принципів кримінального права відносив принципи особистого та винного характеру відповідальності та диференціації кримінальної відповідальності та індивідуалізації покарання [12, с. 12]. Видається, що зважаючи на те, що за значенням лексеми «особиста», «персональна», «індивідуальна» передають схожий (тотожний) зміст, а саме та, яка стосується окремої особи, їх використання при розкритті сутності принципу є прийнятним (допустим). Водночас правильніше все ж таки використовувати термін «індивідуальна», оскільки в ст. 61 Конституції України вказано, що юридична відповідальність особи має *індивідуальний* характер. Сам принцип індивідуалізації покарання трактується як вимога до суду враховувати характер і ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, мотиви і цілі вчиненого, особистість винного, характер і розмір заподіяної шкоди, обставини, що пом'якшують і обтяжують покарання, думку потерпілого у справах приватного обвинувачення і мотивувати обрання покарання у вирок [10, с. 71], тобто призначення покарання з урахуванням іманентних аспектів окремого кримінального правопорушення та властивостей особи кримінального правопорушника.

Польські науковці також звертали увагу на важливості тлумачення принципу індивідуалізації покарання, оскільки прийнята в Кримінальному кодексі норма про директиви призначення покарання мала досить загальний характер (до змін, внесених в 2023 році). Це актуалізувало питання тлумачення принципу індивідуалізації покарання і кола обставин, які мали враховуватися в індивідуальному акті призначення покарання. Як і в Україні, в Польщі відбувається реформування кримінального законодавства, саме тому ми маємо виходити із урахування цього факту і зважати, що об'єктом порівняльного аналізу буде і чинна редакція статей, які містять директиви щодо призначення покарання і інших заходів кримінально-правового характеру, а також і зміни до них, які мають набути чинності 1 жовтня 2023 року. Це, з одного боку, ускладнює аналіз, а з іншого дозволяє розглянути цей процес як динамічний

і таким чином провести не тільки синхронне, але й діахронне порівняння.

В *КК Республіки Польщі* засади індивідуалізації покарання, як і інших заходів кримінально-правового характеру<sup>1</sup> визначено в ряді статей розділу VI «Принципи призначення покарання та заходи (види) покарання». Так, в ст. 53 визначено наступне:

§ 1. Суд призначає покарання на свій розсуд у межах, передбачених законом, дбаючи про те, щоб його заповідання не перевищувало ступеня вини, беручи до уваги ступінь суспільної шкідливості діяння та враховуючи превентивні та виховні цілі, які мають бути досягнуті стосовно засудженого, а також потреби у сфері формування правової свідомості суспільства.

§ 2. Призначаючи покарання, суд бере до уваги, зокрема, мотивацію та поведінку винного, особливо у випадку злочину на шкоду безпорадній особі за віком або станом здоров'я, яка вчиняє злочин разом з неповнолітнім, вид і ступінь порушення винним обов'язків, вид і ступінь негативних наслідків злочину, особливості особи, спосіб життя до вчинення злочину та поведінку після його вчинення, і зокрема намагання відшкодувати шкоду чи відновити соціальну справедливість в іншій формі, а також поведінку потерпілої сторони.

§ 3. Призначаючи покарання, суд також бере до уваги позитивні результати посередництва між потерпілим і злочинцем або угоду, досягнуту між ними під час провадження перед судом чи прокурором [13].

Ці директиви щодо призначення покарання в теорії кримінального права Польщі поділяються на загальні (§ 1) та спеціальні (§ 2) [14, с. 380]. До загальних належать: ступінь вини, ступінь суспільної шкідливості, цілі покарання з точки зору

формування правосвідомості суспільства, а також превентивні та виховні цілі щодо засудженого. Співмірним же і справедливим покаранням вважають лише покарання, призначене з урахуванням усіх приписів закону про покарання, а також усіх обтяжуючих і пом'якшуючих обставин [15, с. 83–88]. Однак окремі загальні директиви не завжди повинні братися до уваги в однакої мірі однаковою мірою [16, с. 151]. Той факт, що кожна директива по-різному впливає на покарання конкретного правопорушника, дає можливість *індивідуалізувати покарання* [17, с. 39]. Індивідуалізація покарання поряд з такими принципами як суддівський розсуд та змістовність покарання визнаються загальними принципами призначення покарання або керівними засадами призначення покарання [18, с. 173].

Інші науковці вказують, що першої групи належать обставини, що розвивають директиву пропорційності покарання ступеню суспільної шкідливості, а до другої – обставини, що конкретизують специфічну превентивну директиву. Перелік обставин у ч. 2 ст. 53 *КК* не є закритим, оскільки законодавець використав термін «зокрема». Таким чином, суд може взяти до уваги й інші обставини, які, на його думку, мають істотне значення для призначення покарання у конкретній справі [18]. До них не належать ті, що належать до складу кримінального правопорушення.

Ще донедавна польський законодавець не уточнював, які з обставин, перелічених у ч. 2 ст. 53 *КК*, є обтяжуючими, а які – пом'якшуючими. На це впливали обставини конкретної справи. Лише вчинення діяння спільно з неповнолітнім та попередня судимість завжди визнавались обтяжуючими обставинами, як і вчинення діяння в стані алкогольного сп'яніння [19, с. 448].

Польський законодавець, як правило, прямо не вказує на пріоритетність тієї чи іншої директив. Яка з них матиме перевагу в разі їх конкуренції щодо конкретного правопорушника, також залишається на розсуд суду. Загальний обов'язок обґрунтовувати судові рішення впливає з положень Кримінально-процесуального кодексу, зокрема, ст. 99, ст. 423, ст. 424

<sup>1</sup> Заходами впливу є (ст. 39): позбавлення публічних прав; заборона обіймати певну посаду, займатися певною професією або здійснювати певну господарську діяльність; заборона займатися діяльністю, пов'язаною з вихованням, лікуванням, навчанням або доглядом за неповнолітніми; заборона перебування в певному середовищі чи місці, контакту з певними особами, наближення до певних осіб або залишення певного місця проживання без дозволу суду; заборона відвідувати масові заходи, центри азартних ігор та брати участь в азартних іграх; зобов'язання тимчасово звільнити приміщення, яке займає спільно з потерпілою стороною; заборона керувати транспортним засобом; грошове стягнення; оприлюднення судового рішення, компенсаційні заходи (зобов'язання відшкодувати шкоду, грошове відшкодування та реституція) та конфіскація.

Кримінального процесуального кодексу [20], які вимагають, що обґрунтування повинно містити стислі вказівки на те, які факти суд визнав доведеними, а які – ні, на які докази покладався недоведеними, на які докази він покладався і чому не прийняв докази протилежного та пояснення правової основи судового рішення. Крім того, в мотивувальній частині вироку мають бути викладені обставини, які суд взяв до уваги при винесенні вироку, зокрема, застосування покарання, застосування надзвичайного пом'якшення покарання, запобіжних заходів та інших положень гарантії та інші рішення, включені до вироку.

На втілення принципу індивідуалізації покарання та інших заходів кримінально-правового характеру спрямовані й наступні положення закону: обставини, що впливають на стягнення, враховуються лише щодо особи, якої вони стосуються (ст. 55); принцип індивідуалізації стягнення застосовується *mutatis mutandis* до призначення інших заходів, передбачених цим Кодексом, за винятком зобов'язання відшкодувати шкоду, заподіяну правопорушенням, покарання у виді обмеження волі у вигляді зобов'язання, передбачені ст. 34 (§ 1а абзац 1), не призначається, якщо стан здоров'я обвинуваченого або його майно та особистий стан виправдовують переконання, що обвинувачений не виконає цього обов'язку (§ 2а ст. 58); суд також може застосувати надзвичайну поблажливість в особливо виправданих випадках, коли навіть найнижче покарання, передбачене за злочин, було б непропорційно суворим, зокрема: 1) якщо потерпілий примирився зі злочинцем, і сторони домовились про спосіб відшкодування шкоди, 2) через ставлення винуватця, особливо коли він доклав зусиль, щоб виправити шкоду або запобігти їй, 3) якщо винному в неумисному злочині або його найближчим особам у зв'язку з вчиненням злочином завдано тяжкої шкоди (§ 2 ст. 60).

Фактично стаття 55 КК Польщі відсилає до конституційних принципів верховенства права, які мають особливе значення для кримінальної відповідальності та виміру покарання. Це: принцип рівності перед законом, який зобов'язує при-

значати однакові покарання за однакових обставин, та принцип людської гідності, який вимагає, щоб з кожною людиною поводитися «відповідно до його індивідуальної цінності» [21, с. 151]. Також прийнято вважати, що принцип індивідуалізації доповнює принципи відповідальності співучасників злочину, які містяться у статтях 20 та 21 § 1 Кримінального кодексу [22, с. 508]. Зокрема, в § 1 ст. 21 КК Польщі, де йдеться про те, що обставини, що *виключають* або *пом'якшують* чи *обтяжують* кримінальну відповідальність враховуються лише щодо особи, якої вони стосуються. В § 2 ст. 21 визначаються засади покарання співучасників злочину, суть яких зводиться до наступного: якщо особиста обставина, що стосується винного, яка впливає навіть на більш суворе покарання, є характеристикою злочинного діяння, то співучасник підлягає кримінальній відповідальності, передбаченій за це злочинне діяння, якщо він або вона усвідомлював цю обставину, навіть якщо вона його не стосувалася. Коли діяння вчиняється кількома виконавцями, міра кримінальної відповідальності кожного з них оцінюється судом окремо, з урахуванням вказівок щодо призначення покарання [23, с. 185].

Звертаємо увагу, що після внесення змін до цієї статті (з 1.10.2023 р.) вона викладена в наступній редакції: § 1. суд призначає покарання на свій розсуд у межах, передбачених законом, з урахуванням ступеня суспільної шкідливості вчиненого, обставин, що *обтяжують* та *пом'якшують* покарання, цілей покарання з точки зору соціального впливу, а також превентивних цілей, на досягнення яких воно спрямоване по відношенню до засудженого. Суворість покарання не може перевищувати ступеня вини [24]. Порівняння цих редакцій статей свідчить про розширення переліку факторів, які мають братися судом до уваги при призначення покарання, як і інших засобів кримінального характеру за рахунок визнання на законодавчому рівні такими обставин, що пом'якшують та обтяжують покарання з одночасною відмовою від такого елемента як достатність покарання для досягнення виховної цілі.

Задля уточнення вказаних в § 2 ст. 53 КК Польщі факторів, що впливають на визначення меж покарання, польський законодавець після тривалих дискусій фахівців, все ж таки доповнив ст. 53 КК Польщі переліком обставин, які обтяжують та пом'якшують покарання в § 2a та § 2b<sup>2</sup>. Це стало новелою кримінального закону Польщі, оскільки раніше він не містив вичерпного переліку обтяжуючих та пом'якшуючих обставин. Визначення цих обставин здійснювалося в межах судового розсуду і суд в вирокі мав зазначити на врахування певних з цих обставин при визначенні застосування конкретної міри покарання, посилаючись на ст. 21 КК Польщі. Окремі судді запровадження встановленого законом переліку обставин, що впливають на покарання – обтяжуючих чи пом'якшуючих, як однієї з директив призначення покарання, розцінюють як обмеження їх свободи прийняття рішень, фактично звуження дискреційних повноважень [25].

Отже, обставинами, що обтяжують покарання наразі визнаються: (1) наявність судимості за умисний або неумисний злочин; (2) з використанням безпорадного стану, інвалідності, хвороби або похилого віку потерпілого віком потерпілого; (3) дії, що призводять до приниження чи страждань потерпілого; (4) вчинення умисного злочину; (5) вчинення злочину з мотивів, що заслуговують на особливий осуд; (6) вчинення злочину з мотивів ненависті за ознаками національної, етнічної, расової, політичної або релігійної приналежності потерпілого, або релігійної належності потерпілого або через його нерелігійність; (7) вчинення злочину з особливою жорстокістю; (8) вчинення злочину в стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, якщо цей стан був чинником, що спричинив вчинення правопорушення або істотного посилення його наслідків; (9) вчинення злочину у співучасті з неповнолітнім або з використанням його участі.

Окремі з новел вже критикуються з огляду на можливість їх різного тлумачення, як от, похилий вік злочинця, дове-

дення до страждань потерпілої сторони, припущення щодо злочинів на ґрунті ненависті, вчинення злочину внаслідок виключної ситуації, що на думку суддів може викликати хаос в правозастосуванні. Видається, що подібна позиція є в більшій мірі емоційною, оскільки окремі з цих обставин, зокрема «похилий вік», «на ґрунті ненависті» використовуються в практиці польських судів не перший рік [26; 27].

В § 2b пом'якшуючими обставинами визнані наступні: (1) вчинення правопорушення внаслідок мотивації, яка заслуговує на увагу; (2) вчинення злочину під впливом гніву, страху або хвилювання, обставинами інциденту; (3) вчинення правопорушення у зв'язку з надзвичайною ситуацією, правильній оцінці якої істотно перешкождали особисті обставини, обсяг знань або життєвий досвід правопорушника; (4) вжиття заходів для запобігання шкоді або травмам, внаслідок правопорушення, або обмеження її розміру; (5) примирення з потерпілим; (6) відшкодування шкоди, завданої правопорушенням, або відшкодування збитків, заподіяних внаслідок правопорушення; (7) вчинення правопорушення за значного сприяння потерпілого; (8) добровільне повідомлення про вчинене ним правопорушення органу, уповноваженому здійснювати кримінальне переслідування уповноваженому здійснювати кримінальне переслідування.

Аналіз окремих вироків засвідчив, що польські судді детально обґрунтовують (оцінюють) так звані загальні директиви щодо призначення покарання (ступінь вини, ступінь суспільної шкідливості, цілі покарання з точки зору формування правосвідомості суспільства, а також превентивні цілі щодо засудженого). В загальному виді описуються обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання, як от «при призначенні покарання на користь обвинуваченого були враховані відсутність попередніх судимостей, похилий вік і каюття, яке він продемонстрував під час судового розгляду. Обтяжуючою обставиною залишилося порушення правила тверезості» [28] або «покарання у вигляді 6 місяців позбавлення волі та 60 денних ставок

<sup>2</sup> Зміни до статті 53 набирають чинності з 1.10.2023 р.

штрафу є адекватними ступеню вини обвинуваченого та ступеню суспільної шкідливості його діяння, а також враховують, як обтяжуючі обставини: наявність судимості за аналогічне діяння, перевищення встановленого законом порогу тверезості більш ніж у чотири рази, створення конкретного ризику для безпеки дорожнього руху, як пом'якшуючі обставини: зізнання у вчиненні інкримінованого йому діяння та надання пояснень, що сприяють встановленню істини, заява про бажання добровільно з'явитися з повинною» [28]. З наведеного видно, що окремі з включених до КК Польщі обставин, що впливають на визначенні міри покарання, в тому чи іншому формулюванні вже давно використовуються в судовій практиці.

**Висновки.** Як бачимо зі вступом в силу директиви щодо визначення пом'якшуючих та обтяжуючих обставин в тексті закону загальні засади призначення покарання в частині його індивідуалізації стали більш формальними та наближеними до розуміння застосування подібних обставин в законі, доктрині та судовій практиці України. Ті зауваження і перестороги щодо єдиного розуміння обставин, що обтяжують та пом'якшують покарання, які висловлюються польськими правозастосовцями можуть бути поступово нівельовані інтенсивною роботою всіх зацікавлених сторін щодо узгодженого (єдиного) їх тлумачення і в кримінально-правовій доктрині і в судовій практиці. Україна має в цьому тривалий досвід, оскільки розробка цього питання проводилась впродовж багатьох років і на сьогодні вже вироблено певні єдине розуміння таких ознак і особливостей їх урахування при винесенні вироку в частині призначення покарання, що може стати в нагоді польським колегам. Більш того, аналіз проекту КК України в цій частині ще раз пересвідчує про слухність підходу щодо введення в текст КК розділу 1.4. Визначення термінів, в якому наводиться легальне тлумачення термінів тексту кримінального закону. Зокрема таких обставин як «сприяння розкриттю або розслідуванню кримінального правопорушення», «уразлива людина», «особливо уразлива людина», «мотив належності до певної соціальної групи» та ін.

В той же час перспективним є подальший аналіз кримінального законодавства Республіки Польща, зокрема підходу законодавця щодо підстав та механізму пом'якшення покарання, переваги якого є очевидними, у порівнянні з відповідними приписами в кримінальному законі України за рахунок більш чіткої регламентації меж такої заміни.

### Список використаної літератури:

1. Концепція реформування кримінального законодавства України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/concept>
2. Демідова Л.М. Синхронізація українського кримінального законодавства з хартією основних прав європейського союзу. *Вісник асоціації кримінального права*. 2022. № 2(18). С. 118–133.
3. Хавронюк М. Компаративний метод у сучасному кримінально-правовому дослідженні: мета застосування. *Право.ua*. № 1. 2017. С. 5–9.
4. Fala uchodźców to także zagrożenie handlem ludźmi, dlatego specustawa zmieni kodeks karny. URL: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zaostrzenie-kar-za-sutenerstwo-streczycielstwo-zmiany-w,513932.html>
5. Сахарук Т. В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним правом України та зарубіжних країн: порівняльний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.08 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2006. 20 с.
6. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : монографія. К. : Юрисконсульт, 2006. 1048 с.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>
8. Полтавець В. В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним правом України: монографія / МВС України, Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. 109 с.
9. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник. Вид. 3-тє, перероб. та допов. / за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. К. : Юридична думка, 2004. 352 с.
10. Дудоров О. О., Хавронюк М. І. Кримінальне право: навчальний посібник /

- за заг. ред. М. І. Хавронюка. К. : Ваіте, 2014. 944 с.
11. Кримінальне право України. Загальна частина / за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 4-те вид., переробл. і доп. Х. : Право, 2010.
  12. Панов М. І. Принципи кримінального права та їх реалізація у кримінальному правотворенні. *Проблеми науки кримінального права та їх вирішення у законотворчій та правозастосовній діяльності* : матеріали міжнар. наук. практ. конф., 8–9 жовтня 2015 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов та ін. Х. : Право, 2015. С. 11–18.
  13. Kodeks karny. U S T AWA z dnia 6 czerwca 1997 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>
  14. Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, red. J. Giezek, Warszawa 2012.
  15. Z. Sienkiewicz [w:] Kodeks karny. Komentarz, t. 1, Art. 1–116, O. Górniok i in., Gdańsk. Wydawnictwo ARCHE. 2005. S. 83–88.
  16. J. Giezek. Okoliczności wpływające na sędziowski wymiar kary, Wrocław 1989. S. 151–159.
  17. Magdalena Budyn-Kulik. Dyrektywy wymiaru kary w państwach członkowskich Unii Europejskiej. *Prawo w działaniu. Sprawy karne* 2017. T. 30. S. 37–139.
  18. M. Budyn-Kulik [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. M. Mozgawa. Warszawa. Wolters Kluwe. 2021. 1180 s.
  19. T. Kaczmarek (red.), Decyzja sędziego w sprawie wymiaru kary i jej psychospołeczne uwarunkowania, Wrocław 1988, s. 84–87.
  20. Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>
  21. Uzasadnienie rządowego projektu kodeksu karnego, [w:] *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997.
  22. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.
  23. W. Wróbel [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1, Komentarz do art. 1–116 k.k., red. A. Zoll, Warszawa 2012. S. 791–792.
  24. Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339, 2600, z 2023 r. poz. 289, 403, 818, 852, 1234). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>
  25. Czytaj więcej na Prawo.pl. URL: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/bezwzgledne-dozywocie-jak-beda-orzekac-sedziowie,523066.html>
  26. II K 732/16 – wyrok z uzasadnieniem Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim z 2017. 07. 14. URL: [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.\\$002053\\$0020kodeksu\\$0020karnego/152515150001006\\_II\\_K\\_000732\\_2016\\_Uz\\_2017-07-14\\_002](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.$002053$0020kodeksu$0020karnego/152515150001006_II_K_000732_2016_Uz_2017-07-14_002)
  27. II AKa 53/18 – wyrok z uzasadnieniem Sąd Apelacyjny we Wrocławiu z 2018.04.11. URL: [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.\\$002053\\$0020kodeksu\\$0020karnego\\$0020przest\\$0119pstwo\\$0020z\\$0020nienawi\\$015bci/155000000001006\\_I](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.$002053$0020kodeksu$0020karnego$0020przest$0119pstwo$0020z$0020nienawi$015bci/155000000001006_I)
  28. VII K 131/16 – wyrok z uzasadnieniem Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim z 2016. 12.06. URL: [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.\\$002053\\$0020kodeksu\\$0020karnego/152515150003506\\_VII\\_K\\_000131\\_2016\\_Uz\\_2016-12-06\\_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/Ar.$002053$0020kodeksu$0020karnego/152515150003506_VII_K_000131_2016_Uz_2016-12-06_001)

**Pavlov V. The circumstances affecting the punishment shall be taken into account only in relation to the person to whom they relate**

*The article identifies common and different approaches to the choice of means of individualization of punishment and the limits of judicial discretion in sentencing in Ukraine and the Republic of Poland based on the analysis of approaches to the implementation of the principle of individualization of punishment in the criminal legislation of Ukraine and the Republic of Poland (synchronous and diachronic comparison), with due regard for the constitutional definition of the criminal law principle in both countries, doctrinal approaches and case law. The author provides a brief overview of the positions of scholars on understanding the principle of individual criminal liability and its importance for its further differentiation and individualization of punishment. It is noted that given that the meaning of the lexemes "personal", "personal", "individual" conveys a similar (identical) meaning, namely, that which relates to an individual, their use in disclosing the essence of the principle is acceptable (permissible). At the same time, it is still more correct to use the term "individual", since Article 61 of the Constitution of Ukraine states that the legal responsibility of a person is of an individual.*

*The author establishes that in the criminal law doctrines of both countries under comparison, the principle of individualization of punishment is interpreted as a requirement for the court*



*to take into account the nature and severity of the criminal offense committed, the motives and objectives of the offense, the personality of the perpetrator, the nature and extent of the harm caused, the circumstances mitigating and aggravating the punishment, the opinion of the victim in private prosecution cases, and to motivate the punishment chosen in the verdict. Within the framework of the subject matter of the study, the author analyzes the provisions of criminal law which embody the principle of individualization of punishment and other criminal law measures under the Criminal Code of the Republic of Poland. In addition to the legislation, the author analyzes the modern approaches to individualization of punishment in the criminal law doctrine and court practice of this country. The author also analyzes the novelties of the criminal law aimed at formalizing the directives for sentencing a particular person, in particular, the introduction of certain structural parts of the article containing a list of aggravating and mitigating circumstances which will come into force on October 1, 2023.*

**Key words:** *principle, individualization of punishment, circumstances aggravating or mitigating punishment, judicial discretion.*

---

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351:328.185:323.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.8>

**В. О. Анісімов**

аспірант кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

## РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

*В статті визначено роль інститутів громадського суспільства у системі запобігання та протидії корупції. З'ясовано, що для забезпечення високої ефективності заходів із запобігання та протидії корупційним явищам необхідно забезпечити участі у них громадянського суспільства, що пов'язано з тим, що громадськість за допомогою відповідних інститутів має можливість позначитися на реальному стані розвитку корупції та забезпечувати повільно її зменшувати. Розкрито сутність поняття «громадянське суспільство». Встановлено, громадське суспільство є об'єднаним позначенням цілого комплексу наявних суспільних взаємозв'язків, які не регулюються та не регламентуються державою. Водночас громадське суспільство виступає важливим інструментом соціальної співпраці, до якої входять різного роду об'єднання та місцеве самоврядування, які є порівняно незалежними від державного впливу. Визначено, що корупція вважається важливою особливістю не лише країни, але й її громадянського суспільства в цілому, що пов'язано з тим, що саме громадське суспільство здатне створювати сприятливі умови для виникнення корупції в розвивати її, а також і долучаються до здійснення корупційних правопорушень. З'ясовано, що для активізації інститутів громадського суспільства у системі запобігання та протидії корупції необхідно реалізувати ряд заходів, спрямованих на інформаційне забезпечення програм та їх результатів, які виконує громадянське суспільство у сфері запобігання та протидії корупції; налагодження ефективної співпраці інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади; стимулювання активної участі інститутів громадянського суспільства до запобігання та протидії корупції; покращення системи захисту громадян, які виявляють корупційні правопорушення; стимулювання збору інформаційних даних стосовно прямої суперечності витрат посадових осіб їхнім доходам; активізацію розвитку мережі неприбуткових організацій з надання безкоштовної фахової юридичної допомоги. Як висновок наведено, що надання інститутам громадського суспільства все більшого значення у сфері запобігання та протидії корупції в Україні дасть можливість більш ефективно використовувати усі наявні комунікаційні форми взаємодії публічних органів влади з громадськістю.*

**Ключові слова:** громадське суспільство, корупція, публічні органи влади, запобігання корупції, протидія корупції.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах задля здійснення ефективного запобігання та протидії корупції в Україні необхідно передусім забезпечити дієву співпрацю органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Існує чимало розроблених різними нау-

ковцями заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, однак усі вони потребують громадського сприяння. Відтак, на сьогоднішній день найважливішим завданням інститутів громадянського суспільства і держави виступає розробка цілої системи практичних запобіжних

заходів стосовно запобігання та протидії корупційним явищам. Тому дана проблематика володіє значною актуальністю на даний час у вітчизняних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дану проблематику досліджували такі вчені В. Абдуллаєв, В. Горник, Б. Гребенюк, А. Колодій, С. Кравченко, А. Микитчик, В. Нестерович, Ж. Октисюк, Ю. Сурмін, І. Чубенко та інші.

Незважаючи на те, що на даний час існує чимало наукових напрацювань різними науковцями з даної, досі невирішеним лишається питання значення інститутів громадського суспільства у процесах запобігання та протидії корупції.

**Мета статті** полягає у визначенні ролі інститутів громадського суспільства у системі запобігання та протидії корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізуючи природний стан людини, в якому вона прагне задовольнити свої права шляхом реалізації своєї свободи у співпраці з однодумцями, громадянське суспільство надає народу можливість брати участь в управлінні державою, надаючи таким чином кожен має право визначати вектор громади та держави. Без зміцнення інституту громадянського суспільства неможливе створення вищої державної влади, заснованої на визнанні фундаментальної цінності людини та почутті поваги до її прав і громадянських свобод [1, с. 9]. Для забезпечення високої ефективності заходів із запобігання та протидії корупційним явищам необхідно забезпечити участі у них громадянського суспільства. Це обумовлено тим, що громадськість за допомогою відповідних інститутів має можливість позначатися на реальному стані розвитку корупції та забезпечувати повільно її зменшувати.

Громадянське суспільство – це сфера самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій і організацій, незалежна від прямого втручання і довільної регламентації з боку державної влади. Згідно з класичною схемою Д. Істона, громадянське суспільство виступає як фільтр вимог суспільства до політичної системи [2]. Розвинене громадянське суспільство є найважливішою передумовою побудови правової держави та її рівноправним партнером.

У Конституції України [3] термін «громадянське суспільство» не використовується, але існування інститутів громадянського суспільства впливає з положень її статей. Ідея залучення громадянського суспільства у сферу протидії корупції широко поширена в світі. У багатьох цивілізованих країнах вона використовується в офіційних доктринах і законодавствах вже протягом багатьох десятиріч років. Проте поняття громадянського суспільства є порівняно молодим, який оформився у XIX ст. як протиположна втручання держави в суспільне життя і сваволі влади в умовах нових суспільних відносин [4, с. 262].

На думку А.Ф. Колодій, термін «громадянське суспільство» позначає структурно визначену, інституціоналізовану підсистему суспільства зі специфічними, тільки їй притаманними, незалежними від держави, добровільними формами громадської активності й солідарності, з особливими культурними і навіть соціально-психологічними ознаками. У ньому не тільки існує значна кількість добровільних асоціацій, забезпечених та поєднаних відповідною мережею засобів комунікації, але й домінують громадянські цінності та спілкування на засадах довіри й толерантності. Громадянське суспільство виникає там, де панує індивідуалізм, але його поява якраз свідчить про соціальність людини, яка прокладає собі шлях навіть в умовах засадничо індивідуалістичного суспільства і – пом'якшує цей індивідуалізм. Основні риси, що визначають сутність громадянських стосунків між групами, індивідами й державою, мають неоднакову пріоритетність і співвідношення в різних країнах. І цим визначаються певні історичні типи, різновиди, моделі конкретних громадянських суспільств [5].

У свою чергу, Ю.П. Сурмін тлумачить громадянське суспільство як суспільство людей, які володіють повнотою прав та обов'язків громадян стосовно держави й повнотою прав та обов'язків держави стосовно громадян. Таким є об'єктивний зміст громадянського суспільства. Але є й суб'єктивна складова частина, яку визначає діяльність соціальних груп, рухів і громадян. Власне, під громадянським суспільством найчастіше розуміють, на думку науковця, незалежну

від держави особливу сферу громадського життя, що складається з різних соціальних груп, рухів, об'єднань, культурних, національних, територіальних та інших угруповань і є формою вираження різноманітних інтересів особистості [6].

Отже, на основі вище наведеного можна діти висновку, що громадське суспільство є об'єднаним позначенням цілого комплексу наявних суспільних взаємозв'язків, які не регулюються та не регламентуються державою. Водночас громадське суспільство виступає важливим інструментом соціальної співпраці, до якої входять різного роду об'єднання та місцеве самоврядування, які є порівняно незалежними від державного впливу.

Корупція є ключовим викликом, який заважає розвитку України. Вона проникла всюди та створила загрози системі влади в державі та її економічного і соціального благополуччя. Корупція є підґрунтям для злочинності, зводячи нанівець всю роботу правоохоронних органів і послаблюючи діяльність правоохоронної системи загалом. Корупція розвивається не зважаючи на зміни законодавства і правила та навіть технологій. Суспільний запит на подолання корупції й злочинності загалом вимагають від правоохоронної системи відповідної відповіді та підвищення ефективності в управлінні усіма засобами для запровадження нових підходів щоб протидіяти злочинності та філософії правоохоронної діяльності загалом. Головними чинниками, які свідчатимуть про ефективну протидію корупційним правопорушенням правоохоронними органами – це рівень системи концентрації, накопичення та використання різної інтегрованої оперативної-розшукової інформації [7, с. 117].

На сьогоднішній день саме інститутам громадського суспільства відводиться важливе значення у системі запобігання та протидії корупції. Погоджуємося з думкою науковців, що корупція вважається важливою особливістю не лише країни, але й її громадянського суспільства в цілому. Це обумовлено тим, що саме громадське суспільство здатне створювати сприятливі умови для виникнення корупції в розвивати її, а також і долучаються до здійснення корупційних правопорушень.

Відтак, можна зробити висновок про те, що саме інститути громадянського суспільства є головним осередком виникнення та поширення корупційних явищ.

Важливою характеристикою громадянського суспільства є досягнення високого рівня самоорганізації і саморегуляції суспільства. Громадянське суспільство – це заснована на самоорганізації система соціально-економічних і політичних відносин, що функціонують у правовому режимі соціальної справедливості, свободи, задоволення матеріальних і духовних потреб людини як найвищої цінності громадянського суспільства. Інститути і організації громадянського суспільства покликані забезпечити реальні гарантії прав і свобод людини, рівний доступ до участі в державних і суспільних справах [8, с. 263].

Як зауважує В. Нестерович, участь громадянськості відіграє вагомий та важливу роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Через стійкі та ефективні формати взаємовідносин між громадськістю та органами публічної влади формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни. Тож, уже давно виникла практична необхідність щодо створення інституційних і правових механізмів участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики загалом та антикорупційної її складової частини зокрема [9, с. 10].

Взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції є вагомим чинником національної безпеки. Зокрема, прозорість діяльності органів публічної влади є вкрай важливим засобом згуртування суспільства, що значно підвищує його стійкість до загроз національній безпеці. Результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції передбачає активну співпрацю, що базується на принципах партнерства. Особливо важливо, що така співпраця є ефективною з погляду зниження рівня політичної корупції, суттєве обмеження якої відкриває можливості для реальних суспільних, насамперед, соціально-економічних перетворень, від яких критично залежить національна безпека [10, с. 125].

На думку А. Микитчика, перемогти корупцію можна тільки із залученням інститутів громадянського суспільства, оскільки саме воно найбільш зацікавлене в такій перемозі. Це тим більше необхідно в умовах серйозного відчуження суспільства від влади. Залучаючи громадські організації до повноцінного співробітництва при вирішенні проблеми подібного масштабу, держава отримує шанс підвищити довіру громадян, а значить, шанс на досягнення поставлених цілей. Без залучення громадськості не можна приборкати низову корупцію, оскільки на нижніх рівнях управління корупція малочутлива до владних імпульсів, що йдуть зверху, але може бути потіснена тільки при напорі знизу, зусиллями громадян та інститутів громадянського суспільства [11, с. 91].

Корупційні діяння в Україні є доволі масштабними. Вона є причиною погіршення економічної ситуації в країні та зниження рівня вітчизняної безпеки. Вищі посадові особи держави постійно висловлювалися стосовно необхідності боротьби з корупцією, проте практичних кроків у цьому напрямі, який є важливим для всього суспільства, було зроблено замало [12, с. 117].

Український державно-управлінський механізм запобігання та протидії корупції вибудовується з урахуванням світового, так як інститути громадянського суспільства розглядаються у вітчизняно-науковому та нормативно-правовому полі як тріада компонентів, а саме: як суб'єкти запобігання, протидії та боротьби з корупцією; як суб'єкти взаємодії з органами публічної влади; як суб'єкти відповідальності за корупційні злочини, корупційні порушення та порушення, пов'язані з корупцією. З урахуванням закордонного досвіду в Україні мають активніше реалізовуватися такі чотири, на наш погляд, основні, напрями підвищення ефективності запобігання та протидії корупції пов'язані з інститутами громадянського суспільства:

1) створення дієвого механізму взаємодії правоохоронних та інших компетентних державних органів з інститутами громадянського суспільства, зокрема з громадськими організаціями антикорупційного спрямування та окремими свідомими громадянами;

2) вжиття конкретних заходів, спрямованих на системне залучення громадян до

активнішої участі у процесі запобігання та протидії корупції;

3) забезпечення відкритого доступу громадян до інформації про діяльність органів публічної влади;

4) посилення контролю за вирішенням питань, що містяться у зверненнях громадян та відповідальності за недотримання норм чинного законодавства України [13, с. 7–8].

Реалізуючи програму боротьби з корупцією, влада повинна ефективно залучати до цього широкі громадські кола, в першу чергу підприємницькі, і незалежні засоби масової інформації. Особлива увага повинна бути приділена вихованню правової та громадянської свідомості та отриманню навичок поведінки в демократичному правовому суспільстві, у тому числі навичок антикорупційного поведінки. Перераховані вище заходи загального характеру зачіпають багато сфер державного життя і активності громадянського суспільства [14, с. 92].

Перешкодою ефективної співпраці між суспільством та сектором безпеки і охорони в Україні є інформаційний «голод». Органи публічної влади, правоохоронні органи та інші інститути влади подають інформацію про стан безпеки в Україні дозовано і за власною ініціативою. Засоби масової інформації не є незалежними від держави, а тому інформація, яка повідомляється суспільству проходить певну цензуру. Особливо це стосується телебачення, яке є одним із найперших джерел новин для громадян України [15].

Одним з викликів, який перешкоджає ефективній взаємодії громадян і сектору безпеки є корупція в Україні. Згідно з М. Іванець, корупція проникла в усі сфери життя та діяльності у країні [4, с. 60]. Значна частини корупції спостерігається у системі правоохоронних органів. Вона є небезпечною для встановлення безпеки і охорони в Україні, оскільки підриває авторитет держави та перешкоджає реалізації демократичних принципів. Громадяни, які стикалися із корупцією, втрачають віру у те, що держава захистить їх від небезпек. 90% українців відзначають, що корупція – це одна з причин їх низького інтересу щодо допомоги у встановленні і підтримці безпеки і охорони [16, с. 117].

Для активізації інститутів громадського суспільства у системі запобігання та протидії корупції необхідно реалізувати ряд заходів, спрямованих на:

- інформаційне забезпечення програм та їх результатів, які виконує громадянське суспільство у сфері запобігання та протидії корупції;
- налагодження ефективної співпраці інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади;
- стимулювання активної участі інститутів громадянського суспільства до запобігання та протидії корупції;
- покращення системи захисту громадян, які виявляють корупційні правопорушення;
- стимулювання збору інформаційних даних стосовно прямої суперечності витрат посадових осіб їхнім доходам;
- активізацію розвитку мережі неприбуткових організацій з надання безкоштовної фахової юридичної допомоги.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, беручи до уваги все вище наведене можна дійти висновку, що в Україні практика із запобігання та протидії корупції повинна опиратися на тісну співпрацю з інститутами громадського суспільства шляхом здійснення превентивних, просвітницьких та контролюючих заходів. Надання інститутам громадського суспільства все більшого значення у сфері запобігання та протидії корупції в Україні дасть можливість більш ефективно використовувати усі наявні комунікаційні форми взаємодії публічних органів влади з громадськістю, зокрема: взаємне виконання антикорупційного контролю; активізація реалізації дослідницьких, аналітичних, просвітницьких програм в рамках існуючої антикорупційної політики в державі; забезпечення публічними органами влади відкритості інформаційних даних для суспільства стосовно стану розвитку корупції та виконанні заходи, спрямовані на зниження її рівня в країні.

#### Список використаної літератури:

1. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. *Вісник державної служби України*. 2003. № 1. С. 8–11.
2. Easton D. A system analysis of political life. New York : John Wiley & Sons, 1965.
3. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Гребенюк Б. Громадянське суспільство як один із головних елементів протидії корупції. *Public Administration and Regional Development*. 2018. № 2. С. 260–275.
5. Колодій А. Ф. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Вид-во «Ай-Бі», 2004. 668 с.
6. Сурмін Ю. П. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку. К. : Вид-во НАДУ, 2008. 56 с.
7. Окисюк Ж. С. Запобігання корупції на державній службі: Сучасний стан та проблеми. *Державне управління*. 2021. С. 113–119.
8. Гребенюк Б. Громадянське суспільство як один із головних елементів протидії корупції. *Public Administration and Regional Development*. 2018. № 2. С. 260–275.
9. Нестерович В. Ф. Роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 3. С. 5–13.
10. Горник В. Г., Кравченко С. О. Взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції як чинник національної безпеки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2018. № 29.68. С. 123–130.
11. Микитчик А. В. Основні напрямки запобігання корупції в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. Т. 13. № 1. С. 91–92.
12. Окисюк Ж. С. Запобігання корупції на державній службі: Сучасний стан та проблеми. *Державне управління*. 2021. С. 113–119.
13. Абдуллаєв В. А. Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 3(30). С. 5–13.
14. Микитчик А. В. Основні напрямки запобігання корупції в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. Т. 13. № 1. С. 91–92.
15. Горник В. Г., Кравченко С. О. Взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції як чинник національної безпеки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2018. № 29.68. С. 123–130.
16. Окисюк Ж. С. Запобігання корупції на державній службі: Сучасний стан та проблеми. *Державне управління*. 2021. С. 113–119.

---

**Anisimov V. The role of civil society institutions in the system of preventing and countering corruption**

*The article defines the role of civil society institutions in the system of preventing and countering corruption. It was found out that in order to ensure the high efficiency of measures to prevent and counter corruption phenomena, it is necessary to ensure the participation of civil society in them, which is connected with the fact that the public, with the help of relevant institutions, has the opportunity to influence the real state of the development of corruption and ensure that it is slowly reduced. The essence of the concept of "civil society" is revealed. It has been established that public society is a unified designation of a whole complex of existing social relationships that are not regulated and not regulated by the state. At the same time, public society acts as an important tool of social cooperation, which includes various types of associations and local self-government, which are relatively independent of state influence. It was determined that corruption is considered an important feature not only of the country, but also of its civil society as a whole, which is due to the fact that the civil society itself is able to create favorable conditions for the emergence of corruption and to develop it, as well as join in the commission of corruption offenses. It was found that in order to activate civil society institutions in the system of preventing and countering corruption, it is necessary to implement a number of measures aimed at providing information on the programs and their results carried out by civil society in the field of preventing and countering corruption; establishment of effective cooperation between civil society institutions and public authorities; stimulating the active participation of civil society institutions in preventing and countering corruption; improvement of the system of protection of citizens who discover corruption offenses; stimulating the collection of information data regarding the direct contradiction between the expenses of officials and their incomes; activation of the development of a network of non-profit organizations providing free professional legal assistance. As a conclusion, it is stated that giving institutions of civil society increasing importance in the field of prevention and counteraction of corruption in Ukraine will make it possible to more effectively use all available communication forms of interaction of public authorities with the public.*

**Key words:** *civil society, corruption, public authorities, prevention of corruption, countering corruption.*

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.9>

**М. А. Аніщенко**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права Запорізького державного медичного університету

## **ІННОВАЦІЙНИЙ ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ З РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*Дана наукова стаття присвячена дослідженню інноваційного досвіду зарубіжних держав з реалізації антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я та його можливого використання для України. В статті розглядаються основні причини корупції в сфері охорони здоров'я, а також надається огляд інноваційних рішень, які успішно застосовуються в різних країнах світу для протидії цій проблемі. Автор аналізує проблеми, що існують в системі охорони здоров'я України, та висвітлює можливості їх вирішення шляхом впровадження інноваційних методів та технологій.*

*У статті описуються приклади зарубіжного досвіду з протидії корупції в сфері охорони здоров'я, зокрема, впровадження електронних систем моніторингу та контролю медичних послуг, підвищення рівня свідомості населення, забезпечення прозорості та відкритості у роботі органів сфери охорони здоров'я. Автор статті зазначає, що успішна боротьба з корупцією в сфері охорони здоров'я потребує комплексного підходу та спільних зусиль держави, медичної спільноти, громадських організацій та населення.*

*У заключенні автор статті робить висновок, що інноваційний досвід зарубіжних країн може стати джерелом інспірації та прикладом для України у боротьбі з корупцією в сфері охорони здоров'я. Впровадження інноваційних рішень та технологій, а також підвищення рівня свідомості населення щодо проблем корупції в відповідній галузі можуть допомогти вдосконалити систему охорони здоров'я та забезпечити доступність і якість медичних послуг для всіх громадян України. Ключовою умовою є зміна підходу до вирішення проблем, зокрема, у встановленні ефективних механізмів контролю та моніторингу, підвищенні відповідальності та прозорості в роботі медичних закладів та органів влади, а також у залученні громадськості до контролю за діяльністю органів охорони здоров'я. З метою підвищення ефективності державної антикорупційної політики та інтеграції у світовий простір прогресивних держав, Україні необхідно вивчати та запроваджувати інноваційний позитивний досвід зарубіжних держав з урахуванням місцевих соціально-економічних та політико-правових умов.*

**Ключові слова:** корупція, охорона здоров'я, інноваційний досвід, антикорупційна діяльність, зарубіжні держави.

**Постановка проблеми.** Останнім часом корупція стала однією з найскладніших проблем, з якими стикається сектор охорони здоров'я в Україні. Корупційні практики в системі охорони здоров'я значно впливають на якість медичних послуг та підбивають довіру громадян до здатності уряду забезпечити належну охорону здоров'я. Незважаючи на зусилля уряду у боротьбі з корупцією в охороні здоров'я, проблема продовжує існувати,

тому потрібні інноваційні підходи для її ефективного вирішення.

Проблема корупції в секторі охорони здоров'я в Україні є складною та багатогранною. Вона проявляється у різних формах, таких як отримання неправомірної вигоди, розкрадання коштів, зловживання владою та непотизм. Корупція призводить до нестачі медичного обладнання та препаратів, нестачі медичного персоналу та недостатньої інфраструктури, що



призводить до погіршення якості медичних послуг. Крім того, корупція поглиблює нерівність в доступі до медичних послуг, оскільки якісну медичну допомогу отримують лише ті, хто може дозволити собі вдаватися до корупційних практик.

Відсутність ефективних заходів для запобігання, виявлення та покарання корупційних практик, слабка інституційна потужність та недостатня уважність до етичних аспектів медичної професії в системі охорони здоров'я – це деякі з ключових факторів, які сприяють збереженню корупції в галузі.

Тому це дослідження має на меті дослідити інноваційний досвід зарубіжних країн щодо реалізації антикорупційної діяльності в галузі охорони здоров'я та можливість його запровадження в Україні. Дослідження буде спрямоване на визначення найкращих практик та отриманих уроків з іноземних країн, які можуть бути адаптовані та реалізовані в українському контексті. Дослідження також має на меті визначити потенційні бар'єри та виклики при впровадженні цих інноваційних підходів в Україні та надати рекомендації щодо їх подолання.

**Мета статті.** Дослідити інноваційний досвід зарубіжних держав щодо антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я та надати рекомендації щодо його застосування в умовах України.

**Виклад основного матеріалу.** Корупція в сфері охорони здоров'я є одним з найбільш поширених явищ у світі, яке призводить до погіршення якості медичного обслуговування, зростання вартості лікування та зниження ефективності державних програм. Україна не є винятком, адже корупція в медичній сфері впливає на реалізацію права громадян на охорону здоров'я, закріпленого в ст. 49 Конституції України [1]. Відповідно до потреб сучасності, Україні необхідно вивчати та впроваджувати інноваційний досвід зарубіжних держав з антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я.

Україна є країною зі складною політичною та економічною ситуацією. Індекс сприйняття корупції в Україні за 2022 рік становив 33 бала з 100 можливих, що свідчить про високий рівень корупції в

державі [2]. Одним з основних напрямків боротьби з корупцією є впровадження інноваційних підходів та досвіду зарубіжних держав.

Україна знаходиться в складній економічній ситуації, в якій медична система потребує значної реформи. Проблеми, пов'язані з корупцією в системі охорони здоров'я, є однією з найважливіших проблем, які потребують вирішення. Неefективне використання бюджетних коштів, підроблення медичних документів, приватизація лікарських закладів, вимагання неправомірної вигоди тощо – це тільки деякі зі складних проблем, з якими стикається система охорони здоров'я в Україні.

Впровадження інноваційного досвіду зарубіжних держав з антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я може допомогти Україні покращити ситуацію в цій галузі. Сучасні технології, такі як електронне здоров'я, яке поступово впроваджується в Україні, можуть допомогти запобігти підробленню медичних документів та ефективно контролювати витрати коштів на медичне обслуговування. Крім того, використання інноваційних технологій дозволить значно поліпшити ефективність боротьби з корупцією в системі охорони здоров'я. Наприклад, розробка і впровадження електронних систем медичного обліку, електронних та інтернет-порталів для звітування та підвищення доступності інформації про діяльність лікарні, можуть унеможливити чи зменшити можливість випадків корупції.

Одним з головних переваг інноваційного досвіду зарубіжних держав є зниження рівня корупції в охороні здоров'я, що має безпосередній вплив на здоров'я громадян. У разі ефективної роботи в цій сфері, зменшиться можливість підроблення медичної документації, отримання платних послуг, підроблення лікарських рецептів тощо. В результаті, пацієнти отримують якіснішу та доступнішу медичну допомогу.

Також важливо зазначити, що використання інноваційних методів боротьби з корупцією в охороні здоров'я може позитивно вплинути на інвестиційний клімат в країні. Коли бізнес-середовище є чесним і прозорим, інвестори більш схильні інвестувати в сектор охорони здоров'я в даній країні.

В багатьох країнах світу успішно реалізуються різноманітні антикорупційні заходи. Загальними підходами до протидії корупції в сфері охорони здоров'я є створення прозорих механізмів контролю за розподілом та використанням бюджетних коштів, регуляція цін на медичні товари та послуги, залучення громадськості та ЗМІ до контролю за діяльністю медичних установ, реформування системи закупівель, підвищення професійної етики медичних працівників.

Сінгапур є однією з країн з найнижчим рівнем корупції у світі. Основні напрями боротьби з корупцією в охороні здоров'я включають створення ефективної системи контролю за державними закупівлями, активне залучення громадськості до процесу моніторингу діяльності медичних установ, а також впровадження суворих антикорупційних законів [3]. Ось кілька інноваційних досвідів Сінгапуру у реалізації антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я:

1. Чіткі правила та процедури: Сінгапур має чіткі правила та процедури щодо етики та корупційних практик в охороні здоров'я. Це охоплює надання детальних настанов щодо прийняття подарунків та отримання неправомірної вигоди, заборону конфлікту інтересів, а також надання чітких вказівок щодо звітності про потенційно корупційну поведінку.

2. Суворе наглядове агентство: У Сінгапурі існує спеціалізоване наглядове агентство – Комісія з корупції Сінгапуру (Corruption Practices Investigation Bureau, CPIB). CPIB веде активну діяльність з розслідування корупційних злочинів у всіх секторах, включаючи охорону здоров'я. Це допомагає забезпечити незалежність розслідувань та притягнення винних осіб до відповідальності.

3. Посилення прозорості та аудиту: Сінгапур акцентує на прозорості та аудиті у сфері охорони здоров'я. Уряд Сінгапуру регулярно здійснює аудити медичних закладів та оцінює їх ефективність. Крім того, публічні розкриття фінансових звітів та видатків урядових організацій забезпечують прозорість та раціональне використання ресурсів.

4. Застосування технологій: Сінгапур активно впроваджує технології для змен-

шення ризику корупції в охороні здоров'я. Наприклад, впровадження електронних систем керування медичними записами та електронного підпису допомагає уникнути фальсифікації даних та незаконних дій.

5. Освіта: Сінгапур звертає особливу увагу на освіту та дослідження корупційних практик в охороні здоров'я. Проводяться навчальні програми, семінари та кампанії для медичних працівників, які наголошують на важливості етичного поведінки та ризиках, пов'язаних з корупцією [3, 4].

Ці інноваційні підходи Сінгапуру допомагають створити ефективну систему боротьби з корупцією в сфері охорони здоров'я та забезпечити довіру до медичної системи у країні.

Данія відома своїм успішним досвідом у боротьбі з корупцією в охороні здоров'я. Ключовими чинниками успіху є впровадження електронної системи обліку та розподілу медичних ресурсів, прозорість процесів прийняття рішень, активна участь громадськості у контролі діяльності медичних закладів, а також надання можливості працівникам сфери охорони здоров'я отримувати додаткову освіту [5]. Ось кілька інноваційних досвідів Данії у реалізації антикорупційних заходів в сфері охорони здоров'я:

1. Публічна прозорість: Данія покладає особливий акцент на публічну прозорість у сфері охорони здоров'я. Законодавство вимагає, щоб медичні заклади та організації публікували фінансові звіти та іншу інформацію про свою діяльність, що дозволяє громадськості відстежувати видатки та забезпечує більшу прозорість у використанні ресурсів.

2. Електронна система здоров'я: Данія впровадила цілісну електронну систему здоров'я, яка сприяє зменшенню корупційних ризиків. Ця система дозволяє обмінюватися медичними даними між різними закладами та фахівцями, зменшуючи можливість фальсифікації даних та нечесного поводження з медичною інформацією.

3. Кодекси етики та протоколи: В охороні здоров'я в Данії існують чіткі кодекси етики, які встановлюють норми поведінки для медичних працівників та адміністраторів. Такі кодекси надають рекоменда-

ції щодо запобігання конфлікту інтересів, прийняття подарунків та хабарів, а також заборони корупційних практик.

4. Контроль та нагляд: В Данії діє регуляторний орган – Данське агентство з лікування (Danish Medicines Agency), яке відповідає за контроль якості та безпеки медичних послуг та лікарських препаратів. Цей орган забезпечує нагляд за діяльністю медичних закладів та регулює їхню роботу з урахуванням етичних та антикорупційних стандартів.

5. Співпраця зі сторонніми організаціями: Данія активно співпрацює зі сторонніми організаціями, такими як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), для обміну найкращими практиками у сфері боротьби з корупцією в охороні здоров'я. Це сприяє удосконаленню системи та впровадженню нових інноваційних підходів [5, 6].

В Німеччині антикорупційні заходи в охороні здоров'я спрямовані на розвиток етичних норм і принципів серед медичних працівників, впровадження системи електронних медичних карт та регуляції цін на медичні послуги [7]. Значну увагу приділяється також підвищенню рівня контролю за діяльністю фармацевтичних компаній та медичних закладів. Як зазначають О. Рєзнік та Н. Овчаренко, які досліджували досвід Німеччини щодо антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я, актуальним для України є сприйняття цього досвіду у поєднанні з процесами децентралізації, що має забезпечити належну протидію корупційним діям безпосередньо на місцях [8].

Фінляндія визнана однією з країн з найкращою системою охорони здоров'я. Важливим аспектом протидії корупції в цій сфері є розвиток механізмів забезпечення доступності медичних послуг для всіх громадян, незалежно від їх соціального статусу. Впровадження електронного обліку та звітності, активне залучення громадськості до контролю діяльності медичних закладів та підвищення стандартів професійної етики медичних працівників також є важливими аспектами фінського досвіду [9]. Важливе значення у Фінляндії мають етика, повага до роботи та негативне ставлення до хитрощів, спритності, нечес-

ності. Фіни вважають, що взяти хабара означає втратити самоповагу, навіть якщо ніхто не знатиме про це, тому що хабарник почуватиметься залежним від людини, яка підмовила його на нечесний учинок, а це суперечить фінській етиці поведінки [10, с. 288].

Швеція має одну з найбільш ефективних систем охорони здоров'я, що відрізняється високим рівнем прозорості та відсутністю корупції. Основні напрями антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я включають створення незалежних аудиторських служб, регуляцію цін на ліки та медичні послуги, забезпечення доступності медичної допомоги для всіх категорій населення, а також створення прозорих механізмів контролю за розподілом та використанням бюджетних коштів [11]. Швеція впровадила такі інноваційні практики у реалізації антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я:

1. Центральна агенція протидії корупції: Швеція має Центральну агенцію протидії корупції (Corruption Prevention Unit), яка займається профілактикою та боротьбою з корупцією у всіх секторах, включаючи охорону здоров'я. Ця агенція надає консультації, навчання та сприяє виявленню та розслідуванню корупційних випадків.

2. Електронна система медичних записів: Швеція широко використовує електронну систему медичних записів, що допомагає уникнути фальсифікації даних та незаконних дій. Ця система забезпечує точність та достовірність медичної інформації, зменшуючи ризик корупційних практик.

3. Акцент на прозорості та етичних стандартах: У Швеції існують чіткі етичні стандарти для медичних працівників та організацій охорони здоров'я. Прозорість є важливою складовою цієї системи, і існують механізми, що сприяють публічному розкриттю фінансових звітів та інформації про фінансові відносини між медичними працівниками та фармацевтичними компаніями.

4. Незалежність розслідувань: Швеція надає велику увагу незалежності розслідувань корупційних випадків в охороні здоров'я. В цьому процесі задіяні незалежні органи та спеціалізовані установи, які гарантують об'єктивне та безперешкодне розслідування.

5. Залучення громадськості: Швеція активно залучає громадськість до боротьби з корупцією в охороні здоров'я. Наприклад, існують механізми, що сприяють повідомленню про корупційні дії або потенційні порушення етичних стандартів, що дозволяє швидко реагувати на такі випадки [12].

Аналіз інноваційного досвіду зарубіжних держав дозволяє виділити такі основні напрями антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я, які можуть

бути успішно адаптовані та впроваджені в Україні, які представлені у авторській таблиці 1.

Також необхідно зважати на потенційні бар'єри та виклики при впровадженні інноваційних підходів зарубіжних країн щодо антикорупційної діяльності в галузі охорони здоров'я для України. Тому було взято за необхідне виявити основні з них та надати рекомендації щодо їх нівелювання. Вони представлені у авторській таблиці 2.

Таблиця 1

**Напрями антикорупційної діяльності**

<b>Напрямок антикорупційної діяльності</b>	<b>Опис</b>
Реформування системи закупівель медичних товарів та послуг	Забезпечення прозорості та ефективності процесу закупівель
Впровадження системи електронного обліку та контролю	Контроль за використанням бюджетних коштів в сфері охорони здоров'я
Регуляція цін на медичні товари та послуги	Забезпечення доступності медичної допомоги для всіх категорій населення
Залучення громадськості та ЗМІ до моніторингу та контролю	Стимулювання громадського контролю через розробку та впровадження механізмів зворотнього зв'язку
Підвищення рівня професійної етики медичних працівників	Впровадження освітніх програм та етичних кодексів
Розвиток незалежних аудиторських служб	Контроль за діяльністю медичних закладів та фармацевтичних компаній
Створення ефективної системи протидії корупції	Законодавчі акти, санкції та механізми відповідальності

Таблиця 2

**Потенційні бар'єри щодо антикорупційної діяльності та рекомендації щодо їх усунення**

<b>Потенційні бар'єри та виклики</b>	<b>Рекомендації</b>
Недостатня політична воля та реформаторський потенціал	Важливо залучати та підтримувати урядових та громадських лідерів, які підтримують інноваційні підходи до антикорупційної діяльності в галузі охорони здоров'я.
Недостатня фінансова підтримка та обмежені бюджетні ресурси	Важливо залучати донорську та міжнародну допомогу для фінансування реформ в галузі охорони здоров'я та антикорупційної діяльності.
Недостатня єдність у суспільстві щодо необхідності антикорупційних реформ	Важливо проводити інформаційну роботу та освітні кампанії для широкої громадськості щодо необхідності реформ в галузі охорони здоров'я та антикорупційної діяльності.
Високий рівень корупції та низький рівень довіри до державних інституцій	Важливо забезпечити незалежність антикорупційних органів, які будуть відповідальні за реалізацію реформ в галузі охорони здоров'я.
Недостатня кваліфікація та підготовка кадрів для реалізації антикорупційних реформ	Важливо забезпечити підготовку та підвищення кваліфікації кадрів, які будуть відповідальні за реалізацію антикорупційних реформ в галузі охорони здоров'я.
Відсутність ефективної системи моніторингу та контролю за діяльністю медичних закладів та фармацевтичних компаній	Розвивати незалежні аудиторські служби та забезпечувати їхню повноваженість та доступність до даних
Відсутність відповідного законодавства та механізмів відповідальності за корупційні дії	Розробляти та впроваджувати ефективну систему протидії корупції, включаючи санкції та механізми відповідальності, забезпечувати її реалізацію
Низький рівень професійної етики медичних працівників	Впроваджувати програми підвищення рівня етичної культури в медичній освіті та практиці, створювати механізми саморегулювання та відповідальності

**Висновки та пропозиції.** На основі аналізу інноваційного досвіду зарубіжних держав з антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я можна зробити декілька висновків.

По-перше, існує багато різноманітних методів та інструментів боротьби з корупцією в охороні здоров'я, що застосовуються в різних країнах. Це можуть бути як законодавчі та регулятивні заходи, так і різноманітні технології, наприклад, електронні системи моніторингу медичних послуг.

По-друге, більшість країн ставляться до проблеми корупції в охороні здоров'я дуже серйозно і вкладають значні зусилля у боротьбу з нею. У багатьох випадках це призводить до позитивних результатів, які можуть бути використані як приклад для інших країн.

По-третє, для успішної боротьби з корупцією в охороні здоров'я необхідно не лише ефективні інструменти, але й високий рівень свідомості та моральної культури населення. Це передбачає проведення широкомасштабних інформаційних кампаній та роботу з громадськістю.

На підставі аналізу інноваційного досвіду зарубіжних держав з антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я, можна запропонувати наступні заходи для України:

- проводити регулярні моніторингові дослідження рівня корупції в охороні здоров'я та розробляти ефективні стратегії боротьби з нею на основі отриманих даних;

- застосовувати новітні технології, які можуть допомогти у зменшенні корупційних ризиків в охороні здоров'я. Наприклад, впроваджувати електронні системи моніторингу та контролю медичних послуг, що дозволить уникнути можливих корупційних схем та забезпечити більш ефективне використання бюджетних коштів;

- підвищувати рівень свідомості населення щодо проблеми корупції в охороні здоров'я та активно залучати громадськість до процесу боротьби з нею. Для цього можна проводити інформаційні кампанії, діалог з представниками громадських організацій, проводити відкриті дискусії, привертати увагу ЗМІ;

- забезпечувати прозорість та відкритість у роботі органів охорони здоров'я. Зокрема, публікувати інформацію про

бюджетні розходи, витрати на лікування та медичне обладнання, результати аудитів та перевірок;

- покращувати кваліфікацію медичних працівників з питань етики та протидії корупції. Надавати доступ до спеціалізованих курсів та тренінгів з даної тематики.

Загалом, успішна боротьба з корупцією в охороні здоров'я потребує комплексного підходу та спільних зусиль держави, медичної спільноти, громадських організацій та населення. Інноваційний досвід зарубіжних країн може стати джерелом інспірації та прикладом для України в цій важливій справі.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 30.04.2023).
2. Індекс сприйняття корупції – 2022. Transparency International. Ukraine. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/#:~:text>
3. Koh Teck Hin. Corruption Control in Singapore. *RESOURCE MATERIAL SERIES*. 2007. № 83. P. 122–131. URL: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No83/No83\\_17VE\\_Koh1.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf)
4. Anti-corruption in the health sector in South-east Asia. ANTI-CORRUPTION RESOURCE SENTRE. Date: 20 December 2018. URL: <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-in-the-health-sector-in-southeast-asia>
5. Healthcare in Denmark. An Overview. Copenhagen: The Ministry of Health, 2017. 73 p. URL: <https://www.healthcaredenmark.dk/media/ykedbhsl/healthcare-dk.pdf>
6. Petrenko P., Zverhovskay V., Pavlichenko V., Petrenko N., Sybiha O. Anti-Corruption Bodies in Ukraine, Denmark, Sweden, Norway and Finland: Comparative Analysis. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol: 22 Issue: 4. URL: <https://www.abacademies.org/articles/anticorruption-bodies-in-ukraine-denmark-sweden-norway-and-finland-comparative-analysis-8575.html>
7. Germany's anti-corruption law on healthcare professionals, one year on. *Basel Institute on Governance*. September 2017. URL: <https://baselgovernance.org/blog/germanys-anti-corruption-law-healthcare-professionals-one-year>

8. Резнік О. М., Овчаренко Н. М., Запозичення досвіду подолання корупції у сфері медицини для України на прикладі провідних країн світу: США, Японії та Німеччини. *Право та суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 236-241. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/3\\_2017/part\\_2/53.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/3_2017/part_2/53.pdf)
9. Combating Corruption in Finland. Anti-Corruption.fi. URL: <https://korrupciontorjunta.fi/en/combating-corruption-in-finland>
10. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров та ін. ; за ред. А. М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. Київ : ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 666 с.
11. Development of the Swedish Health System. The official site of Sweden. National Board of Health and Welfare. URL: <http://www.symbiocare.org/how-sweden-achieved-world-class-medical-and-social-care/>
12. Evaluation of the Swedish Support in the Area of Anti Corruption in South Eastern Europe-PACO Impac 2004-2006. Final report. Prepared by Institute of Public Management Liz Carlborn & Jonas Wikstrom. July 2006. 74 p. URL: <https://rm.coe.int/16806ee802>

---

**Anishchenko M. Innovative experience of foreign states in the implementation of anti-corruption activities in the field of health care**

*This scientific article is dedicated to the study of innovative experience of foreign countries in anti-corruption activities in the healthcare sector and its possible application for Ukraine. The article examines the main causes of corruption in healthcare and provides an overview of innovative solutions successfully implemented in different countries around the world to combat this problem. The author analyzes the problems existing in the healthcare system of Ukraine and highlights the possibilities of their solution through the implementation of innovative methods and technologies.*

*The article describes examples of foreign experience in combating corruption in healthcare, including the introduction of electronic monitoring and control systems for medical services, raising public awareness, and ensuring transparency and openness in the work of healthcare authorities. The author of the article note that successful combatting of corruption in healthcare requires a comprehensive approach and joint efforts of the state, medical community, civil society organizations, and the public.*

*In conclusion, the author of the article concludes that the innovative experience of foreign countries can become a source of inspiration and an example for Ukraine in the fight against corruption in healthcare. The implementation of innovative solutions and technologies, as well as raising public awareness about corruption in healthcare issues, can help improve the healthcare system and ensure accessibility and quality of medical services for all citizens of Ukraine. The key condition is changing the approach to solving problems, including establishing effective control and monitoring mechanisms, increasing accountability and transparency in the work of medical institutions and authorities, and involving the public in monitoring the activities of healthcare authorities. In order to increase the efficiency of the state anti-corruption policy and integration into the global space of progressive states, Ukraine needs to study and implement the innovative positive experience of foreign states, taking into account local socio-economic and political-legal conditions.*

**Key words:** *corruption, healthcare, innovative experience, anti-corruption activities, foreign countries.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.10>**О. Л. Бобось**

здобувач наукового ступеня доктора наук  
з «Публічного управління та адміністрування»  
ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»  
<https://orcid.org/0009-0004-1827-5640>

## **РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЗАХИСТОМ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Стаття присвячена ролі громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів, з фокусом на досвіді країн Європейського Союзу. Вона аналізує важливість громадських організацій як посередників між урядовими структурами, бізнесом та громадянами, здатних забезпечити ефективний захист прав споживачів. З'ясовано роль громадських організацій у підвищенні свідомості споживачів, розробці політики та законодавства, моніторингу ринків та контролі якості продукції. Такий аналіз допомагає розуміти внесок громадських організацій у покращення якості життя споживачів та розвитку справедливого та стійкого ринкового середовища. Досліджує, як громадські організації інформують споживачів про їхні права та обов'язки, проводять освітні кампанії та надають підтримку у вирішенні споживчих справ. Це допомагає створити більш інформоване та свідоме споживання. Аналізує активну участь громадських організацій у консультаціях з урядовими органами та лобюванні за впровадження дієвих нормативів, спрямованих на покращення стану ринку та захисту інтересів споживачів. Визначає, як громадські організації здійснюють моніторинг ринків і послуг, надають допомогу громадянам у вирішенні споживчих справ та викривають порушення прав споживачів. Це допомагає забезпечити високу якість продукції та послуг. Підкреслює, як громадські організації впроваджують нові технології та інноваційні підходи для забезпечення ефективного захисту прав споживачів. Використання інформаційних технологій допомагає виявляти проблеми на ринку та швидко реагувати на них. Зроблено висновки, що цінний інсайт щодо важливості громадських організацій у захисті прав споживачів та демонструє, як їхній внесок сприяє покращенню якості життя населення та розвитку стійких ринкових умов у країнах Європейського Союзу.

**Ключові слова:** громадські організації, публічне управління, захист прав споживачів, країни Європейського Союзу, партнерство.

**Постановка проблеми.** Проблема полягає в тому, що в країнах Європейського Союзу існують певні виклики та недоліки у публічному управлінні захистом прав споживачів, і громадські організації мають обмежену можливість впливати на цей процес. Важливою проблемою є те, що не завжди існуючі механізми та підходи є ефективними для забезпечення високого рівня захисту прав споживачів. Обмежений вплив громадських організацій, який не завжди забезпечує достатню увагу до прав споживачів у порівнянні з інтересами бізнесу та інших впливових

груп. Недостатня співпраця та координація між різними сторонами, що ускладнює досягнення спільних цілей у захисті прав споживачів. Фінансові обмеження громадських організацій, які обмежують їх здатність ефективно реалізовувати програми та проекти на користь споживачів. Розв'язання цих проблем може сприяти зміцненню ролі громадських організацій у захисті прав споживачів, покращенню співпраці з урядовими структурами та бізнесом, а також забезпеченню необхідного фінансування для їхньої діяльності. Такий підхід допоможе забезпечити більш

ефективний та комплексний захист прав споживачів і підвищити якість споживчого середовища в Європейському Союзі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми ролі громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів: досвідом країн європейського союзу досліджували такі науковці, як: В. Борисенко, А. Бояр, Н. Карпчук, Н. Романюк, Б. Мельниченко та інші.

**Мета статті.** Метою статті є розгляд ролі громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів у країнах Європейського Союзу та аналіз їхнього внеску у покращення якості життя споживачів та ефективність захисних механізмів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Громадські організації відіграють важливу роль у публічному управлінні захистом прав споживачів в країнах Європейського Союзу. Вони виступають як представники та голос громадян у взаємодії з урядовими органами, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами.

Варто наголосити, що громадські організації допомагають інформувати та навчати споживачів про їхні права, особливо стосовно безпеки та якості товарів і послуг. Вони можуть проводити кампанії за поліпшення законодавства про захист прав споживачів, а також надавати правову допомогу і підтримку окремим споживачам у вирішенні спорів з підприємствами.

Громадські організації можуть брати участь у діалозі з урядовими органами і лобювати за інтереси споживачів на різних рівнях. Вони можуть вносити пропозиції щодо поліпшення правового середовища для споживачів та впливати на прийняття важливих рішень.

Слід додати, що громадські організації виконують роль моніторингу ринків і послуг з метою виявлення порушень прав споживачів. Вони можуть публікувати звіти про виявлені проблеми і притягувати увагу громадськості та владних структур до цих питань.

Доречно наголосити, що громадські організації можуть працювати на тому, щоб урядові регулятори враховували інтереси як споживачів, так і бізнесу, тобто

прагнути до створення збалансованого правового середовища. Громадські організації можуть виконувати роль освітніх інституцій, поширюючи інформацію про права та обов'язки споживачів через різноманітні програми, кампанії та заходи [3, с. 25–27].

Отже, цей досвід громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів в країнах Європейського Союзу свідчить про важливість громадської участі та застосування принципів демократії у формуванні ефективної системи захисту прав споживачів. Ці організації допомагають забезпечити, що інтереси споживачів беруться до уваги при прийнятті рішень, які впливають на ринок товарів і послуг.

Далі, важливим аспектом ролі громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів є їхній внесок у формування політики та стандартів, спрямованих на захист інтересів споживачів. Вони можуть активно брати участь у розробці нових законів, правил і нормативів, спираючись на свій експертний досвід та зв'язки з громадськістю.

Громадські організації також можуть стимулювати розвиток саморегулюючих механізмів у галузях, де це можливо. Вони сприяють формуванню етичних стандартів для бізнесу, які покращують якість продукції і послуг і забезпечують високий рівень захисту прав споживачів.

Крім того, громадські організації можуть взаємодіяти з урядовими органами та органами місцевого самоврядування у вирішенні конкретних проблем споживачів. Це може включати співпрацю з відповідними органами для розслідування жалоб, контролю за якістю продукції і послуг, а також впровадження превентивних заходів для уникнення проблем у майбутньому [7, с. 520].

Громадські організації мають важливий вплив на формування свідомого споживачього суспільства. Вони сприяють підвищенню рівня освіти та інформованості серед населення про права споживачів, сприяючи здійсненню свідомих інформованих виборів при купівлі товарів і послуг.

Загалом, досвід громадських організацій у публічному управлінні захистом



прав споживачів в країнах Європейського Союзу показує, що їхня присутність і діяльність є важливим фактором у забезпеченні ефективного захисту інтересів споживачів, розвитку ринку і створенні рівних умов для усіх учасників економічних відносин. Вони є сполучною ланкою між громадянами, бізнесом та урядом, що допомагає збалансовувати інтереси різних сторін та забезпечує сталий розвиток суспільства.

Далі, громадські організації в Європейському Союзі також грають важливу роль у сприянні співпраці та обміну досвідом між країнами щодо захисту прав споживачів. Вони можуть активно залучатись до міжнародних форумів та ініціатив, спрямованих на покращення прав споживачів, та допомагати впроваджувати стандарти та рекомендації відповідно до законодавства Європейського Союзу.

Також варто зазначити, що громадські організації можуть здійснювати моніторинг діяльності урядових структур і контролювати виконання законів та політик, спрямованих на захист прав споживачів. Вони можуть публікувати звіти та звертатись до громадськості, якщо виникають проблеми зі створенням ефективних механізмів захисту прав споживачів.

Варто підкреслити, що досвід країн Європейського Союзу показує, що активна участь громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів сприяє:

- збільшенню ефективності захисту прав споживачів, оскільки громадські організації є «оком і вухом» громадськості і можуть швидко реагувати на проблеми та порушення;
- покращенню якості товарів і послуг, адже громадські організації активно допомагають залучати увагу до стандартів безпеки, якості та етичних стандартів;
- забезпеченню більшої прозорості і відповідальності з боку бізнесу та урядових органів перед громадськістю;
- підвищенню свідомості громадян про їхні права, що робить споживачів більш усвідомленими і активними учасниками ринку.
- розвитку сприятливого середовища для розвитку підприємництва, оскільки висока якість продукції та послуг та захист прав

споживачів позитивно впливають на довіру споживачів до компаній [1, с. 145–147].

Однак, необхідно зазначити, що важливість ролі громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів, деякі країни Європейського Союзу можуть надавати підтримку та фінансування таким організаціям, допомагати їхньому розвитку та посиленню їх впливу на суспільство та політику. Забезпечення дієвої взаємодії між громадським сектором, урядом та бізнесом може забезпечити більш справедливий та стійкий захист прав споживачів і сприяти економічному розвитку країни.

Крім того важливо сприяти більш активній взаємодії між громадським сектором, урядом та приватним сектором. Це можна досягти шляхом регулярних консультацій, створення робочих груп і партнерство для спільного розроблення та впровадження заходів щодо захисту прав споживачів.

Можна зазначити, що громадські організації можуть активніше використовувати інформаційні технології для моніторингу ринків, збору даних про порушення прав споживачів, а також для комунікації з громадськістю та споживачами. Це дозволить швидше реагувати на проблеми та впроваджувати ефективні заходи.

Для успішного функціонування громадських організацій необхідне фінансове забезпечення. Урядові структури можуть надавати фінансову підтримку громадським організаціям, а також стимулювати залучення грошей з інших джерел, таких як гранти, пожертвування чи спонсорська допомога.

Варто наголосити, що громадські організації повинні працювати над покращенням комунікації з громадськістю та споживачами. Важливо зрозуміти потреби і очікування споживачів, а також ефективно пояснювати свої дії та результати. Громадські організації можуть проводити освітні кампанії, тренінги та заходи, спрямовані на підвищення рівня освіти та свідомості споживачів про їхні права і обов'язки. Це сприятиме створенню сильного споживачького суспільства, яке може ефективно впливати на розвиток ринку та бізнес-практики [6].

Слід додати, що розвиток і підтримка ролі громадських організацій у публіч-

ному управлінні захистом прав споживачів є важливим завданням для покращення якості життя громадян, забезпечення справедливого ринкового середовища і забезпечення сталого розвитку суспільства.

Варто зауважити, що уряди та органи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу можуть активно співпрацювати з громадськими організаціями, щоб забезпечити ефективний захист прав споживачів та впровадити нові підходи до публічного управління:

– *спільне прийняття рішень*: урядові органи можуть залучати громадські організації до процесу прийняття рішень, пов'язаних із захистом прав споживачів. Розробка політики та законодавства може відбуватись в партнерстві з експертами з громадських організацій, що дозволить враховувати реальні потреби та погляди споживачів;

– *доступ до інформації*: забезпечення відкритості та доступності інформації щодо прав споживачів є важливим кроком. Урядові структури можуть сприяти розповсюдженню інформації про права споживачів через різні канали зв'язку, співпрацюючи з громадськими організаціями, що мають досвід у цій сфері;

– *моніторинг та оцінка*: урядові органи можуть співпрацювати з громадськими організаціями для проведення моніторингу ринків і оцінки ефективності заходів захисту прав споживачів. Це допоможе вчасно виявляти проблеми та адаптувати політику у відповідь на змінююся ситуацію;

– *підтримка незалежності громадських організацій*: важливо забезпечити незалежність громадських організацій, щоб вони могли виступати в якості незалежних сторін і голосу громадськості. Це означає, що вони не повинні бути підпорядковані політичним чи комерційним інтересам, що гарантує їхню об'єктивність та довіру з боку громадськості;

– *запровадження інновацій*: урядові органи можуть підтримувати інноваційні підходи до захисту прав споживачів, сприяючи розвитку нових технологій та практик, які забезпечують більш ефективний та зручний захист споживачів [2, с. 600].

Крім цього, зацікавленість уряду у співпраці з громадськими організаціями та

підтримка їхньої діяльності сприяє покращенню ефективності захисту прав споживачів та формуванню більш справедливого та стійкого ринкового середовища. Громадські організації, з свого боку, можуть продовжувати активно залучати громадськість до вирішення питань захисту прав споживачів і створення кращого споживачького середовища в країнах Європейського Союзу.

Варто підкреслити, що громадські організації відіграють критичну роль у сприянні захисту прав споживачів та покращенні якості життя населення. Вони представляють інтереси споживачів та діють як посередники між урядовими органами, бізнесом та громадянами. Їхній вплив полягає у впровадженні нових підходів до захисту прав споживачів та контролю за якістю продукції та послуг. Одним з ключових аспектів ролі громадських організацій є підвищення свідомості та освіти споживачів. Вони інформують про права та обов'язки споживачів, проводять освітні кампанії та надають підтримку у вирішенні споживчих справ [4].

Доцільно зауважити, що громадські організації впливають на формування політики та законодавства, що стосується захисту прав споживачів. Вони беруть участь у консультаціях і лобіюють за впровадження дієвих нормативів, спрямованих на покращення стану ринку та захисту інтересів споживачів. Громадські організації сприяють також контролю за виконанням законодавства про захист прав споживачів. Вони проводять моніторинг ринків і послуг, надають допомогу громадянам у вирішенні споживчих справ та викривають порушення прав споживачів.

Варто наголосити, що для досягнення максимальної ефективності в захисті прав споживачів, важливо підтримувати співпрацю між громадським сектором, урядом та приватним сектором. Всі ці сторони мають працювати разом, щоб забезпечити справедливі умови для всіх учасників ринку та ефективний захист прав споживачів.

Окрім цього, громадські організації мають здатність впроваджувати нові технології та інноваційні підходи для забезпечення ефективного захисту прав споживачів. Використання інформаційних

технологій допомагає виявляти проблеми на ринку та швидко реагувати на них [5].

Отже, роль громадських організацій у публічному управлінні захистом прав споживачів в країнах Європейського Союзу є критично важливою для забезпечення справедливих та ефективних механізмів захисту прав споживачів і покращення якості продукції та послуг. Вони допомагають створити рівні умови для всіх учасників ринку та забезпечити стійкий розвиток суспільства.

**Висновок.** Проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що громадські організації виконують важливу роль у публічному управлінні захистом прав споживачів у країнах Європейського Союзу. Вони є суттєвими партнерами уряду та приватного сектору в забезпеченні ефективного захисту інтересів споживачів, покращенні якості продукції та послуг, а також розвитку справедливих та стійких ринкових умов. Громадські організації допомагають підвищувати свідомість та освітній рівень серед населення про їхні права та обов'язки як споживачів. Їхні освітні кампанії, інформаційні ресурси та поради сприяють збільшенню інформованості споживачів та здійсненню свідомих виборів при купівлі товарів і послуг.

Загалом, досвід країн Європейського Союзу показує, що взаємодія громадських організацій, урядових структур та приватного сектору має великий потенціал для забезпечення ефективного та комплексного захисту прав споживачів. Спільні зусилля забезпечують сталість розвитку суспільства, збалансованість інтересів різних сторін, а також підвищують довіру та відповідальність урядових органів та бізнесу перед громадськістю.

Таким чином, подальший розвиток та підтримка громадських організацій в публічному управлінні захистом прав споживачів має велике значення для створення справедливого, стійкого та безпечного середовища для споживачів у країнах Європейського Союзу.

### Список використаної літератури:

1. Борисенко В. Ю. Резильентність територіальної громади: визначення та підходи щодо забезпечення. Міжнародні економічні відносини. Сталий розвиток України в умовах глобалізації та Європейської економічної інтеграції: проблеми, перспективи, ефективність. Харків 2022 р. Харків: НТУ "Харківський політехнічний інститут", 2022 р. С. 147–149.
2. Бояр А. О., Карпчук Н. П., Романюк Н. І. Європейський Союз. Київ 2020р. с. 600 URL : file:///C:/Users/annak/Downloads/European\_Union\_textbook.pdf
3. Деякі з внутрішніх проблем ЄС, що аналізувалися у попередніх дослідженнях Центру Разумкова, залишаються актуальними і нині. Україна-ЄС: шлях до політичної асоціації. Центр Разумкова, 2021р., с. 25-27, URL : [https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021\\_association.pdf](https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_association.pdf).
4. Дронова О.Л., Лис Я.С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід реформ в Україні. *Український географічний журнал* 2016 р, № 1 URL : <https://ukrgeojournal.org.ua/uk/node/509>
5. Мельниченко Б. Б. Форми та напрями впливу громадянського суспільства на публічне управління у країнах європейського союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2018р.* URL:<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34751/1/%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%98%20%D0%A2%D0%90%20%D0%9D%D0%90%D0%9F%D0%A0%D0%AF%D0%9C%D0%98%20%D0%92%D0%9F%D0%9B%D0%98%D0%92%D0%A3.pdf>
6. Гостева О. М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, № 9, 2017р. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1124>
7. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Одеса 2018 р. с. 520 URL : <http://www.oridu.odessa.ua/news/2018/10/24/sbirnuk.pdf>

**Bobos O. The role of public organizations in the public administration of the protection of consumer rights: the experience of the countries of the European Union**

*The article is devoted to the role of public organizations in the public management of consumer rights protection, with a focus on the experience of the countries of the European Union. She analyzes the importance of public organizations as mediators between government structures, business and citizens, able to ensure effective protection of consumer rights. The role of public organizations in raising consumer awareness, policy and legislation development, market monitoring and product quality control is clarified. Such an analysis helps to understand the contribution of public organizations to the improvement of the quality of life of consumers and the development of a fair and sustainable market environment. Examines how public organizations inform consumers about their rights and responsibilities, conduct educational campaigns and provide support in resolving consumer cases. This helps create more informed and conscious consumption. Analyzes the active participation of public organizations in consultations with government bodies and lobbying for the implementation of effective regulations aimed at improving the market and protecting the interests of consumers. Determines how public organizations monitor markets and services, provide assistance to citizens in solving consumer cases, and expose violations of consumer rights. This helps to ensure high quality of products and services. Highlights how public organizations are implementing new technologies and innovative approaches to ensure effective consumer protection. The use of information technology helps to identify problems in the market and quickly respond to them. It was concluded that valuable insight into the importance of public organizations in the protection of consumer rights and demonstrates how their contribution contributes to the improvement of the quality of life of the population and the development of sustainable market conditions in the countries of the European Union.*

**Key words:** *public organizations, public administration, protection of consumer rights, countries of the European Union, partnership.*

УДК 353:005.334

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.11>**О. О. Возовик**аспірант кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

## КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

У статті розкрито класифікацію принципів антикризового управління у публічній сфері. Розглянуто сутність поняття «антикризове управління», яке є органічним елементом цілої управлінської системи будь-якого об'єкта, а в процесі його реалізації користуються не лише особливим антикризовим інструментарієм, але й засобами інших елементів даної системи, зокрема поточного та стратегічного управління тощо. З'ясовано, що під антикризовим управлінням у публічній сфері слід вважати послідовну різносторонню роботу органів місцевої влади та місцевого самоврядування, пов'язану із прогнозуванням, протидією та подоланням кризових явищ на певній території, а також з ліквідацією їх результатів із мінімальними обсягами втрат та визначенням потенційних резервів для наступного перспективного територіального розвитку. Наведено підвиди антикризового державного управління. Встановлено, що на ефективність антикризового управління у публічній сфері прямо впливає додержання належних принципів, які виконують управлінський процес шляхом об'єднання його складових, що дає можливість забезпечити вихід з кризової ситуації та відновити роботу організації. Визначено, що принципи антикризового управління – це чіткі засади, на які варто опиратися в процесі здійснення управлінської діяльності. Розглянуто різні класифікації принципів антикризового управління та з'ясовано, що визначення принципів антикризового управління в публічній сфері потребує, що б в процесі їх формування дотримувалися не лише головних засад системи управління, але особливі вимоги до антикризового управління. Визначено, що на дотриманні чітких принципів опирається уся антикризова стратегія, яка є комплексним, деталізованим та ґрунтовним планом чітких дій, спрямованих на забезпечення реалізації головної мети системи управління. Як висновок наведено, що найголовніша особливість антикризового управління в публічній сфері полягає у колективній загальній співпраці між усіма учасниками процесу розробки та прийняття належних антикризових рішень, а також координації реалізації заходів, спрямованих на забезпечення виходу з кризової ситуації.

**Ключові слова:** кризова ситуація, антикризове управління, публічне управління, підвиди, принципи.

**Постановка проблеми.** Кожне самоорганізоване суспільство в сучасних умовах подекуди може переживати кризові періоди. Сучасне становище в Україні протягом останніх років слід розглядати з точки зору системної кризи глобального характеру, поява якою обумовлена розвитком коронавірусного захворювання COVID-19, а також початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну, що призвело до введення воєнного стану в нашій країні. Загострення даних кризових явищ у кожному без винятку секторі наці-

ональної економіки потребує від держави здійснення рішучих антикризових заходів зважаючи при цьому на ґрунтовне дослідження існуючих проблем, забезпечення систематичності в процесі впровадження реформ, а також на оцінці їх соціального ефекту. Відтак, на даний час існує гостра потреба в управлінні, яке могло б своєчасно виявляти кризові явища, а також належним чином реагувати на них. Головна мета такого управління полягає у створенні ситуації, при якій стає можливим своєчасне виявлення, підтримка

і з максимальним рівнем ефективності використовувати суспільні ресурси, спрямованих на створення соціально-економічних та духовно-моральних резервів. Відтак, таке управління є доволі капіталозатратним, а також потребує високого професіонального рівня у публічних службовців. Водночас, антикризове управління в публічній сфері вимагає розробки відповідного механізму, зокрема визначення конкретних методів та принципів, які лежать в основі такого управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найбільш ґрунтовно дослідили особливості антикризового управління у публічній сфері та визначити його принципів такі науковці як О. Адамська, О. Бобровська, В. Корженко, Т. Кравцова, О. Кравцов, М. Кравченко, О. Лашенко, Л. Лігоненко, В. Лук'янихін, Т. Маматова, О. Мельник, О. Мельниченко, Н. Мельтюхова, Н. Миронова, Лі Мін, Н. Сапа, Л. Ситник, А. Чернявський, І. Чикаренко, Ю. Шаров та інші.

Попри існування чималої кількості наукових праць різних науковців з проблематики антикризового управління у публічній сфері, на даний час недостатньо розкритим лишається питання класифікації принципів такого управління, що обумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета статті** полягає у розкритті класифікації принципів антикризового управління у публічній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день чимало організацій в Україні знаходяться в досить складних ситуаціях, тому доволі гостро постала проблема, пов'язана із розробкою цілого комплексу заходів, спрямованих на протидію кризовим явищам та вихід з кризового стану. Проте, не зважаючи на це, на даний час немає єдиного підходу із визначення сутності «антикризове управління». Переважно на думку більшості науковців, антикризове управління виступає особливим управлінським напрямом, який вимагає використання належних методів та принципів управління.

Спочатку антикризове управління застосовували лише на підприємствах і в організаціях, які вели господарську діяльність, але згодом науковці і практики

багатьох країн, на основі методів управління у сфері бізнесу, розширили застосування кризового менеджменту, зокрема на сферу державного управління. Приватні організації, на відміну від публічних, більш мобільні і для них характерним є застосування проактивних (випереджальних) стратегій. Досвід апробації тих чи інших антикризових заходів із бізнесового середовища може бути використаний і органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому при розробці антикризових стратегій в державному управлінні необхідно брати до уваги теоретичні концепції і напрацювання щодо управління у сфері бізнесу [1, с. 31].

Варто зазначити, що найбільшого вивчення антикризове управління отримало в економічних науках, зокрема щодо розвитку підприємств. Так, Ситник Л. подає більш узагальнене визначення цього поняття, зазначаючи, що антикризове управління – це здатність розробляти оптимальні шляхи виходу із кризової ситуації, визначати пріоритетні цінності в умовах кризи, координувати діяльність підприємств та його робітників щодо запобігання кризи, добиватися ефективності їх праці в екстремальних умовах [2, с. 257].

Антикризове управління є таким типом управління, яке орієнтоване на своєчасне реформування економіки, оцінку, прогноз, діагностику процесів у діяльності підприємства, галузі, регіону, держави. Ускладнення управління як одна з тенденцій його розвитку передбачає підвищення можливості прогнозувати виникнення кризи і готовності її подолати [3, с. 3]. Антикризове управління – постійно організоване спеціальне управління, в основу якого покладена система методів та принципів розробки та реалізації специфічних управлінських рішень, що ухвалюються відокремленим суб'єктом в умовах суттєвих ресурсних та часових обмежень, підвищеного ризику, фінансових та інтелектуальних витрат для відновлення життєздатності та недопущення ліквідації [4].

Чернявський А. вважає, що під антикризовим треба розуміти управління, здатне запобігати або пом'якшувати кризові ситуації у виробничо-господарській діяльності, а також утримувати функціонування під-

приємства в режимі виживання в період кризи і виходити з кризового стану з мінімальними втратами. Головним завданням антикризового управління є розробка найменш ризикових управлінських рішень, які дозволили б досягти поставленої мети та результату з мінімумом додаткових коштів і негативних наслідків [5, с. 39]. Лігоненко Л. вважає, що будь-яке управління повинно бути антикризовим, тобто повинно враховувати можливість кризових явищ та механізм їх подолання, а антикризове управління являє собою спеціальне, постійно організоване управління, націлене на найбільш оперативне виявлення ознак кризового стану та створення відповідних передумов для його своєчасного подолання з метою забезпечення відновлення життєздатності окремої системи [6, с. 83].

Антикризове управління – постійно організоване спеціальне управління, в основу якого покладена система методів та принципів розробки та реалізації специфічних управлінських рішень, що ухвалюються відокремленим суб'єктом в умовах суттєвих ресурсних та часових обмежень, підвищеного ризику, фінансових та інтелектуальних витрат для відновлення життєздатності та недопущення ліквідації. Метою антикризового управління є розробка і першочергова реалізація заходів, спрямованих на нейтралізацію найбільш небезпечних чинників, які інтенсивно впливають на завершальне явище, що призводять до кризового стану. Складність проблеми стратегії і тактики антикризового управління полягає в тому, що, з одного боку, стратегічні рішення, спрямовані на запобігання кризи, повинні бути прийняті і реалізовані на ранніх стадіях управління, коли процес руху до кризи ще не набув кумулятивного характеру і тому ще не став незворотним. З іншого боку, рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на дуже слабких і тому не завжди достовірних сигналах про виникнення несприятливих тенденцій [7, с. 114].

Під державним антикризовим управлінням також розуміють не лише управління в умовах вже існуючої кризи, або управління, яке спрямоване на виведення держави з кризового стану, а й прогнозування, виявлення та попередження внутрішніх

і зовнішніх загроз стабільності (безпеці) держави та її регіонів. Метою такої діяльності може бути не лише гальмування розвитку кризи, а й прискорення її розвитку у випадку, якщо наслідки від реалізації кризи призведуть до якісного оновлення системи. Спочатку антикризове управління застосовували лише на підприємствах і в організаціях, які вели господарську діяльність, але згодом науковці і практики багатьох країн, на основі методів управління у сфері бізнесу, розширили застосування кризового менеджменту, зокрема на сферу державного управління. Приватні організації, на відміну від публічних, більш мобільні і для них характерним є застосування проактивних (випереджальних) стратегій. Досвід апробації тих чи інших антикризових заходів із бізнесового середовища може бути використаний і органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому при розробці антикризових стратегій в державному управлінні необхідно брати до уваги теоретичні концепції і напрацювання щодо управління у сфері бізнесу [8, с. 32].

Таким чином, на основі вище наведеного можна зробити висновок, що під антикризовим управлінням у публічній сфері слід вважати послідовну різносторонню роботу органів місцевої влади та місцевого самоврядування, пов'язану із прогнозуванням, протидією та подоланням кризових явищ на певній території, а також з ліквідацією їх результатів із мінімальними обсягами втрат та визначенням потенційних резервів для наступного перспективного територіального розвитку.

Науковці, визначаючи суть антикризового державного управління, запропонували диференціювати такі підвиди:

1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень) для запобігання кризи;

2) управління в умовах кризи, що визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи;

3) управління процесами виходу з кризи, яке здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення з кризи [9, с. 111–112; 10, с. 50].

Відтак, в цілому антикризове управління вважається органічним елементом

цілої управлінської системи будь-якого об'єкта, а в процесі його реалізації користуються не лише особливим антикризовим інструментарієм, але й засобами інших елементів даної системи, зокрема поточного та стратегічного управління тощо. На ефективність антикризового управління у публічній сфері прямо впливає додержання належних принципів, які виконують управлінський процес шляхом об'єднання його складових, що дає можливість забезпечити вихід з кризової ситуації та відновити роботу організації. В цілому, принципи антикризового управління – це чіткі засади, на які варто опиратися в процесі здійснення управлінської діяльності.

Науковці пропонують під час розробки заходів антикризового управління врахувати дві групи принципів [11, с. 10–11]:

1. Загальні для системи управління: економічної ефективності; соціальної відповідальності; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтації на споживача; системності.

2. Специфічні для антикризового управління, зокрема принципи:

– планування та розробка спеціальних програм стратегічного характеру передбачає використання ефективних управлінських інструментів, упровадження постійних та послідовних інновацій, оперативного реагування на істотні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища за умови найменших фінансових та матеріальних витрат;

– постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища, спрямований на постійне очікування сигналів щодо можливої кризи і вчасну реакцію на ці сигнали з метою раннього визначення загрози та її запобігання;

– безперервності – будь-яке зволікання вжиття відповідних заходів в умовах кризи може призвести до суттєвого погіршення кризової ситуації та її наслідків;

– цілеспрямованість процесу управління – реалізація антикризового заходу повинна бути цілеспрямованою та забезпечувати можливість досягнення заданого рівня ефективності;

– оперативності та достовірності вхідної інформації – формування управлінських

рішень має здійснюватися на основі своєчасної, надійної та точної інформації;

– достовірності прогнозів – система менеджменту має забезпечувати прогнозування розвитку подій із заданим рівнем достовірності;

– відсутності універсальних антикризових рішень – ситуативний вибір антикризових стратегій, програм, заходів та рецептів подолання кризи, чітке ранжування пріоритетів вирішення проблем, що виникають через обмеженість ресурсів та часу;

– компетентності – реалізацією антикризового управління мають займатися компетентні спеціалісти;

– кінцевої орієнтації на діяльність в умовах післякризового розвитку – досягнення поставленої мети через запровадження комплексу визначених заходів.

Т. Кравцова, О. Лащенко та О. Кравцов серед головних принципів антикризового управління виділяють: сталість і безперервність; рання діагностика кризових явищ; науковий аналіз та прогнозування тенденцій; інноваційність під час прийняття управлінських рішень; управління по «слабких сигналах»; професіоналізм антикризового управління; оперативність, гнучкість управління, фактор часу; повна реалізація існуючих можливостей; адекватність вибору механізмів антикризового управління [12, с. 65].

В.О. Лук'янихін, О.О. Мельник, Лі Мін виокремлюють такі принципи антикризового управління: принцип єдинства цілей управління на різних рівнях ієрархії; принцип адекватності; принцип системного підходу до рішення поставлених задач; принцип цілеспрямованості; принцип оптимальності [13, с. 58].

О. Мельниченко, провівши узагальнення публікацій за проблематикою антикризового управління, виділяє такі принципи антикризового управління: багатоваріантності й допустимості ризику; маркетингової орієнтації виробництва; мотивації; об'єктивності та реалістичності оцінювання ситуації; полісу кризи; упередження вирішення проблем; формування сприятливих можливостей; часових обмежень; оптимальності; адекватності реагування на реальні загрози; повної реалізації внутрішніх можливостей; ранньої діагностики



кризових явищ; терміновості реагування на кризові явища; динамічної стійкості та протидії кризи; змінюваності; інерції та стабільності; концентрації, збалансування та інтеграції; діагностики та моніторингу антикризового управління; ефективності; послідовності реагування; системності; взаємодоповнюваності ринкової дисципліни і державного регулювання; повноти охоплення; спрямованості на стимули агентів ринку; дотримання загальнодержавних інтересів; науковості; прозорості; рівності; самостійності [14, с. 20].

Отже, визначення принципів антикризового управління в публічній сфері потребує, що б в процесі їх формування дотримувалися не лише головних засад системи управління, але особливі вимоги до антикризового управління. Тому, стратегію, яку варто сформулювати в процесі антикризового управління, слід вважати комплексним, деталізованим та ґрунтовним планом чітких дій, спрямованих на забезпечення реалізації головної мети системи управління. При цьому на дотриманні чітких принципів опирається уся антикризова стратегія.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, беручи до уваги все вище наведене можна дійти висновку, що найголовніша особливість антикризового управління в публічній сфері полягає у колективній загальній співпраці між усіма учасниками процесу розробки та прийняття належних антикризових рішень, а також координації реалізації заходів, спрямованих на забезпечення виходу з кризової ситуації. Наслідком здійснення такої тісної співпраці повинна бути розроблена державна антикризова політика на основі усіх принципів антикризового управління, а також чітко визначені антикризові стратегічні напрями стосовно виходу з кризової ситуації.

#### Список використаної літератури:

1. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). С. 30–38.
2. Ситник Л. С. Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством. НАН України, Ін-т економіки промисловості. Донецьк : ІЕП НАН України, 2000, 503 с.
3. Бобровська О. Ю. Методологічні основи формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення антикризового управління територіальним розвитком: наукова розробка. К. : НАДУ, 2012. 56 с.
4. Кравченко М. О. Сучасні передумови антикризового системного менеджменту. *Ефективна економіка: електронне наукове фахове видання*. Дніпропетровськ : ДДАЕУ, 2014. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua?op=1&z=3535>
5. Чернявский А. Д. Антикризисное управление : учеб. пособие. К. : МАУП, 2000. 208 с.
6. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : монографія. К. : Київ. Нац торг.-екон. ун-т, 2001. 579 с.
7. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Вип. 38. С. 106–116.
8. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2(55). С. 30–38.
9. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Вип. 38. С. 106–116.
10. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А., Маматова Т. В. Концептуально-методологічні положення, підходи та моделі реалізації New Public Management: наукова розробка. К. : НАДУ, 2012. 84 с.
11. Корженко В. В., Мельтюхова Н. М., Мирнова Н. С. Антикризові стратегії в державному управлінні: методичні рекомендації. К. : НАДУ, 2008. 52 с.
12. Кравцова Т., Лашенко О., Кравцов О. Теоретичні основи впровадження антикризового менеджменту в діяльність органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 3. С. 6–72.
13. Лук'янихін В. О., Мельник О. О., Мін Лі. Принципи антикризового управління територіальними одиницями. *Економічні проблеми сталого розвитку* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. О. Ф. Балацького, м. Суми, 6-8 травня 2014 р. Суми : СумДУ, 2014. Т.1. С. 58–59.
14. Мельниченко О. А. Антикризова політика держави: сутність та пріоритетні напрями. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 1–24.

**Vozovyk O. Classification of the principles of anti-crisis management in the public sphere**

*The article discloses the classification of the principles of anti-crisis management in the public sphere. The essence of the concept of "anti-crisis management" is considered, which is an organic element of the entire management system of any object, and in the process of its implementation, not only special anti-crisis tools are used, but also means of other elements of this system, in particular, current and strategic management, etc. It was found out that anti-crisis management in the public sphere should be considered consistent multifaceted work of local authorities and local self-governments, related to forecasting, countering and overcoming crisis phenomena in a certain territory, as well as eliminating their results with minimal amounts of losses and determining potential reserves for the next prospective territorial development. The subtypes of anti-crisis public administration are given. It has been established that the effectiveness of anti-crisis management in the public sphere is directly influenced by the observance of proper principles that carry out the management process by unifying its components, which makes it possible to ensure an exit from a crisis situation and restore the organization's work. It was determined that the principles of anti-crisis management are clear principles that should be relied upon in the process of performing management activities. Various classifications of the principles of anti-crisis management were considered and it was clarified that the definition of the principles of anti-crisis management in the public sphere requires that in the process of their formation, not only the main principles of the management system, but also special requirements for anti-crisis management should be observed. It was determined that the entire anti-crisis strategy rests on the observance of clear principles, which is a complex, detailed and thorough plan of clear actions aimed at ensuring the implementation of the main goal of the management system. As a conclusion, it is stated that the most important feature of anti-crisis management in the public sphere is the collective general cooperation between all participants in the process of developing and adopting appropriate anti-crisis decisions, as well as coordinating the implementation of measures aimed at ensuring an exit from a crisis situation.*

**Key words:** *crisis situation, anti-crisis management, public management, subspecies, principles.*

УДК 352:331.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.12>**І. В. Котов**

Голова ГО «ПОКРОВ»

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті розкрито теоретичні основи управління сталим розвитком територіальних громад. Розглянуто сутність поняття «територіальна громада» та визначено, що це своєрідна соціально-економічна система, складові якої є комплексно взаємопов'язаними, знаходяться на значній території, а також витрачають досить багато ресурсів з метою забезпечення власного розвитку. З'ясовано, що територіальна громада виступає саморегулюючою соціальною основою, сталий розвиток якого лежить в основі формування громадянського суспільства. Розкрито сутність поняття «сталий розвиток» та визначено, що це розвиток, який здатен задовольнити сучасні потреби та забезпечує спроможність майбутнього покоління задовольняти особисті потреби. Встановлено, що головне завдання сталого розвитку полягає у задоволенні потреб суспільства. Розкрито сутність поняття «сталий розвиток територіальних громад» та визначено, що це злагоджений розвиток, мета якого полягає у забезпеченні екологічної безпеки на певній території, а також можливості залучення громадськості до створення належних соціальних умов. З'ясовано, що управління сталим розвитком виступає систематичною реалізацією цілого ряду управлінських заходів економічного та організаційного характеру, які лежать в основі забезпечення сталого розвитку суспільства. Визначено, що сталий розвиток територіальних громад вважається найважливішим фактором, від якого залежить сталий розвиток держави загалом. Наведено головні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при управлінні сталим розвитком територіальних громад, зокрема це проблеми, пов'язані із економічним спадом національної економіки; зростанням кількості безробітного населення та недостатністю його доходів; соціальною нерівністю; низьким рівнем підприємницького та інфраструктурного розвитку; дефіцитом водних ресурсів; зростанням рівня забрудненості водойм, повітря та території загалом. Визначено головні напрями забезпечення ефективного управління сталим розвитком територіальних громад. Як висновок наведено, що з метою послаблення їх несприятливого впливу варто забезпечити дієву взаємодію усіх елементів сталого розвитку та посилити міру відповідальності як державних, так і місцевих органів влади.

**Ключові слова:** сталий розвиток, територіальна громада, сталий розвиток територіальних громад, управління сталим розвитком, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** У вітчизняних умовах при формулюванні головних Цілей сталого розвитку та індикаторів на довготривалий період варто зважати на загальносвітові індикатори і принципи сталого розвитку, а також на думку суспільства стосовно сприймання розвитку в найближчій перспективі. Беручи до уваги практику зарубіжних країн можна стверджувати, що прогресивний розвиток суспільства залежить переважно від підтримки рівноваги між метою забезпечення економічного зростання та екологічної безпеки, конкурентоздатності підприємництва та зни-

ження соціальної нерівності. Тому з метою досягнення цілей, визначених на довготривалий період, потрібно систематично здійснювати конкретні завдання коротко- та середньострокового характеру за рахунок якісного управління, протидії корупції, а також суспільного сприяння. Водночас це потребує розробки та реалізації на рівні держави головних принципів державного регулювання сталим розвитком. Відтак, на даний час виняткової актуальності набуває проблематика визначення головних напрямів сталого розвитку територіальних громад в сучасних децентралізаційних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дану проблематику досліджували чимало вітчизняних науковців, зокрема О.В. Безуглий, О.І. Васильєва, О.К. Гордєєв, Т.А. Кравченко, М.М. Патинська, Ю.М. Петрушенко, Б.О. Федірко та інші.

**Метою даного дослідження** є розкриття теоретичних основ управління сталим розвитком територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні зміни в державному управлінні, пов'язані з процесом децентралізації, зумовили появу дефініції «об'єднана територіальна громада». Об'єднана територіальна громада (ОТГ, об'єднана громада) – це адміністративно-територіальна одиниця, утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Чинне законодавство трактує територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Узагальнення теоретичних підходів до сутності поняття дає змогу ідентифікувати територіальну громаду за такими ознаками: територіальна єдність, спільність інтересів, соціальна взаємодія у вирішенні проблемних питань, самоідентифікація кожного члена з громадою. Науковці зазначають, що місцева економіка, соціально-демографічні показники села, місцеві організації, природні ресурси та інституції життєво важливі для формування громади [1, с. 32].

На нашу думку, територіальна громада – це своєрідна соціально-економічна система, складові якої є комплексно взаємопов'язаними, знаходяться на значній території, а також витрачають досить багато ресурсів з метою забезпечення власного розвитку. Тобто, територіальна громада виступає саморегулюючою соціальною основою, сталий розвиток якого лежить в основі формування громадянського суспільства.

Зусиллями вчених багатьох поколінь у принципі підготовлено й створено концепцію сталого розвитку (sustainable development), що отримала міжнародне визнання й по суті є системою поглядів

на рух економічних систем і спільноти як несуперечливу їх взаємодію між собою та з природою. Вона визнається сьогодні найціннішою моделлю майбутнього світової цивілізації, у якій позначено якісно новий стан розвитку суспільства, що визнається постіндустріальним. Теорія і практика сталого розвитку суспільства як на глобальному, так і на національному, регіональному чи місцевому рівнях є відзеркаленням об'єктивної потреби переорієнтації економічного, усього суспільного розвитку з урахуванням нагальної вимоги збереження природного та людського потенціалу для нинішнього та прийдешніх поколінь [2].

Забезпечення сталого розвитку територіальних громад, що передбачає невинищувальне природокористування на користь соціальному благополуччю нинішніх та майбутніх поколінь, зорієнтованих на посилення економічної спроможності господарських комплексів, здобула за останні роки стрімкого розвитку. За минулі десятиріччя інституціями ООН було розроблено і проголошено ряд концепцій глобального розвитку, спрямованих на подолання системної кризи соціо-еколого-економічної кризи у її глобальному вимірі [3].

У процесі аналізу теоретико-методичної бази наукового доробку в галузі публічного управління сталого розвитку О.В. Безуглий робить висновок, що основні ініціативи світових країн-лідерів щодо забезпечення сталості в розвитку належать органам місцевого самоврядування, як найбільш ефективним органам управління справами місцевого значення [4].

Теорія сталого розвитку «sustainable development» має глибоке коріння, вона змінювалася і сьогодні відображена у найважливіших міжнародних документах і деклараціях. У них визначено пріоритетні напрямки майбутнього світового розвитку, що базуються на сталому балансі між складовими глобальної еколого-соціально-економічної системи. Термін «sustainable development» тлумачиться як покращення якості життя людей за умови збереження сталості підтримувальних екосистем [5]. За міжнародним стандартом 180 26000:2010, сталий розвиток – це такий, що задовольняє потреби сучас-

ності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби [6].

Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід і сучасні інформаційні технології, які дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний. Проте забезпечення справжньої сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливо без досягнення суспільного консенсусу довкола основоположних складових організаційно-економічного механізму, що забезпечуватиме легітимність і дієвість державної політики. Такий консенсус можливо сформувавши лише в разі практичного нарощення потенціалу, передусім економічного, на рівні територіальних громад, становлення останніх як дієздатних суб'єктів реалізації політики соціально-економічного розвитку, інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій, з яких, власне, і складається національний потенціал розвитку. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту з соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі є взаємозалежними та такими, що взаємно підтримуються [7].

Особливої уваги набувають наукові аспекти формування категорії сталого розвитку об'єднаних територіальних громад. Поняття «сталий розвиток територіальних громад» визначається змістом окремих його складових: «сталий» (у значеннях «незмінний», «безперервний», «тривалий») та «розвиток» (процес переходу чогось з одного стану в інший, досконаліший). Виходячи із вищезазначеного, під сталим розвитком територіальних громад розуміють безперервний і тривалий процес кількісних та якісних змін у задоволенні потреб територіальних громад. Перехід територіальних громад на засади сталого розвитку – це складний процес забезпечення багаторівневої узгодженої системи управлінських, економічних, соціальних, природоохоронних заходів на основі комплексної, збалансованої, гармонійної реалізації [8].

Сталий розвиток територіальної громади можливий лише за умови ефективного застосування в управлінні територіями інструментів стратегічного планування та забезпечення належної взаємодії трьох економічних суб'єктів – населення громади, органів місцевого самоврядування та підприємництва. Протягом усього процесу управління та розвитку територіальної громади необхідно здійснювати заходи стратегічного планування та контролю результативності досягнення запланованих показників одночасно з аналізом здійснених заходів. Для забезпечення безперервності управління та сталого розвитку територіальної громади доцільним є формування функціонально-організаційної моделі управління громадою, яка б включала в себе етапність управління, основні функції управління та розвитку громади, а також враховувала ресурсний підхід. Таким чином, урахування всіх вищезазначених вимог дасть змогу сформувати модель функціонування територіальної громади з можливістю подальшого її коригування залежно від впливу різних зовнішніх та внутрішніх факторів, особливостей кожної території [9, с. 19].

Водночас теорія сталого розвитку звертає увагу на такі аспекти різноманітності, як пошук та підтримка локальних практик сталого розвитку в невідоміючих культурах. Зважаючи на це, а також на те, що концепція сталого розвитку є найперспективнішою сучасною ідеологією розвитку, можна вважати її такою, що найбільше апелює до цінності різноманітності. Таким чином, основа для розвитку територіальної громади – це забезпечення умов, за яких місцевих джерел фінансових, людських та інших видів ресурсів, а також рівня розвитку інфраструктури буде достатньо для результативного вирішення внутрішніх проблем та забезпечення відповідних потреб населення. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною, місцеві органи влади володіють правом і здатністю регулювати й керувати значною часткою суспільних справ, які належать до компетенції місцевих органів влади, в інтересах місцевого населення [10].

Відтак, на нашу думку сталий розвиток територіальних громад – це злагоджений

розвиток, мета якого полягає у забезпеченні екологічної безпеки на певній території, а також можливості залучення громадськості до створення належних соціальних умов. Забезпечувати сталий розвиток територіальної громади в Україні покликані органи місцевого самоврядування, які опираючись на власні принципи створюють підходящі передумови для передачі майбутньому поколінню якомога меншого соціально-економічного та екологічного навантаження.

В умовах євроінтеграційної перспективи сталий розвиток об'єднаних територіальних громад передбачає такі зміни в системі суспільних відносин, що забезпечують партнерство інтересів громади, підприємництва й органів місцевого самоврядування з метою задоволення потреб населення та громади нині й у майбутньому, тобто відповідають європейським нормам і стандартам [11].

Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів управління сталим розвитком територіальної громади здійснюється в таких напрямках:

- 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- 2) поліпшення соціальних умов життя населення;
- 3) забезпечення населення житлом;
- 4) удосконалення виробничої інфраструктури;
- 5) розвиток транспортної інфраструктури;
- 6) розвиток інженерної інфраструктури;
- 7) формування повноцінного життєвого середовища в населених пунктах;
- 8) поліпшення санітарно-гігієнічних умов;
- 9) захист від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій [12].

При управлінні сталим розвитком територіальних громад, органи місцевого самоврядування стикаються з певними проблемами, пов'язаними зокрема із економічним спадом національної економіки; зростанням кількості безробітного населення та недостатністю його доходів; соціальною нерівністю; низьким рівнем підприємницького та інфраструктурного розвитку; дефіцитом водних ресурсів; зростанням рівня забрудненості водойм, повітря та території загалом.

У дослідженні «Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади» О.К. Гордєєв зазначає, що управління сталим територіальної громади, в умовах соціальних та економічних обмежень, необхідності забезпечення раціонального природокористування потребує, насамперед всього, взаємодії між суб'єктами господарювання, органами публічної влади, громадськістю, територіальною громадою, що зумовлює необхідність забезпечення належного рівня координації, контролю та відповідальності. Подальші перспективи наукових розробок стосовно державного регулювання сталого розвитку територіальних громад полягають у вдосконаленні підходів до реалізації механізмів забезпечення, визначенні принципів, індикаторів і показників оцінювання ефективності запровадження стратегічного партнерства в країні [13].

Тому, з метою забезпечення ефективного управління сталим розвитком територіальних громад на сьогоднішній день необхідно:

- дотримуватися, щоб усі без винятку прийняті управлінські рішення мали на меті покращення життєдіяльності громадян, як проживають на певній територіальній громаді;
- користуватися методами стратегічного планування із врахуванням місцевих особливостей розвитку;
- активізувати розвиток територіальної громади на засадах інноваційності та державно-приватного партнерства;
- забезпечувати участь громадськості до процесу ухвалення рішень в сфері управління сталим розвитком територіальних громад.

Отже, сучасний шлях розвитку України – це перехід на засади сталого розвитку шляхом забезпечення багаторівневої системи дій і заходів. Лише ефективна співпраця органів місцевого самоврядування, освітян, науковців, представників громадськості та бізнесу допоможе підвищити рівень спроможності громад на регіональному і місцевому рівнях. Сьогодні в регіонах існує запит громадськості у створенні стратегій збалансованого розвитку для своїх територій. Вважаємо, що для забезпечення сталості реалізованих

проектів було б добре кращі практики поширювати через Мережу організацій громадянського суспільства, різноманітні заходи національного та міжнародного характеру, використовуючи електронні та друковані ЗМІ, соціальні мережі й інші інформаційно-комунікативні спроможності та інструменти [14, с. 77].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, управління сталим розвитком виступає систематичною реалізацією цілого ряду управлінських заходів економічного та організаційного характеру, які лежать в основі забезпечення сталого розвитку суспільства. Беручи до уваги умови сучасності, можна дійти висновку, що забезпечення розвитку підприємництва та соціально-економічних процесів в країні, а також перспективні напрями розвитку як суспільства, так і держави загалом залежать від функціонування органів державної влади. Отже, на нашу думку, сталий розвиток – це розвиток, який здатен задовольнити сучасні потреби та забезпечує спроможність майбутнього покоління задовольняти особисті потреби. Головне завдання сталого розвитку полягає у задоволенні потреб суспільства. Виникнення ідеї сталого розвитку пов'язане із результатом об'єднання економічної, соціальної та екологічної підсистем, забезпечення рівноваги яких є доволі складним завданням, яке потребує комплексного їх дослідження. Варто зазначити, що сталий розвиток територіальних громад вважається найважливішим фактором, від якого залежить сталий розвиток держави загалом. На даний час на забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні суттєво впливають різноманітні чинники правового, економічного, інституційного та організаційного характеру. Тому, з метою послаблення їх несприятливого впливу варто забезпечити дієву взаємодію усіх елементів сталого розвитку та посилити міру відповідальності як державних, так і місцевих органів влади.

#### Список використаної літератури:

1. Патинська М. М. Формування категорії «сталий розвиток територіальних громад» в умовах євроінтеграційної перспективи. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність*: збірник наукових праць XV (XXVII) Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–33.
2. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад – системний підхід до реалізації національних інтересів України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. [http://el-zbirn-du.at.ua/2014\\_1/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/24.pdf)
3. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Annex to A/42/427. Development and International Co-operation: Environment. 1987. URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
4. Безуглий О. В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2008. 20 с.
5. Raszkowski A., Bartniczak B. On the Road to Sustainability: Implementation of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals (SDG) in Poland. *Sustainability*. 2019. Т. 11. Vol. 366.
6. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. Access mode : <http://isotc.iso.org>
7. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад–системний підхід до реалізації національних інтересів України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. [http://el-zbirn-du.at.ua/2014\\_1/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/24.pdf)
8. Патинська М. М. Формування категорії «сталий розвиток територіальних громад» в умовах євроінтеграційної перспективи. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність* : збірник наукових праць XV (XXVII) Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–33.
9. Федірко Б. О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 6. С. 18–22.
10. Петрушенко Ю. М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Українська академія банківської справи. Суми, 2015. 42 с.
11. Патинська М. М. Формування категорії «сталий розвиток територіальних громад» в умовах євроінтеграційної перспективи. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми,*

- ефективність : збірник наукових праць XV (XXVII) Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–33.
12. Про затвердження Концепції сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359'14>
13. Гордєєв О. К. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Одес. регіон. ін'т держ. упр. Одеса, 2014. 200 с.
14. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 74–78.
- 

### **Kotov I. Theoretical foundations of management of sustainable development of territorial communities**

*The article reveals the theoretical foundations of managing the sustainable development of territorial communities. The essence of the concept of "territorial community" was considered and it was determined that it is a kind of socio-economic system, the components of which are complexly interconnected, are located on a large territory, and also spend quite a lot of resources in order to ensure their own development. It was found that the territorial community acts as a self-regulating social basis, the sustainable development of which is the basis of the formation of civil society. The essence of the concept of "sustainable development" was revealed and it was determined that it is a development that is able to meet modern needs and ensures the ability of the future generation to meet personal needs. It has been established that the main task of sustainable development is to meet the needs of society. The essence of the concept of "sustainable development of territorial communities" is revealed and it is determined that this is a coordinated development, the purpose of which is to ensure environmental safety in a certain territory, as well as the possibility of involving the public in creating appropriate social conditions. It was found that the management of sustainable development is the systematic implementation of a number of management measures of an economic and organizational nature, which are the basis of ensuring the sustainable development of society. It was determined that the sustainable development of territorial communities is considered the most important factor on which the sustainable development of the state as a whole depends. The main problems faced by local self-government bodies in managing the sustainable development of territorial communities are presented, in particular, these are problems related to the economic decline of the national economy; the increase in the number of the unemployed population and insufficient income; social inequality; low level of entrepreneurial and infrastructural development; shortage of water resources; an increase in the level of pollution of water bodies, air and the territory in general. The main areas of ensuring effective management of the sustainable development of territorial communities have been determined. As a conclusion, it is stated that in order to weaken their adverse influence, it is necessary to ensure effective interaction of all elements of sustainable development and strengthen the degree of responsibility of both state and local authorities.*

**Key words:** *sustainable development, territorial community, sustainable development of territorial communities, management of sustainable development, local self-government bodies.*



УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.13>**Т. М. Лозинська**

доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

**С. І. Вернигора**

магістр з публічного управління та адміністрування,  
медичний директор КП «Дитяча міська  
клінічна лікарня Полтавської міської ради»

**Л. О. Чіп**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економічної теорії та економічних досліджень  
Полтавського державного аграрного університету

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ СОЛІДАРНОГО ФІНАНСУВАННЯ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**Анотація.** Стаття містить результати дослідження щодо наслідків проведення медичної реформи в умовах децентралізації влади та обґрунтування концепції солідарного фінансування закладів охорони здоров'я комунальної власності. Зазначається, що у системі загального публічного управління оперативне управління комунальним майном здійснюють організації та установи (заклади охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту тощо), які утримуються за рахунок коштів бюджету органів місцевого самоврядування. Звертається увага, що реформа місцевого самоврядування здійснювалася разом із реформою системи охорони здоров'я, і одночасно з трансформацією медичних закладів у комунальні некомерційні підприємства, керівники яких отримали більшу свободу у формуванні доходів та видатків та більшу гнучкість у прийнятті управлінських рішень. Проте, разом із прикладами успішного використання можливостей автономії є приклади прийняття рішень, внаслідок яких заклади отримали фінансові проблеми або взагалі опинилися на межі банкрутства. У результаті проведення аналізу діяльності комунального підприємства «Дитяча міська клінічна лікарня Полтавської міської ради» (КП «ДМКЛ ПМР») виявлено, що бюджет лікарні формується за рахунок державного фінансування через головного розпорядника коштів – НСЗУ; трохи більше 20% коштів надходить із місцевого бюджету, а 24,7% складають позабюджетні кошти, джерела надходження яких не розшифровуються, що формує корупційні ризики. У загальному бюджеті КП «ДМКЛ ПМР» 21,2% становить доля місцевого бюджету, у той час як медичну допомогу отримують всі діти Полтавської області віком до 18 років. Із загальної чисельності пролікованих пацієнтів доля дітей із інших територіальних громад становлять 44,0%. Фінансування витрат, таким чином, має забезпечуватися за рахунок бюджетів усіх територіальних громад області (солідарне фінансування). Передбачається, що солідарне фінансування КП «ДМКЛ ПМР» дозволить реалізувати довгострокову стратегію розвитку підприємства, сприятиме запровадженню медичних інновацій та значно покращить умови перебування пацієнтів у лікарні.

**Ключові слова:** територіальна громада, співпраця територіальних громад, стратегія, комунальне майно, управління, солідарне фінансування.

**Постановка проблеми.** Трансформація системи влади в Україні, яку ми спостерігаємо протягом останніх років, передбачає її децентралізацію, в основному за рахунок переміщення повноважень на рівень місцевого самоврядування, та зростання відповідальності місцевих рад за виконання соціальних функцій, надання адміністративних послуг і поліпшення життєзабезпечення населення. З метою оптимізації бюджетних витрат і використання матеріально-технічних ресурсів територіальні громади все частіше вдаються до налагодження співробітництва у різних його формах. Співробітництво громад, насамперед, характерне для тих сфер життєдіяльності громад, у яких для надання послуг населенню залучаються великі, складні і ресурсомісткі об'єкти комунальної власності, як наприклад, лікарні. У цьому зв'язку виникає необхідність розроблення механізму співфінансування (солідарного фінансування) такого об'єкту, що обумовлює проведення додаткових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Реформа системи публічної влади в Україні відбувалася паралельно з реформою системи охорони здоров'я, а отже, ці процеси не могли не привернути увагу науковців та практиків. Маємо змогу ознайомитися з результатами досліджень великого колективу авторів щодо створення сучасних систем управління в закладах охорони здоров'я [1]; розробкою З. Черненко, О. Надтоки і К. Сердюк стосовно підвищення ефективності управління комунальним майном [2]; доробком С. Шаповала, який стосується висвітлення механізму розподілу коштів у процесі співпраці територіальних громад [3]; авторською позицією В. Прасола, викладеною в дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління, з питань удосконалення механізмів публічного управління недержавним сектором охорони здоров'я [4], а також посібником В. Івчука та О. Гришкевич з муніципального співробітництва в системі охорони здоров'я [5].

Публікації цих та інших авторів позитивно вплинули на формування методологічної основи управління комунальним

майном у межах співробітництва територіальних громад, але разом із цим щоразу виникає необхідність адаптації механізму фінансування об'єктів комунальної власності спільного використання.

**Метою статті** є вивчення механізму солідарного фінансування закладів охорони здоров'я із залученням бюджетів територіальних громад та розроблення пропозицій з його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки в науковій літературі в основному розглядають принципові відмінності між приватною та державною власністю, є необхідність для цілей статті надати характеристику комунальній власності. У вітчизняному науковому просторі і на законодавчому рівні комунальну власність розглядають як власність територіальних громад на майно, що їм належить і використовується для потреб громади [6]. В Україні на конституційному рівні комунальна власність відокремлена від державної власності, Конституційний суд України пояснює, що «...комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи» [7].

У системі загального управління оперативне управління комунальним майном належить організаціям та установам (зкладам охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту тощо), які утримуються за рахунок коштів бюджету органів місцевого самоврядування. При цьому установи та організації:

- не можуть розпоряджатися закріпленим за ними майном;
- мають право здійснювання господарської діяльності у межах, визначених законодавством і статутами;
- мають право самостійно розпоряджатися доходами від такої діяльності і майном, придбаним за рахунок цих доходів.

Прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [8] сприяло розвитку системи управління комунальною власністю у напрямі створення умов для реалізації територіальними громадами права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення. З розвитком співробітництва

громад, управління комунальним майном, з одного боку, стає ефективнішим, оскільки з'являються додаткові фінансові ресурси для його належного використання, а з другого, – складнішим, бо вимагає необхідності в узгодженні позиції керівництва і бачення населення щодо використання об'єктів комунальної власності.

Як уже зазначалося вище, реформа місцевого самоврядування здійснювалася разом із реформою системи охорони здоров'я, і одночасно з трансформацією медичних закладів у комунальні некомерційні підприємства, керівники яких отримали більшу свободу у формуванні доходів та видатків та більшу гнучкість у прийнятті управлінських рішень. Проте, разом із прикладами успішного використання можливостей автономії є приклади прийняття рішень, внаслідок яких заклади отримали фінансові проблеми або взагалі опинилися на межі банкрутства. Особливо це стосується тих комунальних підприємств, які, перебуваючи у власності окремої територіальної громади, надають послуги населенню інших громад. Така ситуація характерна зокрема для спеціалізованих міських лікарень, розташованих в обласних центрах, що продовжують здійснювати лікування хворих з усіх населених пунктів області, перебуваючи вже в статусі комунальних підприємств. У процесі реформування системи охорони здоров'я її фінансування покладено на новостворений орган – Національну службу здоров'я України (НСЗУ), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за «Програмою медичних гарантій НСЗУ», яка є національним страховиком та укладає

договори із закладами охорони здоров'я на закупівлю у них послуг із медичного обслуговування населення. Разом із цим, фінансування таких закладів охорони здоров'я здійснюється також із місцевого бюджету та інших джерел.

Для прикладу наведемо дані про формування бюджету комунального підприємства «Дитяча міська клінічна лікарня Полтавської міської ради (КП «ДМКЛ ПМР»)» – табл. 1.

Як бачимо, більше половини бюджету лікарні формується за рахунок державного фінансування через головного розпорядника коштів – НСЗУ; трохи більше 20% коштів надходить із місцевого бюджету, а 24,7% складають позабюджетні кошти, джерела надходження яких не розшифровуються, що формує корупційні ризики. Кошти НСЗУ повністю покривають витрати на заробітну плату і частково на лікарські засоби та інші складові Програми медичних гарантій, але, крім коштів НСЗУ, в загальному бюджеті КП «ДМКЛ ПМР» 21,2% становить доля місцевого бюджету, у той час як медичну допомогу отримують всі діти Полтавської області віком до 18 років. Із загальної чисельності пролікованих пацієнтів ці діти становлять 44,0% (табл. 2), тому зараз надзвичайно гостро стоїть питання залучення коштів інших територіальних громад області для забезпечення належного лікування дітей цих громад.

На харчування дітей під час їх лікування в КП «ДМКЛ ПМР» у 2021 р. витрачено всього 0,8% від загальної суми витрат на утримання лікарні. Як відомо, якість харчування хворих дітей має велике значення в процесі їх лікування і тому фінансування цієї статті витрат має забезпечуватися за рахунок бюджетів усіх територіальних

Таблиця 1

**Структура доходів КП «ДМКЛ ПМР», 2021 р.**

Стаття доходу	Загальна сума, тис. грн	Структура надходжень, %
Фінансування НСЗУ	146 408, 0	51,6
Місцевий бюджет	60 142, 6	21,2
Державні субвенції	0	0
Гуманітарна допомога	816, 3	0,3
Благодійна допомога	6 195, 3	2,2
Інше	70 044, 4	24,7
Загальні надходження	283 609, 6	100,0

Джерело: складено авторами за даними звітності КП «ДМКЛ ПМР».

## Основні показники діяльності КП «ДМКЛ ПМР», 2021 р.

Показники	Параметри
Використано ліжко/днів – всього, од.	63367
у тому числі: міськими пацієнтами	35486
обласними пацієнтами	27881
Проліковано хворих – всього, осіб	9272
у тому числі: міських пацієнтів	5194
обласних пацієнтів	4078
Проведено оперативний втручання – всього, од.	3494
у тому числі: для міських мешканців	1711
для мешканців області	1783

Джерело: складено авторами за даними звітності КП «ДМКЛ ПМР».

громад області (солідарне фінансування). Солідарне фінансування перебування хворих дітей в КП «ДМКЛ ПМР» дозволить реалізувати довгострокову стратегію розвитку підприємства, запровадження медичних інновацій та значно покращити умови перебування маленьких пацієнтів та їх батьків у стінах лікарні.

Особливістю спільного фінансування є те, що громади, залучені до відповідного співробітництва (крім громади, якій належить медичний заклад), не отримують права власності на підприємство, яке отримує солідарне фінансування. Вони також не матимуть права власності на майно, яке спільним коштом купується для лікарні. На думку практиків з місцевого самоврядування, «спільне фінансування залишає виконання управлінських функцій за громадою, у власності якої перебуває об'єкт спільного фінансування. Інші ж суб'єкти співробітництва, навіть фінансуючи підприємство іншої громади, не беруть прямої участі в управлінні ним, але можуть бути залучені до процесу для підвищення прозорості та підзвітності через Спостережну раду лікарні» [9]. Гіпотетично спільне фінансування може бути спрямоване на такі цілі:

- модернізацію лікарні. Громади можуть долучатися до придбання нового автомобіля, медичного обладнання, без чого лікарня не може претендувати на підписання договору за певним пакетом медичних гарантій і не матиме можливості надавати відповідні медичні послуги;
- відшкодування витрат КП «ДМКЛ ПМР», пов'язаних із наданням медичних послуг;
- покриття різниці у тарифі.

Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва [8], зокрема:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Для вибору форми співробітництва необхідно провести ряд консультативних засідань із представниками всіх територіальних громад, для чого доцільно створити спільний орган управління для виконання визначених законом повноважень, їх чіткого розподілу, створення належної системи підзвітності та контролю. Така форма вже закріплена відповідною Постановою КМУ № 1077 від 27.12.2017 р. «Про спостережну раду закладу охорони здоров'я та внесення змін до Типової форми контракту з керівником державного, кому-

нального закладу охорони здоров'я» [10]. У нашому випадку метою співробітництва за такою формою як солідарне фінансування КП «ДМКЛ ПМР» є залучення грошових коштів територіальних громад Полтавської області для спільного фінансування наявного об'єкту комунальної інфраструктури Полтавської територіальної громади, що дозволить здійснювати фінансування КП «ДМКЛ ПМР» відповідно до долі наданої допомоги. Методику проведення розрахунків необхідно обумовити в угодах: за підсумками місяця, кварталу за підсумками наданої відповідної інформації. Забезпечити таку взаємодію можливо на підставі діючих правових та законодавчих актів за наступними варіантами:

1. Заключення відповідних угод між Полтавською територіальною громадою та територіальними громадами Кременчуцького, Миргородського, Лубенського, Полтавського районів.

2. Заключення відповідних угод безпосередньо між КП «ДМКЛ ПМР» та територіальними громадами Кременчуцького, Миргородського, Лубенського, Полтавського районів.

3. Створення Спостережної ради КП «ДМКЛ ПМР» за участю представників громад для ефективного планування та проведення відповідного контролю діяльності.

Територіальні громади, що підписали угоди спільного фінансування комунального підприємства, будуть розподіляти між собою витрати, пов'язані з діяльністю медичного закладу. Сторони співробітництва мають домовитися про певний рівень витрат на медичні послуги, який забезпечує бажану якість медичного обслуговування та методику розподілу таких витрат.

**Висновки і пропозиції.** Співробітництво територіальних громад щодо спільного використання комунального майна, зокрема утримання закладів охорони здоров'я для обслуговування населення декількох громад, гальмується через ряд причин, до яких відносимо: зосередженість керівництва громад на використанні власних ресурсів, невміння комунікувати та йти на компроміси; низький рівень соціальної взаємодії населення; відсутність мотивації до співробітництва на рівні держави; нерозвиненість стратегічного

мислення та планування. Реорганізація системи охорони здоров'я, переведення медичних закладів до комунальної власності та перетворення їх в підприємства з надання послуг мали рід переваг: керівник підприємства отримує значно більшу, ніж керівник бюджетної установи, свободу у розпорядженні активами, фінансами та формуванні кадрової політики, визначенні внутрішньої організаційної структури закладу; керівник має можливість самостійно встановлювати будь-які форми оплати праці працівників, що допускаються законодавством; фінансування підприємства здійснюється не за поста-тейним кошторисом витрат, а на основі власного фінансового плану, що дозволяє ефективно розпоряджатися коштами. У нашому випадку метою співробітництва за такою формою як солідарне фінансування КП «ДМКЛ ПМР» є залучення грошових коштів територіальних громад Полтавської області для спільного фінансування наявного об'єкту комунальної інфраструктури Полтавської територіальної громади, що дозволить здійснювати фінансування КП «ДМКЛ ПМР» відповідно до долі наданої допомоги. Таким чином, актуальним завданням стає розроблення Методики проведення розрахунків спільного фінансування територіальними громадами закладу охорони здоров'я.

#### Список використаної літератури:

1. Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я : монографія. Тернопіль : Вид-во «Крок», 2020. 559 с.
2. Черненко З., Надтока О., Сердюк К. Як підвищити ефективність роботи державних та комунальних закладів охорони здоров'я? К. : Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2015. 60 с.
3. Шаповал С. П. Механізм розподілу коштів за надані адміністративні послуги у «спільних» центрах надання адміністративних послуг. *Адміністративне та митне право*. 2021. № 2(31). С. 30–33.
4. Прасол В. П. Механізми публічного управління розвитком недержавного сектора охорони суспільного здоров'я в Україні : дисертація на здобуття наук. ступ. к. держ. упр., спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2021. 199 с.

5. Івчук В., Гришкевич О. Посібник з розбудови міжмуніципального співробітництва на користь сталого розвитку локальної лікарняної мережі в умовах реформування охорони здоров'я та децентралізації. URL: <http://surl.li/apbsa> (дата звернення 28.02.2023).
6. Про комунальну власність в Україні: проект Закону України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF20P00A> (дата звернення 01.03.2023).
7. Комунальна власність. Конституційний суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/781-komunalna-vlasnist> (дата звернення 01.03.2023).
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18> (дата звернення 01.03.2023).
9. Посібник з розбудови міжмуніципального співробітництва на користь сталого розвитку локальної лікарняної мережі в умовах реформування охорони здоров'я та децентралізації. URL: <http://surl.li/apbsa> (дата звернення 06.03.2023).
10. Про спостережну раду закладу охорони здоров'я та внесення змін до Типової форми контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1077-2017-п. URL: <http://surl.li/fglga> (дата звернення 06.03.2023).

---

**Lozynska T., Vernyhora S., Chip L. Implementation of solidarity financing in the health care system as a strategic direction of cooperation of territorial communities**

*The article contains the results of a study on the consequences of the medical reform in the conditions of decentralization of power and the justification of the concept of joint financing of communally owned health care facilities. It is noted that in the system of general public management, operational management of communal property is carried out by organizations and institutions (institutions of health care, education, culture, social protection, etc.), which are maintained at the expense of the budget of local self-government bodies. It should be noted that the reform of local self-government was carried out together with the reform of the health care system, and simultaneously with the transformation of medical institutions into communal non-profit enterprises, the managers of which received greater freedom in the formation of income and expenses and greater flexibility in making management decisions. However, along with examples of successful use of autonomy opportunities, there are examples of decision-making, as a result of which institutions received financial problems or even found themselves on the verge of bankruptcy. As a result of the analysis of the activity of the municipal enterprise "Children's City Clinical Hospital of the Poltava City Council" (ME "CCCH PCC") it was found that the hospital's budget is formed at the expense of state funding through the main manager of funds – NHSU; slightly more than 20% of the funds come from the local budget, and 24.7% are extra-budgetary funds, the sources of which are not deciphered, which creates corruption risks. The share of the local budget is 21.2% of the general budget of the ME "CCCH PCC" while all children of the Poltava region under the age of 18 receive medical assistance. Of the total number of treated patients, the share of children from other territorial communities is 44.0%. Thus, the financing of expenses should be provided from the budgets of all territorial communities of the region (solidarity financing). It is assumed that joint financing of ME "CCCH PCC" will allow to implement the long-term development strategy of the enterprise, will contribute to the introduction of medical innovations and will significantly improve the conditions of patients' stay in the hospital.*

**Key words:** territorial community, cooperation of territorial communities, strategy, communal property, management, joint financing.

УДК 35.081

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.14>**А. Г. Маринушкін**аспірант кафедри публічного управління та економіки  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

## КЛАСИФІКАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У даній роботі розглянута проблема класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Розкрито сутність поняття «контролю» та визначено, що під контролем варто розуміти головну управлінську функцію та завершальний етап цілого управлінського процесу. Крім цього, визначено сутність поняття «механізм» та встановлено, що він є своєрідною системою, до складу якої входять взаємозалежні між собою складові частини в процесі її діяльності з метою досягнення нею визначеної мети. З'ясовано, що найважливішими управлінськими механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади є інформаційний, організаційний та нормативно-правовий, які є взаємозв'язаними та взаємодоповнюючими, проте по-різному впливають на індикатори діяльності системи. Наведено структуру кожного з вище наведених управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади. Встановлено, що інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це своєрідна система акумулювання обробки та використання інформаційних даних відповідними суб'єктами при їх функціонуванні в процесі прийняття відповідних управлінських рішень на усіх рівнях управління. В той же час, визначено, що організаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це належно створена організаційна структура, яка складається із цілого ряду уповноважених публічних владних органів, які перебувають у тісній взаємодії при реалізації контролю в системі публічної влади відповідно до чинного законодавчого забезпечення. Натомість розкрито сутність нормативно-правового управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади, під яким варто розуміти законодавчу базу особливого призначення, яка покликана регулювати та нормативно забезпечувати здійснення даного контролю. Як висновок наведено, що інформаційному, організаційному та нормативно-правовому управлінському механізму здійснення контролю в системі публічної влади притаманна власна структура, яка узгоджена із їхніми головними функціями.

**Ключові слова:** контроль, механізм, система публічної влади, інформаційний механізм, організаційний механізм, нормативно-правовий механізм.

**Постановка проблеми.** В системі публічного управління в Україні важливу роль відіграє контроль, що, в свою чергу, виступає складовим елементом управління. Так, на сьогоднішній день контроль вважається одним з головних чинників ефективного розвитку держави та узгодження його з європейськими стандартами. Система контролю практично реалізується за допомогою цілого ряду механізмів, які виступають важливим інструментом внутрішнього управління даною системою та використовуються у зовнішній роботі у процесі виконання

її основних функцій. Водночас від використання таких механізмів залежить рівень ефективності контролю в системі публічної влади. Тому, все це обумовлює актуальність дослідження проблематики класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дана проблематика набула широкої популярності серед вітчизняних науковців, серед яких найбільш ґрунтовно розкрили аспекти управлінських механізмів забезпечення контролю в системі

публічної влади є такі: В. Малиновський, Т. Маматова, Г. Панченко, Л. Приходченко, А. Роменська, Р. Рудніцька, С. Савченко, О. Сидоренко, О. Сидорчук, О. Федорчак, В. Шестак та інші.

**Метою дослідження** є розкриття проблеми класифікації управлінських механізмів забезпечення контролю в системі публічної влади.

### **Виклад основного матеріалу.**

Останні події у світі дали можливість дійти висновку, що з метою забезпечення ефективного управління та реалізації дієвої заходів, спрямованих на виконання головних індикаторів соціально-економічного розвитку зважаючи на вплив будь-яких зовнішніх та внутрішніх факторів необхідно розв'язати найбільш актуальні проблеми контролю в системі публічної влади. Перш, ніж перейти до розкриття мети даної роботи, на нашу думку, потрібно розкрити сутність поняття «контролю».

На думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв. Вважаємо, що таке визначення розкриває зміст більше внутрішнього контролю, котрий здійснюється безпосередньо в самій організації чи відомстві, ніж контролю як функції державного управління [1].

У свою чергу, В.С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результатів заходів реагування в унормованому порядку. У представників державного контролю відсутній особистий інтерес, посадові особи навіть можуть бути усунені від розгляду справи, якщо мають особисту зацікавленість в результатах розгляду справи [2].

Т. В. Маматова дещо по іншому визначає сутність державного контролю. Вона пропо-

нує його наступне тлумачення: по-перше, державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); по-друге, державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв і по-третє, державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [3, с. 24].

Відтак, на нашу думку, під контролем варто розуміти головну управлінську функцію та завершальний етап цілого управлінського процесу. Він забезпечує зворотну комунікацію між об'єктом та суб'єктом управлінського процесу. Тому, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що контроль виступає головною управлінською функцією, комплексом прав та обов'язків осіб, які уповноважені проводити перевірку реалізації управлінським суб'єктом ухвалених рішень.

Оскільки контроль в системі публічної влади на практиці реалізується за допомогою цілого ряду механізмів, перейдемо до визначення сутності самого поняття «механізм».

Так, варто погодитися з думкою Р. Рудніцької та О. Сидорчук, які дослідили, що визначення терміну «механізм» найбільш ймовірно запозичено із сфери техніки. Однак вважають автори, незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), можна зрозуміти, що механізм – це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [4, с. 52]. На нашу думку, в доповнення даної думки, варто зазначити, що механізм є своєрідною системою, до складу якої входять взаємозалежні між собою складові частини в процесі її діяльності з метою досягнення нею визначеної мети. Л. Приходченко звертає увагу на те, що кожний механізм має своє призначення, зміст, методи функціонування, впливає на одну із суттєвих характеристик



управлінського процесу, а їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень [5, с. 107].

Найважливішими управлінськими механізмами забезпечення контролю в системі публічної влади, на нашу думку, є інформаційний, організаційний та нормативно-правовий. Усі вони є взаємозв'язаними та взаємодоповнюючими, проте по-різному впливають на індикатори діяльності системи. Беручи до уваги те, що від їх функціонування найбільш залежить робота системи контролю в системі публічної влади, варто визначити сутність та значення кожного з вище наведених управлінських механізмів.

Так, існує чимало думок науковців стосовно сутності інформаційного управлінського механізму. Зокрема, С. Савченко пропонує розуміти під інформаційним механізмом управління «сукупність паралельно-послідовних процесів, внаслідок яких притік на підприємство науково-технологічного знання або його генерація на підприємстві в поєднанні з притоком знання про тенденції технологічного розвитку галузей-споживачів разом з іншими ресурсами зумовлює підвищення конкурентоспроможності підприємства. Ключовим елементом інформаційного механізму є його інноваційний блок, адже організувати відповідні потоки інформації, які забезпечать актуальні знання щодо технологій, потреб клієнтів, напрямів наукових досліджень має сенс лише в тому разі, якщо означена архітектура притоку інформації буде підкріплена наступним генеруванням інновацій» [6, с. 15].

Г. Панченко під окресленою категорією розуміє «забезпечення координації та узгодженості дій суб'єктів і об'єктів, що базується на засадах удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог ефективного державного управління у певній сфері. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації, її збір та поширення, а з іншого – державну систему моніторингу, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію. Це призведе до швидкого надання і в повному обсязі необхідної інформації всіх учасників процесу державного управління» [7, с. 408].

Як вважає Л. Приходченко, інформаційний механізм управління фактично має наскрізний характер дії (сутнісна характеристика). Результати його функціонування можна представити у вигляді сукупності складових: інформації цільового, нормативно-правового, організаційного та економічного компонентів. Інформаційний механізм управління фактично має наскрізну дію. Щодо змістовної характеристики інформаційного компонента, то автори зазначають, що вона містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [8, с. 107].

А. Роменська пропонує розуміти досліджувану категорію, як «акумулявання всіх даних, отриманих із зовнішніх і внутрішніх джерел, та надання їх керівництву для аналізу, складання прогнозів розвитку, коригування поточної діяльності та планування перспектив» [9, с. 309].

Відтак, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що до складу інформаційного управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади входять:

- інформаційні дані, які отримують суб'єкти контролю з метою ухвалення належних управлінських рішень;
- масив інформаційних ресурсів (звітні, аналітичні та статистичні дані тощо);
- прогнозні інформаційні дані та узагальнення;
- належні сучасні інформаційно-комунікаційні технології.

Таким чином, на нашу думку, інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це своєрідна система акумулявання обробки та використання інформаційних даних відповідними суб'єктами при їх функціонуванні в процесі прийняття відповідних управлінських рішень на усіх рівнях управління. Інформаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади дає можливість забезпечити обмін інформаційними даними між її складовими, а також покращити його оперативність та своєчасність ухвалення відповідних управлінських рішень.

Г. Панченко вважає, що організаційний механізм «містить в собі суб'єкти та

об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів управління, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, здійснює контроль за їх діяльністю та фіксує результати функціонування» [10, с. 411]. Як вважає Л. Приходченко, призначення організаційного механізму полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень [11, с. 108].

Для більш чіткого розуміння сутності організаційного механізму забезпечення контролю в системі публічної влади та його місця в управлінській діяльності необхідно дослідити його структуру. Остання, не враховуючи сфери використання цієї категорії, включає в себе такі, взаємопов'язані елементи:

- правила і норми, що циркулюють середина відповідної організації чи органу державної влади;
- господарські процеси здійснювані відповідним суб'єктом;
- органи виконавчої влади чи інші господарюючі суб'єкти;
- сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру відповідного суб'єкта чи системи [12, с. 159].

Відтак, можна стверджувати про досить широку структуру організаційного управлінського механізму забезпечення контролю в системі публічної влади. Однак, варто зазначити, що дана структура не бере до уваги усі характерні особливості тієї чи іншої галузі управління. Тому, на нашу думку, організаційний управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це належно створена організаційна структура, яка складається із цілого ряду уповноважених публічних владних органів, які перебувають у тісній взаємодії при реалізації контролю в системі публічної влади відповідно до чинного законодавчого забезпечення.

Під нормативно-правовим механізмом забезпечення контролю в системі публічної влади необхідно розуміти «нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні реко-

мендації та інструкції тощо» [13]. Як вважає Л. Приходченко, правова частина даного механізму визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління [14, с. 108].

Враховуючи сказане, можемо відзначити, що в загальному випадку цей управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади має таку структуру:

- прийняті в установленому порядку чинні закони України;
- постанови Верховної Ради України;
- укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- затверджені в установленому порядку методичні рекомендації та інструкції, положення, статuti, тощо [15, с. 160].

Отже, структура нормативно-правового механізму забезпечення контролю в системі публічної влади є досить розгалуженою. На нашу думку, нормативно-правовий управлінський механізм забезпечення контролю в системі публічної влади – це законодавча база особливого призначення, яка покликана регулювати та нормативно забезпечувати здійснення даного контролю.

Відзначимо, що правовий механізм управління належать до ключових управлінських механізмів, що використовуються у процесі функціональної діяльності системи державного фінансового контролю при виконання нею функції з управління національною економікою. Це підтверджується тим, що нормативна база становить близько 40–50% у структурі матеріалу, який використовується уповноваженими особами при здійсненні державою фінансового контролю. Саме від роботи цього механізму значною мірою залежить ефективність взаємодії структурних елементів системи державного фінансового контролю між собою та із зовнішнім середо-

вищем, об'єктивність і законність здійснення контрольних процедур і загальна ефективність державного фінансового контролю і виконання його системою управлінських функцій у процесі державного регулювання національної економіки. Зазначений управлінський механізм не діє відособлено, а перебуває у тісній взаємодії з іншим організаційним, політичним та інформаційним; з іншими він контактує опосередковано. Ми вважаємо, що саме від правового механізму управління значною мірою залежить функціонування інших управлінських механізмів й ефективність функціональної діяльності системи державного фінансового контролю в цілому [16, с. 162].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що в процесі здійснення контролю в системі публічної влади слід використовувати цілий ряд управлінських механізмів, зокрема інформаційний, організаційний та нормативно-правовий. На сьогоднішній день в науковій літературі відсутній єдиний підхід до розкриття сутності даних управлінських механізмів, тому нами наведене авторське бачення даної проблематики. Водночас, варто зазначити, що інформаційному, організаційному та нормативно-правовому управлінському механізму здійснення контролю в системі публічної влади притаманна власна структура, яка узгоджена із їхніми головними функціями.

#### Список використаної літератури:

1. Малиновський В.Я. Державне управління. К. : Атіка, 2003. 573 с.
2. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Х. : Основа, 2003. 208 с.
3. Маматова Т. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26
4. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 4. С. 50–60.
5. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
6. Савченко С. М. Інформаційно-інноваційний механізм підвищення конкурентоспроможності машинобудівних підприємств : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 ; Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін-т». К., 2011. 20 с.
7. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні: обґрунтування доцільності впровадження. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 405–416.
8. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
9. Роменська А. Механізми ефективного управління страховою компанією. *Економічний аналіз*. 2011. № 8. С. 307–311.
10. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні: обґрунтування доцільності впровадження. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 405–416.
11. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
12. Сидоренко О.М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2013. № 2. С. 156–164.
13. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. Випуск 1. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-1-2008/klasifikaciya-mehanizmv-derzhavnogo-upravlinnya/>
14. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.
15. Сидоренко О. М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2013. № 2. С. 156–164.

16. Сидоренко О. М. Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць*

Національного університету державної податкової служби України. 2013. № 2. С. 156–164.

---

**Marynushkin A. Classification of management mechanisms for ensuring control in the system of public authority**

*In this work, the problem of classification of management mechanisms for ensuring control in the system of public power is considered. The essence of the concept of "control" is revealed and it is determined that under control it is necessary to understand the main management function and the final stage of the entire management process. In addition, the essence of the concept of "mechanism" was determined and it was established that it is a kind of system, which includes interdependent components in the process of its activity with the aim of achieving the goal determined by it. It was found that the most important management mechanisms for ensuring control in the system of public power are informational, organizational, and normative-legal, which are interconnected and complementary, but have different effects on the indicators of the system's activity. The structure of each of the above management mechanisms for ensuring control in the system of public power is given. It has been established that the information management mechanism for ensuring control in the system of public authority is a peculiar system of accumulating, processing and using information data by relevant subjects during their functioning in the process of making relevant management decisions at all levels of management. At the same time, it is determined that the organizational management mechanism for ensuring control in the system of public power is a properly created organizational structure, which consists of a number of authorized public power bodies that are in close interaction in the implementation of control in the system of public power in accordance with the current legislative software. Instead, the essence of the normative-legal management mechanism of ensuring control in the system of public power is revealed, which should be understood as a special purpose legislative framework designed to regulate and normatively ensure the implementation of this control. As a conclusion, it is stated that the informational, organizational and normative-legal management mechanism of control in the system of public power has its own structure, which is consistent with their main functions.*

**Key words:** control, mechanism, system of public authority, information mechanism, organizational mechanism, regulatory and legal mechanism.

УДК 351.713

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.15>**О. В. Мащенко**

доктор економічних наук, доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор Класичного приватного університету

**Ю. П. Козаченко**

доктор наук з державного управління,  
виконуюча обов'язки начальника  
Головного управління ДПС у Київській області

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ЦИФРОВІЗАЦІЇ У ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ**

У статті надано визначення терміну «цифровізація». В процесі дослідження і аналізу наукових публікацій встановлено, що багато уваги приділялося науковцями виникненню та розвитку цифрової економіки. Вони робили спробу не тільки дослідити дефініцію «цифрова економіка», але й проводили її зіставлення з іншими секторами національної економіки, робили аналіз фундаментальних змін економічних процесів. Встановлено, що проблемам цифрової трансформації в діяльності органах ДПС дуже мало приділено уваги у наукових колах.

Зазначено, що запровадження цифрових комунікацій у роботі органів Державної податкової служби України з платниками податків – однієї з складових цифрової трансформації нашої країни. І обумовлені ці процеси викликом суспільства до бажання отримувати якісні сервісні послуги від державних інституцій. Цифрова трансформація робить усі процеси взаємодії контролюючих органів з платниками податків більш прозорими, надає можливість відстежити здійснення тієї чи іншої операції. Також, цифрова трансформація – є перепорою для реалізації корупційних схем.

Розглянуто окремі складові цифрової трансформації ДПС України. Констатовано, що з метою забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та Головним управлінням ДПС у областях побудова комунікації відбувається із використанням Функціоналу «Електронний кабінет», який забезпечує електронну взаємодію в режимі он-лайн. Із застосуванням цього ж функціоналу відбувається взаємодія із платниками податків.

Охарактеризовано переваги застосування «Електронного кабінету». Зазначено про можливість користування «Електронним кабінетом» не лише юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, але й будь-якою особою, яка бажає отримувати адміністративні послуги, консультації, здійснювати розрахунки з бюджетом, замовляти та отримувати довідки, звітувати в електронному вигляді не виходячи з дому. На рисунку 1 представлено напрями вдосконалення та розширення функціоналу ІКС «Електронний кабінет».

Виділено перешкоди для запровадження процесу цифровізації, серед найбільш суттєвих зазначено: недостатній рівень цифрової грамотності як окремих верст населення так і посадових осіб органів державної влади, зокрема контролюючих органів.

**Ключові слова:** цифровізація, цифрова трансформація, органи державної податкової служби, платник податків, «Електронний кабінет».

**Постановка проблеми.** В світі склалася нова реальність, яка спонукає уряди всіх країн до проведення політики системної цифрової економіки за допомогою цифрової трансформації шляхом вдосконалення відповідних галузей національ-

ного законодавства, розробки та реалізації масштабних державних стратегій, проектів та програм, зокрема – повне переведення сфери публічного управління на цифрові технології [1, с. 209]. Цифровізація торкнулася усіх сфер суспільного життя.

Цифровізація – є однією з визначальних тенденцій розвитку людської цивілізації, яка формує більш інклюзивне суспільство та кращі механізми управління, розширює доступ до охорони здоров'я, освіти та банківської справи, підвищує якість та охоплення державних послуг, розширює спосіб співпраці людей. А Пандемія Covid-19 довела важливість та потрібність цифрових технологій для добробуту населення та розвитку економік [2].

Сьогодні цифрові технології впроваджуються як частина бізнес-процесів, а їх повсюдне застосування проглядається в усіх сферах життя, оскільки: їх експонентне зниження вартості у поєднанні з наявними хмарними послугами знижує капіталовкладення, необхідні для здійснення діяльності; їх застосування зменшує витрати, збільшує продуктивність та ефективність прийняття рішень; вони стають дешевшими та, відповідно, доступнішими завдяки безкоштовному контенту та послугам; вони можуть використовуватися для створення унікальних продуктів [2]. Всі ці доводи, без сумніву вплинули й на початок процесу цифровізації у сфері відносин між контролюючими органами та платниками податків, в результаті чого було створено велику кількість програмних продуктів, які сприяли покращенню процесу адміністрування податків та зборів завдяки суттєвій економії часу потрібного для адміністрування та зручності розроблених сервісів. Проте, дана проблематика потребує подальшого дослідження з урахуванням сучасних викликів: запровадження воєнного стану, виникненню проблем комунікації з платниками податків, що знаходяться на території активних бойових дій або прилеглих до них, або тих, що вимушені були змінити своє місцезнаходження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процеси цифровізації у різних сферах суспільного життя були предметом досліджень науковців, зокрема: С. В. Коляденко та Г. Г. Чмерук приділили увагу вивченню змісту поняття «цифрова економіка», яке використовується на рівні урядових та міждержавних відносин [3]. Зокрема, Г. Г. Чмерук проведено зіставлення цифрової економіки з іншими секторами національної

економіки. Проаналізовано фундаментальні зміни економічних процесів окремих організацій та країни загалом, пов'язані з розвитком цифрової економіки [4].

О. А. Гриценко у своїх роботах запропонувала логіку дослідження цифрової економіки, що дозволило їй виявити суттєві ознаки, напрями розвитку та шляхи впровадження цифрової економіки. Проаналізувала специфіку цифрових технологій, які приводять до змін характеру праці, компетенцій людського капіталу, специфікації прав власності, створення бізнес-моделей господарювання [5]. О. Є. Гудзем у його роботах виявлено вплив цифрової економіки на умови господарювання, окреслено передумови, можливості й заходи щодо зміни цінностей, пріоритетів та орієнтирів побудови якісно нових моделей управління підприємствами на основі сучасних цифрових технологій, що забезпечить перенесення акцентів на відкритість, демократизацію, соціологізацію, креативність організаційних процесів [6].

С. А. Давимука, Л. І. Федулова розглядали цифровізацію на макро- рівні. Вони обґрунтували передумови й необхідність впровадження концепції цифрової трансформації регіонів України. Розробили пропозиції щодо стратегічних пріоритетів посилення процесу цифровізації на регіональному рівні як складової сучасної державної регіональної політики [7].

О. Карпенко, А. Осьмак розглядали теоретичні засади застосування цифрової технології «блокчейн» в державному управлінні, зокрема визначили технологічні переваги цифрової технології: мережева децентралізація; розподільність зберігання інформації; «гранична» захищеність інформації від фальсифікації; відкритість, криптозахищеність та контрольованість історії транзакцій) [8].

В роботах Матвійчук О. А. досліджено сутність та мету державної політики у сфері інформатизації суспільства. Досліджено загальнодержавну систему інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах сьогодення. Запропоновано напрями вдосконалення системи публічного управління у сфері інформатизації суспільства [9].

Проблемам цифрової трансформації в роботі органах ДПС приділили увагу А. І. Луцик та Н. Г. Синютка, вони дослідили процеси діджиталізації фіскального простору. Вони довели, що ці процеси, з одного боку, можуть стимулювати уникнення й ухилення від оподаткування, а з іншого, – підвищувати ефективність фіскальної політики. На їх думку: «Цифрові технології послаблюють інформаційні обмеження у здійсненні податкового контролю для виявлення справжніх економічних результатів платників податків, а також дають змогу запроваджувати складні системи оподаткування з меншими затратами» [1]. Хоча, слід зазначити, що темі цифровізації у роботі контролюючих органів дуже мало було приділено уваги у наукових колах.

**Метою статті** є дослідження процесу цифровізації у співпраці між контролюючими органами та платниками податків.

**Виклад основного матеріалу.** Цифровізацією вважається – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [10].

Основною метою цифровізації – є досягнення цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні [10]. Сутність цифрової трансформації полягає у спрощенні рутинних процесів шляхом їх автоматизації. Зважаючи на світові тенденції, цифрова трансформація – є процесом незворотнім.

Цифровізація має безліч переваг. Адже вона не обмежується виключним використанням технологій; вона характеризується зміною культури, інтегрованою в усі сфери роботи, та трансформацією в управлінні різними командами. Мінімізації витрат (цифровізація документів, що призводить до загальної оптимізації процесу), підвищення ефективності та продуктивності, швидке, ефективніше прийняття рішень у реальному часі, скорочення часу та витрат на розробку нових продуктів та швидка реакція на зміну кон'юнктури ринку [2].

Фундаментальним документом, який визначає стратегічні напрями розвитку України – є «Національна економічна стратегія на період до 2030 року», затверджена Кабінетом Міністрів України від 3 березня 2021 року [11].

Стратегічним курсом цифрової економіки визначено такі стратегічні цілі та шляхи їх досягнення:

1. Акселерація економічної діяльності (розширення покриття мобільним та фіксованим Інтернетом, повна комп'ютеризація об'єктів соціальної інфраструктури, удосконалення системи хмарних послуг, повна цифровізація даних реєстрів, забезпечення кібербезпеки, удосконалення сфери електронних платежів).

2. Трансформація ресурсних секторів економіки у високопродуктивні, інтелектуальні та конкурентоспроможні (удосконалення інфраструктури, стимулювання безготівкових розрахунків, стимулювання розвитку електронної комерції, стимулювання бізнесу до співпраці у цифрових форматах).

3. Трансформація сфер життя в ефективні, сучасні та комфортні (цифрова трансформація системи освіти, удосконалення електронної системи охорони здоров'я, збільшення кількості та покращення якості он-лайн соціальних послуг, в тому числі і від Податкової служби).

4. Створення нових можливостей для реалізації людського капіталу, розвитку інноваційних, креативних та «цифрових» індустрій і бізнесу (розвиток цифрових навичок громадян та професійних цифрових навичок, розширення переліку цифрових професій, синхронізація державних даних на всіх рівнях, забезпечення прозорості місцевих та державних бюджетів, удосконалення процесу збору статистичної інформації, підвищення якості державних електронних сервісів, удосконалення інструментів е-демократії, та ін).

Шляхами досягнення стратегічних цілей у напрямку цифровізації економіки у різних сферах розвитку, що сприятиме покращенню роботи контролюючих органів визнано:

– спрощення системи реєстрації, отримання дозволів та ліцензій на здійснення господарської діяльності;

- забезпечення цифровізації функціонування ліцензування, дозвільних систем у сфері господарської діяльності за декларативним принципом;

- цифровізація сфери державного нагляду (контролю);

- регулювання ринку землі шляхом створення системи моніторингу земельних відносин, дерегулювання сфери землеустрою, цифровізація дозвільних процедур та адміністративних послуг у галузі земельних відносин, тощо [11].

Запровадження цифрових комунікацій у роботі органів Державної податкової служби України (далі – ДПС України) з платниками податків, це одна з складових цифрової трансформації нашої країни. І обумовлені ці процеси викликом суспільства до бажання отримувати якісні сервісні послуги від державних інституцій, що надаються державними органами незалежно від місця проживання зокрема на заходах цифровізації.

Цифрова трансформація робить усі процеси взаємодії контролюючих органів з платниками податків більш прозорими, надає можливість відстежити здійснення тієї чи іншої операції (як приклад можна привести прозорість процедур відшкодування ПДВ). Також, цифрова трансформація – є перешкодою для реалізації різноманітних корупційних схем.

На сьогодні, Портфель проектів цифрової трансформації ДПС України складається з наступних блоків:

- Розвиток безкоштовного програмного забезпечення реєстраторів розрахункових операцій.

- Розвиток інформаційної системи для збору, зберігання, використання даних реєстраторів розрахункових операцій (далі – РРО) та програмних реєстраторів розрахункових операцій (далі – ПРРО), перевірки справжності та достовірності розрахункових документів (СОД РРО).

- Оновлення електронних послуг електронного кабінету платника податків (Е-Кабінету).

- Створення програмного продукту «XSD» (визначена схема XML) для стандартного аудиторського SAF-T UA.

- Створення підсистем ІКС «Адміністративне та судове оскарження».

- Розвиток ІКС «Міжнародний автоматичний обмін інформацією» Модуль CrS/CbC.

- Створення інформаційної системи електронного адміністрування акцизного податку з алкогольних напоїв за допомогою марки акцизного податку.

- Створення хмарного сховища для зберігання особистих ключів користувачів у кваліфікованому засобі електронного підпису КНЕДП ДПС.

- Розширення потужності серверного обладнання.

- Створення центру резервного копіювання інформаційних ресурсів ІКС ДПС.

Розглянемо більш детально окремі складові цифрової трансформації ДПС України.

Так, з метою забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та Головним управлінням ДПС у областях побудова комунікації відбувається із використанням Функціоналу «Електронний кабінет», який забезпечує електронну взаємодію в режимі он-лайн. Для уповноважених осіб органів місцевого самоврядування доступні наступні сервіси «Електронного кабінету»: перегляд облікових даних; подання податкової, фінансової звітності, статистичної звітності; перегляд та друк раніше поданої звітності; подання запиту про надання звітності в розрізі платників податків – юридичних осіб; інформація про реквізити нових бюджетних рахунків; здійснення листування з органами ДПС [12].

З 1 січня 2021 року ДПС України запровадила електронне інформування органів місцевого самоврядування. Так, контролюючі органи зобов'язані надавати органам місцевого самоврядування звітність у розрізі джерел доходів такого органу:

- про суми нарахованих та сплачених податків та зборів, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків та зборів на територіях відповідних громад – щомісяця, не пізніше 10 числа місяця, що настає за звітним;

- про суми списаного безнадійного податкового боргу; суми розстрочених і відстрочених грошових зобов'язань, податкового боргу платників податків, які повинні бути сплачені до місцевих бюджетів на відповідних територіях; суми наданих податкових пільг – щокварталу, про-



тягом 25 днів після закінчення звітного кварталу [13].

Створення та функціонування Електронного кабінету платника податків регламентовано ст. 42 Податкового кодексу України (далі – ПК України).

Електронний кабінет – є сукупністю інформаційно-телекомунікаційних систем ДПС, що забезпечує електронну форму взаємодії між платниками податків та державними, у тому числі контролюючими органами з питань реалізації прав та обов'язків, за дотриманням яких мають слідкувати контролюючі органи, а також відповідність поведінки платника існуючим нормативно-правовим актам [14].

Електронний кабінет створюється та функціонує за наступними принципами:

- принцип прозорості, тобто обов'язкового оприлюднення методології реалізації положень ПК України в роботі електронного кабінету;

- принцип контрольованості – забезпечення можливості незалежної перевірки коректності роботи електронного кабінету через тестового платника, унеможливлення несанкціонованого втручання у роботу програмного забезпечення електронного кабінету;

- принцип автоматизованості – максимальної автоматизації процесів створення, прийняття, реєстрації, оброблення, зберігання документів та інших облікових даних платника податків;

- принцип спрощення процедури взаємодії платників податків та контролюючого органу та прискорення електронного документообігу між ними;

- принцип здійснення автоматизованого внесення до журналу всіх дій (подій), що відбуваються в електронному кабінеті, включаючи, зокрема, фіксацію дати і часу відправлення, отримання документів через електронний кабінет та будь-якої зміни даних, доступних в електронному кабінеті, за допомогою кваліфікованої електронної позначки часу.

Інформація про дату і час надсилання та отримання документів, іншої кореспонденції з ідентифікацією відправника та отримувача зберігається безстроково і може бути отримана через електронний кабінет у вигляді електронного доку-

мента, в тому числі у вигляді квитанції у текстовому форматі (п. 42-1.1, ст. 42-1 ПК України [15]).

«Електронний кабінет» забезпечує можливість реалізації платниками податків прав та обов'язків, визначених нормативно-правовими актами у сфері оподаткування шляхом: перегляду інформації про платника податків, що збирається, використовується та формується контролюючими органами у зв'язку з обліком платників податків та адмініструванням податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску, здійсненням податкового контролю; дані системи електронного адміністрування податку на додану вартість; дані системи електронного адміністрування реалізації пального та спирту етилового, тощо (п. 42-1.2, ст. 42-1 ПК України [15]).

За допомогою цього сервісу можна здійснювати листування з органами ДПС в режимі он-лайн, формувати та надсилати електронні документи, запити на отримання інформації, заяви для реєстрації платниками окремих податків та ін., перевіряти стан поданої звітності, вести документообіг та сплачувати податки в мережі Інтернет [16].

«Електронний кабінет» складається із загальнодоступної відкритої частини, вхід до якої здійснюється без ідентифікації користувача, та приватної частини (особистого кабінету). Для ознайомлення користувачів з роботою «Електронного кабінету платника податків» функціонує розділ «Допомога», який є доступним як у відкритій так і у приватній частині кабінету. Для фізичних осіб створено можливість за допомогою різних платіжних систем сплатити податки, збори, платежі за допомогою банківської карти [16].

Користуватись послугами відкритої частини «Електронного кабінету» можна без ідентифікації особи. Через відкриту частину користувачам доступні наступні можливості, як то: доступ до інформації з публічних реєстрів, а саме:

- дані про взяття платників на облік;
- реєстр страхувальників;
- дані реєстру платників податку на додану вартість;
- реєстр платників єдиного податку;
- інформація про РРО;

- інформація про книги обліку розрахункових операцій;
- дані реєстру платників акцизного податку з реалізації пального;
- реєстр осіб, які здійснюють операції з товарами;
- інформація про граничні терміни сплати податків, зборів, обов'язкових платежів та подання звітності (податковий календар);
- перегляд та друк бланків податкової звітності;
- заповнення декларації про майновий стан і доходи для громадян;
- контакти та адреси діючих центрів обслуговування платників [17].

Окремо створений Сервіс «ЕК для громадян», який працює в режимі приватної частини та дозволяє громадянам перевірити загальну інформацію про себе як платника податків та про об'єкти оподаткування, переглянути повідомлення про обов'язок сплатити суму грошового зобов'язання, подати податкову декларацію про майновий стан та доходи, подати запит про суми виплачених доходів, подати облікову картку фізичної особи – платника податків [16].

Проте, користуватись «Електронним кабінетом платника податків» можуть не лише юридичні особи та фізичні особи-підприємці, але й будь-яка особа, яка бажає отримувати адміністративні послуги, консультації, здійснювати розрахунки з бюджетом, замовляти та отримувати довідки, звітувати в електронному вигляді не виходячи з дому.

У приватній частині «Електронного кабінету» в залежності від типу платника (юридична особа, фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, громадянин тощо) надано доступ до наступних сервісів:

- зазначено персоніфікований податковий календар;
- можливий перегляд облікових даних платника;
- подання звітності в електронному вигляді до органів ДПС, пенсійного фонду та статистики, а також перегляд та друк раніше поданої звітності;
- перегляд вхідних/вихідних документів;
- здійснення листування з органами ДПС;
- подання заяв, запитів для отримання інформації;

- перегляд інформації про стан розрахунків з бюджетом;
- здійснення реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування до них у єдиному реєстрі податкових накладних (далі – ЄРПН), інформація з ЄРПН;
- отримання інформації з реєстрів операцій та транзакцій в системі Електронного адміністрування ПДВ, а також, інформації з реєстрів операцій та транзакцій в системі Електронного адміністрування реалізації пального [17].

На сьогодні, в стадії запровадження залишаються сервіси, як то:

- отримання платниками податків копій наказів про проведення перевірок, повідомлень про проведення перевірок, актів (довідок) перевірок, відповідних запитів та інших документів, складених у зв'язку з проведенням та за результатами перевірок і звірок, передбачених ПК України, а також у зв'язку з розглядом заперечень платників податків до результатів перевірок та/або пояснень платника податків;

- забезпечення можливості адміністративного оскарження рішень контролюючих органів, у тому числі подання заперечень на акт або довідку, якими оформлені результати перевірки, подання скарги на податкове повідомлення-рішення або інше рішення, дію або бездіяльність контролюючого органу чи посадової особи контролюючого органу, у тому числі рішення про коригування митної вартості, рішення щодо класифікації товарів для митних цілей, про визначення країни походження, рішення щодо підстав для надання податкових пільг тощо;

- подання звернення на отримання індивідуальної податкової консультації в електронній формі. У разі необхідності платники податків можуть прикріпити до звернення копії необхідних документів.

Проте, на період дії воєнного стану обмежено доступ до публічних електронних реєстрів в електронному кабінеті ДПС раніше доступних для перегляду, як то:

- Реєстр платників ПДВ;
- Реєстр платників акцизного збору;
- Реєстр платників єдиного податку;
- Реєстр платників податків фізичних осіб;
- Реєстр великих платників податків;

- Реєстр платників податків нерезидентів;
- Реєстр форм електронних документів;
- Єдиний реєстр індивідуальних податкових консультацій;
  - Державний реєстр реєстраторів розрахункових документів;
  - Реєстр боржників;
  - Єдиний реєстр суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати реалізацію безхазяйного майна та майна, що переходить у власність держави.

В межах реалізації проекту оновлення електронних послуг для користувачів «Електронного кабінету» вдосконалено та розширено функціонал ІКС «Електронний кабінет» (рис. 1).

На сьогодні, ДПС активно надає послуги через Портал «Дія», який є он-лайн сервісом державних послуг, де все швидко, чітко й зрозуміло побудовано. Дія – є мобільним застосунком з електронними документами, та даними про людину з реєстрів. Дія – це застосунок в якому є усі потрібні документи в одному місці, у смартфоні людини [18].

Наразі серед проектів цифрової трансформації – є доступним державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (е-Бізнес). Запровадження електронних та автоматичних послуг з реєстрації бізнесу, громадських об'єднань, подання

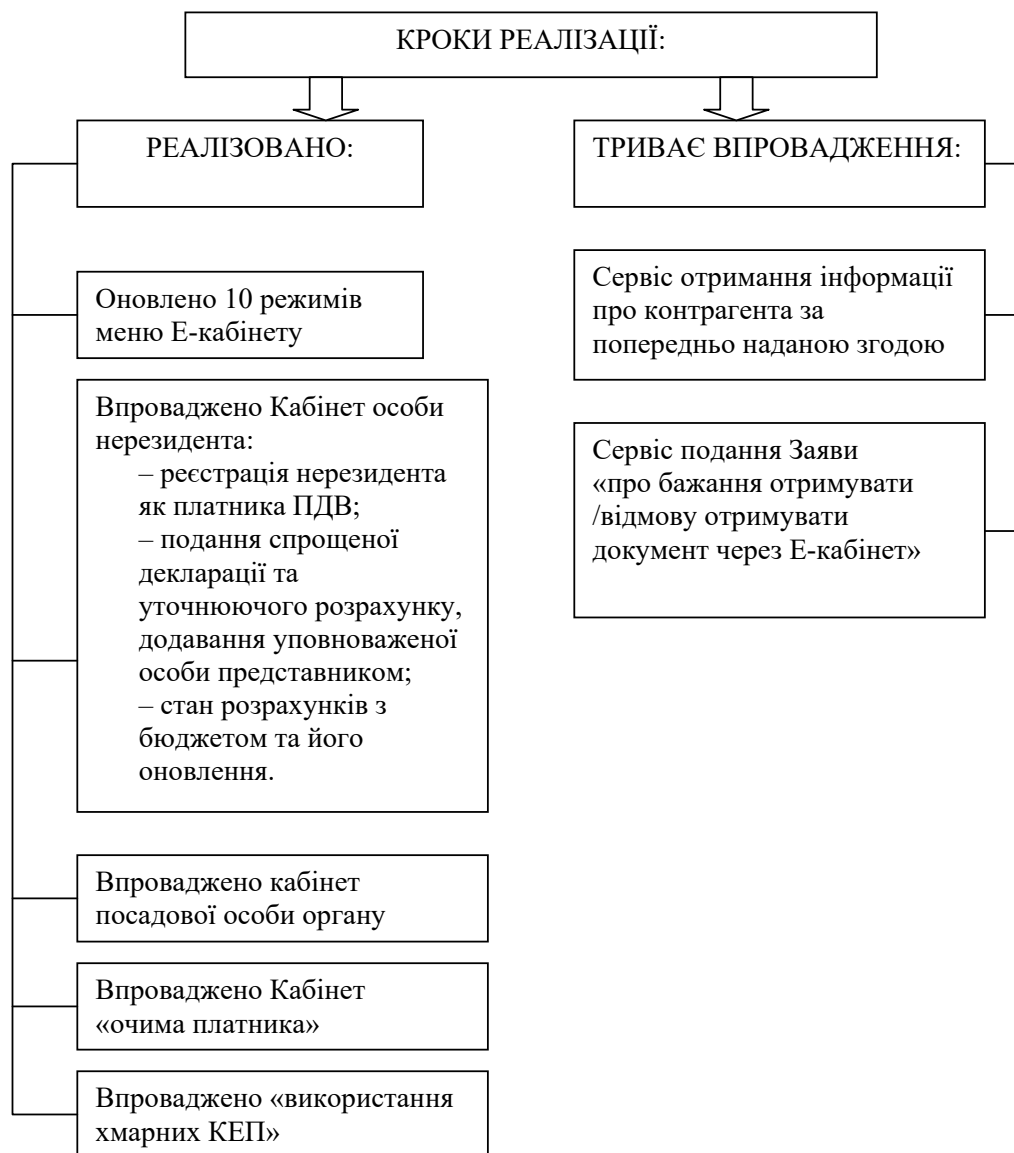


Рис. 1. Оновлення електронних послуг Е-кабінету платника податків

Побудовано авторами

відомостей про кінцевих бенефіціарних власників, модернізація існуючого Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реалізація електронних взаємодій з інформаційними системами органів державної влади [18]. Що дозволяє юридичним та фізичним особам – підприємцям швидко та зручно отримати статус суб'єкта господарської діяльності, стати учасником правовідносин (зокрема й податкових) та набути податкової правосуб'єктності (можливості мати й реалізувати свої права та обов'язки як учасників правовідносин).

В он-лайн сервісі «Дія», на сьогодні, реалізовані наступні послуги, що надаються ДПС:

1. В режимі «*Ліцензії та дозволи*» у платника податків – є можливість реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування до них. В цьому розділі меню користувачі електронного кабінету отримують доступ до двох режимів: Видані ПН/РК (Отримані ПН/РК). В цьому вікні користувачі електронного кабінету отримують перелік всіх накладних і розрахунків коригування, поданих через електронний кабінет у відповідному звітному періоді, та мають можливість створювати, редагувати, підписувати і направляти їх до органів ДПС.

2. В режимі «*Витяги та довідки*» платник податків може дізнатися про «Стан розрахунків з бюджетом». Меню «Стан розрахунків з бюджетом» надає користувачу електронного кабінету доступ до своїх особових рахунків із сплати податків, зборів та інших платежів. При зверненні до зазначеного пункту меню відображається зведена інформація станом на момент звернення, що містить наступну інформацію по кожному виду платежу:

- Назва Територіального органу ДПС;
- Код платежу, Стаття та Назва платежу;
- Надмірно сплачені суми та суми, які будуть нараховані в наступних звітних періодах «+» (Надмірно сплачені суми єдиного внеску (авансові платежі) для єдиного внеску);

- Податковий борг «-» (без врахування пені) (заборгованість «-» з єдиного внеску);

- Залишок несплаченої пені;

- Не застосована штрафна санкція (передбачена відповідно норм ПК України);
- Термін сплати.

3) В режимі «Створення бізнесу» особа може здійснити:

- автоматичну реєстрацію фізичної особи – підприємця (далі – ФОП);

- внести зміну до облікових даних ФОП;

- здійснити закриття ФОП;

- подати «Заяву про набуття статусу резидента Дія.City»;

- подати єДекларацію (це передбачена можливість подання декларації про провадження господарської діяльності під час дії воєнного стану).

Крім того відбувається подальше підвищення діджиталізації та розробка нових інструментів, які б значно підвищили ефективність податкового адміністрування, які в себе включають:

- впровадження більшої перевіреної звітності через третіх осіб (наприклад, інтеграція інформації в управлінські процеси, що надходять від фінансових посередників, інші частини органів державної влади, інших платників податків та інших податкових адміністрацій);

- впровадження більш надійних систем звітності (наприклад, оцифрування податкових накладних, он-лайн каси, побудова основних податкових правил в бухгалтерському програмному забезпеченні тощо);

- покращене виявлення можливих невідповідностей шляхом кращого моделювання оцінки ризиків, використання все більших обсягів цифрових даних і передових аналітичних методів; вдосконалення послуг для платників податків, в тому числі через електронну подачу, електронну оплату, он-лайн-інструменти самообслуговування та цільову допомогу, таку як он-лайн-чати. [19, с. 67].

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, програмного забезпечення та відповідної інфраструктури створює певні передумови для формування державної політики цифрового розвитку [20], зокрема й у сфері реалізації податкової політики.

Процеси цифровізації у діяльності органів ДПС мають позитивні наслідки, до речі, запровадження технологій у процеси податкового адміністрування дозволяє

обробляти великі масиви даних, витрачати на це менше часу, швидше отримувати необхідну актуальну інформацію стосовно відповідних платників податків. За допомогою цифрових технологій забезпечується прозорість бізнес-процесів в економіці країни [19, с. 92–93].

Але існують певні перешкоди для запровадження процесу цифровізації, серед яких можна виділити проблеми інституціонального характеру, зокрема: низький рівень довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування; недостатній рівень цифрової грамотності окремих верст населення; схильність платників податків до тінізації отриманих доходів; складність процесу адаптації суб'єктів підприємницької діяльності до запровадження цифрових технологій; недостатній рівень інформаційної культури населення; низький рівень довіри користувачів Інтернету до цифрової економіки, тощо.

Загальна оцінка цифрової грамотності громадян свідчить про те, що 53% громадян перебувають нижче позначки «базовий рівень». До того ж, аналіз рівня володіння цифровими навичками відображає стійку залежність між віком і цифровою грамотністю. У групі віком 40–49 років переважають ті, що не мають достатніх цифрових навичок [21]. Це той вік, коли особа має найбільшу трудову активність, і виявляється, що у цьому віці 53% громадян мають низький рівень комп'ютерної грамотності. Це призводить до того, що особа не бажає реєструватися в електронному кабінеті платника податків, що сприяє більш ефективній комунікації з контролюючими органами, а віддає перевагу листуванню, шляхом надіслання за податковою адресою платникові податків рекомендованим листом з повідомленням про вручення або ж особисто вручаються платникові. Використання електронного кабінету надає можливості платникові швидко та оперативно подати податкову звітність та звітність до пенсійного фонду й, надалі, відслідковувати її прийняття контролюючими органами; він може переглядати раніше подану звітність; отримувати інформацію про стан розрахунків з бюджетом, відомості про суми отриманих доходів і утриманих податків податковими

агентами, що допомагає йому своєчасно та повній мірі виконувати свій податковий обов'язок.

Проте, низький рівень цифрової компетентності спостерігається не лише серед населення (платників податків), але й серед працівників контролюючих органів.

У «Національній економічній стратегії на період до 2030 року» зазначено, що: «Крім загальних цифрових компетенцій, проблемою залишається низький рівень цифрових навичок серед державних службовців ... . Перехід на електронні послуги у цій сфері повинен супроводжуватися масштабною освітньою кампанією для державних службовців та фахівців соціальної сфери» [21].

«Концепція розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації» схвалена розпорядженням Кабінет міністрів України від 3 березня 2021 р. передбачає формування і розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей у суспільстві шляхом:

- здобуття особою цифрової освіти з використанням інформаційних ресурсів, нових освітніх технологій та цифрових освітніх ресурсів, спрямованих на підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей;

- забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців в системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності;

- створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта»;

- розроблення заходів щодо впровадження цифрових засобів доведення інформації (телебачення, соціальні мережі, трансляція в Інтернеті тощо) [22].

На сьогодні, у ДПС України за участі Міністерства цифрової трансформації України проводиться навчання працівників територіальних органів ДПС з питань цифровізації. Навчання відбувається протягом двох місяців у формі вебінарів Zoom та охоплює усіх працівників, залучених до обслуговування платників податків. У рамках навчання обговорюються питання: як за допомогою мобільного застосунку «Дія» отримати копії цифрових документів (шеринг документів) під час надання адміністративних послуг

у центрах обслуговування платників ДПС, а також як отримати податкові послуги на Порталі «Дія». За результатами навчання з метою перевірки набутих знань організовано проведення тестування працівників територіальних органів ДПС [23]. Такий крок має розширити рівень цифрової компетентності контролюючих органів, проте для взаємодії з платниками податків цього не достатньо.

**Висновки.** Отже, перехід на повномасштабну стадію використання електронних послуг, зокрема у сфері взаємовідносин між платниками податків та контролюючими органами має бути підкріпленим не тільки освітньою кампанією для працівників органів ДПС, а перш за все й громадян, і це має відбуватися з одночасним проведенням курсів фінансової грамотності, в результаті чого особа – платник податків навчилася б не тільки обраховувати власні доходи із використанням різних системи оподаткування (загальної, спрощеної) для подальшого прийняття рішення щодо оптимальності застосування однієї із цих систем, а й отримати знання з приводу використання цифрового контенту у співпраці з контролюючими органами.

### Список використаної літератури:

1. Луцик А. І., Синюта Н. Г. Податковий інструментарій фіскальної політики в умовах діджиталізації фіскального простору: Світ фінансів. 2019. Вип. 1. С. 87–97. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin\\_2019\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2019_1_10)
2. Маркевич К. Цифровізація: переваги та шляхи подолання викликів матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Цифрова трансформація бізнесу: виклики і можливості для партнерства» (9–10 вересня 2021 р., м. Мелітополь). URL: <https://razumkov.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagy-ta-shliakhy-podolannia-vyklykiv>
3. Коляденко С. В. Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні і у світі. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2016. № 6. С. 105–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp\\_2016\\_6\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2016_6_11)
4. Чмерук Г. Г. Цифрова економіка як окремий сектор національної економіки держави: *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини*

*та світове господарство*. 2019. Вип. 27(2). С. 92–97. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvumevcg\\_2019\\_27\(2\)\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvumevcg_2019_27(2)_18)

5. Гриценко О. А. Цифрова економіка: сучасні виклики для економістів та правознавців. *Економічна теорія та право*. 2018. № 2. С. 77–90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua\\_etp\\_2018\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2018_2_8)
6. Гудзь О. Є. Цифрова економіка: зміна цінностей та орієнтирів управління підприємствами. *Економіка. Менеджмент. Бізнес*. 2018. № 2. С. 4–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/естеби\\_2018\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/естеби_2018_2_3)
7. Давимук С. А., Федулова Л. І. Цифрова трансформація регіонів України. *Регіональна економіка*. 2018. № 4. С. 110–121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2018\\_4\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2018_4_14)
8. Карпенко О., Ось мак А. Цифрова технологія «блокчейн» в державному управлінні: сутність, переваги та ризики застосування. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2017. Вип. 21. С. 20–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tpdpd\\_2017\\_21\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tpdpd_2017_21_4)
9. Матвійчук О. А. Державна політика у сфері інформатизації : автореф. дис... канд. наук з держ.упр. : 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2018. 20 с.
10. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: Розпорядження від 17 січня 2018 р. № 67-р / Кабінет міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
11. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова від 3 березня 2021 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
12. Побудова комунікацій контролюючих органів з органами місцевого самоврядування – важливий вектор співпраці: Головне управління ДПС у Дніпропетровській області. URL: <https://dp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/643718.html>
13. Про затвердження Порядку надання звітності в розрізі платників податків органам місцевого самоврядування: Наказ від 23.11.2020 р., № 723 / Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-20#Text>
14. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету: Наказ від 14.07.2017 р., № 637 / Мінфін України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0942-17/sp:max100>
15. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня

- 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
16. Переваги електронного кабінету платника! Офіційний портал Державної податкової служби України. URL: <https://zt.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-478772.html>
  17. Переваги електронного кабінету платника податків!: Офіційний портал Державної податкової служби України. URL: <https://kyivobl.tax.gov.ua/media-ark/local-news/print-521127.html>
  18. Проекти цифрової трансформації: офіційний портал Цифрової держави. URL: <https://plan2.dia.gov.ua/>
  19. Концепція «Індустрія 4.0»: проблеми впровадження і окремі правові аспекти її реалізації в Україні : монографія / [Є. М. Білоусов, І. В. Борисов та ін.] ; за ред. С. В. Глібка. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України. 2021. 200 с. URL: <https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/2bcae9f3-cfc4-4592-82be-85b0afd5cfc7/content>
  20. Хаустова М. Г. Державна політика в умовах цифровізації суспільства. міжнародний досвід реалізації програм та стратегії цифровізації: Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. № 2. С. 209–216. <http://app-journalin.ua/wp-content/uploads/2022/07/42.pdf>
  21. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова від 3 березня 2021 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
  22. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації розпорядження від 3 березня 2021 р. № 167-р / Кабінет міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>
  23. ДПС розпочато навчання працівників територіальних органів з питань цифровізації. Офіційний портал Державної податкової служби України. URL: <https://lv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-484039.html>

### **Kozachenko Yu., Mashchenko O. Providing the process of digitalization in the dialyalnist body of the Public Submission Service**

*In the article, the term "digitalization" is assigned. In the process of follow-up and analysis of scientific publications, it was established that a lot of respect was given by science scientists to the development of the digital economy. They tried to try not only to reach the definition of "digital economy", but also carried out research on other sectors of the national economy, and analyzed the fundamental changes in economic processes. It has been established that the problems of digital transformation in the activities of the bodies of the traffic police have already received little attention from scientific stakes.*

*It has been appointed that the provision of digital communications from the robotic bodies of the Sovereign Tax Service of Ukraine with tax payers is one of the warehouse digital transformation of our country. I obumovleni tsi protsess viklikom suspilstva to bazhannya otrimuvat yakisni servisni services from state institutions. Digital transformation to work with the processes of interaction between regulatory authorities and tax payers is more transparent, we hope it is possible to manage these other operations. So, digital transformation is a hurdle for the implementation of corruption schemes.*

*A review of warehouses and digital transformation of traffic police in Ukraine. It was stated that, due to the method of ensuring effective interaction between the bodies of the police self-regulation and the head departments of the traffic police in the regions, they are encouraged to communicate from the sources of the Functional "Electronic Cabinet", which ensures the security of electronic communication mode in on-line mode. Due to the zastosuvanniam of this function, it is necessary to cooperate with the payers of taxes.*

*The advantages of sustenance of the "Electronic Cabinet" are characterized. It was appointed about the possibility of serving with the "Electronic Cabinet" not only by legal persons and physical persons-subsidiaries, but also be a special one, as if you could take administrative services, take notes, sound in electronic form without appearing home. Figure 1 shows the full extension of the functionality of the ICS "Electronic Cabinet".*

*It was seen that a transition was made for the implementation of the process of digitalization, among the most important points were noted: insufficient level of digital literacy for about ten miles of the population and planting systems of state authorities, control authorities.*

**Key words:** digitalization, digital transformation, state tax authorities, tax payer, "Electronic Cabinet".

УДК 351; 347.132.6

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.16>

**Р. В. Новосад**

аспірант кафедри державознавства, права та Європейської інтеграції  
Інституту публічної служби та управління  
Національного університету «Одеська політехніка»  
<https://orcid.org/0009-0009-9374-5290>

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕЛЕКТРОННОГО ПІДПISУ В УКРАЇНІ: ВІД ІДЕЇ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті визначається правовий статус та шлях впровадження електронного підпису в Україні. Обговорюється історія створення, законодавче регулювання та практичне застосування електронного підпису в різних сферах діяльності. Особлива увага приділяється впливу електронного підпису на ділову активність, громадське управління, міжнародну інтеграцію та соціальний сектор. Стаття висвітлює також виклики та перспективи подальшого розвитку технології в умовах глобалізації та цифрової трансформації.

Стаття також акцентує увагу на важливості гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами в сфері застосування електронного підпису. В анотації підкреслюється, що правильне регулювання та ефективне використання електронного підпису мають стратегічне значення для подальшої цифрової трансформації та соціально-економічного розвитку України.

В статті акцентовано важливість тісної співпраці між державними органами, бізнесом та громадськістю для досягнення оптимального впровадження та ефективного використання електронного підпису. Розглядаються питання безпеки даних, зокрема, в контексті зберігання, обробки та передачі особистої інформації за допомогою цифрових технологій. Автори аналізують можливі ризики та виклики, що виникають у зв'язку з розширенням сфери використання електронного підпису, а також пропонують шляхи їх протидії. Велика увага в статті приділена досвіду інших країн, їхнім рішенням і практикам у галузі цифрової автентифікації. В статті встановлено що електронний підпис став важливою складовою сучасного цифрового суспільства в Україні. Його правове закріплення та впровадження є свідченням стрімкого технологічного розвитку країни, адаптації до міжнародних стандартів та амбіцій створити ефективно, прозоре та відкрите електронне управління. Завдяки електронному підпису, процеси у сфері ділової активності, громадського управління та повсякденного життя стали швидшими, зручнішими та ефективнішими. В умовах глобалізації та зростання ролі цифрових технологій, електронний підпис не лише спрощує життя громадян та підприємств, але і стає стратегічним інструментом національної безпеки, економічного розвитку та міжнародної інтеграції України.

**Ключові слова:** електронний підпис, правовий статус, цифрова трансформація, законодавство, міжнародні стандарти, публічне управління, цифрова автентифікація, безпека даних, міжнародна інтеграція, дистанційні форми взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання ЕЦП досліджувалися у працях таких фахівців, як: Н. В. Глебова, М. Головченко, В. М. Дрешпак, Т. Дугар, С. Кандзюба, О. Б. Кукарін, Н. О. Кучаковська, Т. Мац, І. Макарова, Л. Мельничук, Ю. Пігарев, А. І. Семенченко, Л. Сметаніна, А. Фальковський. Серед іноземних вчених, що займаються дослідженням застосування електронного цифрового підпису, варто

виділити А. Гаріча, Т. Іванько та Х. Станчіча, які в своїх працях досліджували електронний цифровий підпис як головне технологічне рішення для впровадження електронного урядування в країнах Європи.

**Метою статті** є розкриття особливості правового статусу електронного підпису в Україні. Окреслити основні етапи розвитку законодавства стосовно електронного підпису.



### Основний матеріал дослідження.

З початком епохи цифровізації світ зазнав значних змін, і це відчулося не тільки в сфері технологій, але й у правовій сфері. Однією з найбільших змін стало поширення електронного підпису. Україна не залишилася в стороні від цього процесу. Ідея впровадження електронного підпису в Україні виникла у початку 2000-х років. Основною її метою було спрощення бюрократичних процедур та підвищення захищеності та автентичності електронних документів.

У 2003 році було прийнято Закон України «Про електронний цифровий підпис» [1]. За його положеннями електронний цифровий підпис отримав юридичну силу, прирівняну до особистого підпису громадянина на паперовому носії. Відповідно до законодавства, є два основних типи електронних підписів: простий електронний підпис та кваліфікований електронний підпис [2]. Простий підпис використовується для підтвердження авторства документа, але для деяких юридично значущих дій може знадобитися кваліфікований підпис, який забезпечує вищий рівень захищеності.

З 2016 року з'явилася можливість отримання електронного підпису онлайн через АЦСК (акредитований центр сертифікації ключів). Це полегшило процес отримання підпису для громадян та бізнесу.

За роки застосування електронного підпису в Україні виникла низка викликів. Основні з них – це правова неупевненість щодо використання підпису в окремих сферах, а також технічні питання, пов'язані зі зберіганням та використанням. Однак, попри ці виклики, правовий статус електронного підпису в Україні залишається доволі стабільним. Законодавча база постійно вдосконалюється, що дає надію на те, що в майбутньому електронний підпис стане ще більш надійним і зручним інструментом.

Однією з найактуальніших сфер, де електронний підпис знайшов своє застосування, є взаємодія державних органів з громадянами. Портал «Дія» дозволяє українцям подавати заявки, отримувати документи та взаємодіяти з різними державними службами онлайн, використовуючи електронний підпис [3]. Для бізнесу електронний підпис став інструментом оптимізації та прискорення різних проце-

сів. Це особливо актуально для міжнародного бізнесу, де електронний підпис дозволяє уникнути затрат часу та ресурсів на пересилання паперових документів.

В юридичній сфері електронний підпис також почав активно застосовуватися, особливо у судовому процесі. Це дає можливість представляти документи в суд, не витрачаючи час на їх підготовку та доставку [4].

З ростом популярності електронного підпису підвищується і рівень потенційних загроз. Хакерські атаки, спроби взлому та шахрайство – все це реальні виклики, з якими стикається цифрова епоха. Проте, завдяки сучасним технологіям захисту, електронний підпис залишається надійним засобом аутентифікації.

Електронний підпис також знайшов застосування у сфері здоров'я. Завдяки ньому пацієнти можуть онлайн отримувати направлення на обстеження, рецепти, а також доступ до своєї медичної картки. Це забезпечує зручність та прозорість медичних послуг [5].

Також за допомогою електронного підпису українці мають змогу подавати заявки на отримання соціальних виплат, пенсій або інших державних послуг, що істотно спрощує і прискорює ці процеси. На міжнародному рівні електронний підпис також отримав визнання. Україна співпрацює з численними країнами щодо взаємного визнання електронних підписів, що сприяє розвитку міжнародної торгівлі, співпраці в галузі освіти, науки та інших сферах. Вже сьогодні видно, що електронний підпис має не лише зароджене місце в українському суспільстві, але й просувається до становища ключового інструменту в численних сферах діяльності.

Нові технології, такі як блокчейн та квантові обчислення, відкривають нові можливості для використання та збереження електронних підписів. І хоча ці технології ще тільки набирають обертів в Україні, вони можуть суттєво вплинути на майбутнє електронного підпису, роблячи його ще більш безпечним та доступним. Очікується, що електронний підпис буде інтегрований в ще більшу кількість сфер: від повсякденного життя і домашніх потреб до промислових процесів і космічної діяльності. Майбутнє електронного

підпису може також бути пов'язане з його комбінацією з іншими формами цифрової аутентифікації, такими як біометричні дані, голосова ідентифікація та інші.

Реалізація електронного підпису в Україні – це історія вдалого поєднання законодавчих, технологічних та соціальних ініціатив. Він став важливим інструментом не лише для ефективного державного управління, але й для щоденного життя кожного громадянина. Його історія – це приклад того, як інноваційний підхід може змінити обличчя країни та полегшити життя її громадянам.

З впровадженням електронного підпису значно зменшилася потреба в паперових документах. Це не тільки оптимізує робочі процеси, але й сприяє збереженню дерев та ресурсів планети, що є важливим кроком на шляху до сталого розвитку. Завдяки електронному підпису, бар'єри між державним та приватним секторами почали зникати. Приватні компанії активно впроваджують системи електронного підпису, співпрацюючи з державними органами для забезпечення їх сумісності та взаємної довіри.

З розвитком цифрової культури електронний підпис стає не тільки технологічним інструментом, але й символом нової ери, де інформація та її доступність мають ключове значення. Це демонструє готовність українського суспільства йти в ногу з часом, активно адаптуючи сучасні технологічні досягнення. Незважаючи на величезні можливості, що відкриваються завдяки електронному підпису, існують і виклики. До них можна віднести необхідність постійного технічного оновлення, питання конфіденційності, потреба в додаткових інвестиціях у безпеку даних. Але, дивлячись на досвід впровадження і використання електронного підпису в Україні, можна бути впевненим, що країна готова відповідати на ці виклики, покращуючи життя своїх громадян та роблячи кроки до глобальної цифрової інтеграції.

З ростом використання електронних підписів зростає і попит на заходи кібербезпеки. І хоча технології, що лежать в основі електронного підпису, вважаються достатньо безпечними, постійно з'являються нові загрози, які вимагають розробки нових методів захисту.

Державні структури, а також приватний сектор, активно працюють над підвищенням рівня безпеки електронних підписів, використовуючи сучасні методи криптографії та інші технології захисту інформації. Також актуальним є питання захисту персональних даних користувачів. Необхідно забезпечити конфіденційність інформації, яка обробляється за допомогою електронних підписів, зокрема в сферах медицини, банківської справи та інших. Для ефективного використання електронних підписів важливо забезпечити належну інфраструктуру. Це означає не тільки високошвидкісний інтернет та сучасне програмне забезпечення, але й доступність цих ресурсів для всіх категорій населення, включаючи людей у віддалених регіонах, осіб похилого віку та інших вразливих груп.

Одним з ключових аспектів успіху електронного підпису є публічна довіра. Громадяни мають бути впевненими, що їхні дані захищені, і що електронний підпис дійсно виконує свою функцію як надійний засіб ідентифікації особи в цифровому світі. Просування електронного підпису серед населення вимагає зусиль не тільки в сфері технічної реалізації, але й в освітньому процесі. Громадяни повинні розуміти принципи роботи, переваги та можливі ризики, щоб використовувати технологію належним чином. Державні інституції, навчальні заклади та громадські організації активно проводять інформаційні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності населення в цій сфері. Це включає в себе проведення семінарів, вебінарів, створення інструкційних відеоматеріалів та інших ресурсів.

Електронний підпис – це не лише внутрішній інструмент України. Дедалі більше українських організацій та підприємств співпрацює з міжнародними партнерами, для чого і вимагається сумісність систем електронної автентифікації.

Україна стала частиною міжнародних ініціатив з розвитку та стандартизації технологій електронного підпису, співпрацюючи з країнами Європейського Союзу, Сполученими Штатами та іншими партнерами. Подивившись на шлях, який Україна пройшла від перших ідей до реалізації електронного підпису, можна бачити, що

ця технологія має велике майбутнє. Очікується розширення сфери її застосування, зокрема в медицині, освіті, електронному урядуванні та інших напрямках.

Із зростанням технологічної готовності та освіченості громадян, бізнес-сектор України почав активніше впроваджувати технології електронного підпису. Це стосується не тільки великих корпорацій, але й малого та середнього бізнесу. Існують застосування в логістиці, фінансах, виробництві, агробізнесі та багатьох інших галузях. Однією з головних задач у розвитку технології електронного підпису є забезпечення її доступності для всіх категорій громадян. Це означає створення інтуїтивно зрозумілих інтерфейсів, адаптацію систем для осіб з особливими потребами, розвиток мобільних додатків та підтримку різноманітних платформ.

Технології повинні використовуватися відповідально. Враховуючи велику кількість персональних даних, які обробляються завдяки електронному підпису, особливо важливо розробляти та дотримуватися стандартів етики та захисту персональної інформації. Також важливо забезпечити прозорість та відкритість процесів, залучаючи громадськість до обговорення ключових питань, що стосуються регулювання та використання технології електронного підпису. Як і будь-яка технологія на початковому етапі свого розвитку, електронний підпис в Україні стикається із викликами: 1) технічні недоліки: хоча більшість платформ електронного підпису є стабільними, можливі технічні збої, особливо в регіонах з низькою якістю інтернет-з'єднання; 2) безпека: якщо користувачі не слідкують за своїми ключами доступу, існує ризик втрати даних або незаконного доступу до особистої інформації; 3) складність впровадження: для багатьох організацій, особливо малих, процес адаптації до нової технології може бути складним і дорогим.

Але разом із викликами існують і перспективи: 1) інтеграція з іншими технологіями: із розвитком технологій блокчейна, штучного інтелекту та інтернету речей, можливості для інтеграції електронного підпису ростуть; 2) подальший розвиток інфраструктури: 3) підвищенням інвести-

цій у сферу ІТ і розвитком телекомунікаційної інфраструктури, якість та доступність послуг буде лише покращуватися.

З ростом міжнародних взаємодій, електронний підпис набуває особливої важливості як інструмент для спрощення міжнародного документообігу. Україна, активно інтегруючись до світової економіки, має змогу використовувати електронний підпис для заключення договорів, угод та інших юридично значущих документів із зарубіжними партнерами без необхідності фізичного обміну паперовими документами.

Електронний підпис може революціонізувати сферу соціального обслуговування. Громадяни мають змогу надавати заявки, отримувати допомогу та користуватися іншими соціальними послугами онлайн, що забезпечує більш швидкий та ефективний доступ до необхідних ресурсів, особливо для людей із обмеженими можливостями або для тих, хто проживає у віддалених регіонах. Важливим аспектом для розвитку технології є подальше законодавче регулювання. Це може включати в себе внесення поправок до існуючого законодавства, адаптацію міжнародних стандартів, а також розробку нових нормативно-правових актів, що враховують сучасні тенденції та потреби суспільства.

Для широкого використання та прийняття технології електронного підпису важливо не лише розробляти технологічні рішення, але й освітлювати громадян щодо її безпеки, користі та принципів роботи. Інформаційні кампанії, семінари, вебінари, освітні програми для різних вікових груп допоможуть створити довіру до технології і сприятимуть її широкому впровадженню в повсякденне життя громадян.

Важливим напрямком розвитку електронного підпису в Україні є його інтеграція з державними сервісами. Діяльність таких платформ, як «Дія», вже показала великий потенціал для спрощення бюрократичних процедур та надання державних послуг в електронному форматі. Така інтеграція дозволить громадянам швидше та зручніше взаємодіяти з державою, що в кінцевому підсумку покращить рівень довіри до урядових інституцій.

**Висновки.** Електронний підпис став важливою складовою сучасного цифрового суспільства в Україні. Його правове закріплення та впровадження є свідченням стрімкого технологічного розвитку країни, адаптації до міжнародних стандартів та амбіцій створити ефективне, прозоре та відкрите електронне управління. Завдяки електронному підпису, процеси у сфері ділової активності, громадського управління та повсякденного життя стали швидшими, зручнішими та ефективнішими. Водночас, ця технологія вимагає відповідного рівня безпеки, освіти та обізнаності населення. Виклики, перед якими стоїть Україна у контексті впровадження та регулювання електронного підпису, потребують комплексного підходу: від розробки та удосконалення законодавчої бази до забезпечення технічної безпеки та проведення масових освітніх кампаній. В умовах глобалізації та зростання ролі

цифрових технологій, електронний підпис не лише спрощує життя громадян та підприємств, але і стає стратегічним інструментом національної безпеки, економічного розвитку та міжнародної інтеграції України.

### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про електронний цифровий підпис», 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15#Text>
2. Закон України «Про електронну комерцію», 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>
3. Портал державних послуг «Дія». URL: <https://diia.gov.ua/>
4. Закон України «Про судоустрій та статус суддів», 2016. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/591196>
5. Закон України «Про захист персональних даних», 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

---

### **Novosad R. Legal status of electronic signature in Ukraine: from idea to implementation**

*The article defines the legal status and the way to implement the electronic signature in Ukraine. The history of creation, legal regulation and practical application of electronic signature in various spheres of activity are discussed. Special attention is paid to the impact of electronic signature on business activity, public administration, international integration and the social sector. The article also highlights the challenges and prospects of further development of technology in the conditions of globalization and digital transformation.*

*The article also emphasizes the importance of harmonizing Ukrainian legislation with international standards in the field of electronic signature application. The abstract emphasizes that proper regulation and effective use of electronic signatures are of strategic importance for further digital transformation and socio-economic development of Ukraine.*

*The article emphasizes the importance of close cooperation between government bodies, business and the public to achieve optimal implementation and effective use of electronic signatures. Issues of data security are considered, in particular, in the context of storage, processing and transmission of personal information using digital technologies. The authors analyze the possible risks and challenges that arise in connection with the expansion of the use of electronic signatures, and also offer ways to counteract them. Much attention is paid in the article to the experience of other countries, their decisions and practices in the field of digital authentication. The article establishes that the electronic signature has become an important component of the modern digital society in Ukraine. Its legal consolidation and implementation is evidence of the rapid technological development of the country, adaptation to international standards and ambitions to create an efficient, transparent and open electronic government. Thanks to the electronic signature, processes in the field of business activity, public administration and everyday life have become faster, more convenient and more efficient. In the conditions of globalization and the growing role of digital technologies, the electronic signature not only simplifies the life of citizens and enterprises, but also becomes a strategic tool for national security, economic development and international integration of Ukraine.*

**Key words:** *electronic signature, legal status, digital transformation, legislation, international standards, public administration, digital authentication, data security, international integration, remote forms of interaction.*

УДК 351.74:316.77:005.963.1  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.17>

**А. В. Таргоній**

аспірантка кафедри державного управління  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## КОУЧИНГ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ СЛУЖБОВЦІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Діяльність службовців Національної поліції України має свою специфіку, особливо в теперішній час. Правоохоронці щодня приймають складні рішення і працюють в напруженій та стресовій обстановці. У зв'язку з цим, у статті підкреслюється важливість таких вмінь поліцейських, як конструктивна комунікація та психічна стійкість, яких можна досягти за допомогою застосування коучингу.*

*Обґрунтована необхідність проведення якісної та ефективно підготовки поліцейських за допомогою коучингу, який є інвестицією в розвиток та високу кваліфікацію службовців Національної поліції України.*

*На прикладі досвіду Лондонської поліції продемонстровано позитивний вплив коучингу на вміння правоохоронців правильно спілкуватися з громадянами та колегами, вирішувати конфліктні ситуації та вести боротьбу зі злочинністю.*

*Проаналізовано функціональний потенціал коучингу в роботі службовців Національної поліції України, зокрема, в таких сферах як: лідерство та управління, усвідомлене сприйняття дійсності, розвиток професійних вмінь, кар'єрне зростання, командна робота та співробітництво. Акцентовано увагу на окремих інструментах коучингу, а саме: бесідах та питаннях, слуханні та емпатії, домашніх завданнях, рефлексії та зворотньому зв'язку, візуалізації та цілепокладанні, спеціальних ресурсних питаннях.*

*Запропоновано власну програму навчання коучингу для правоохоронців, оскільки Національна поліція України повинна підтримувати та розвивати своїх працівників, щоб вони якісно та професійно виконували законодавчо покладені на них завдання. Зокрема, визначено 6 основних модулів: знайомство з коучингом, коучингові навички для поліцейських, коучинг у робочому середовищі службовців поліції, застосування коучингу для співпраці з громадянами та суспільством, практичні вправи та рольові ігри, оцінка та висновки.*

*Наголошено на необхідності впровадження коучингу, як необхідного елементу ефективно комунікації, в діяльність поліцейських, а також його поступову інтеграцію в загальну культуру роботи Національної поліції України.*

**Ключові слова:** коучинг, комунікація, поліція, ефективна особистість, превентивна та антикризова комунікація, державне управління, правоохоронна діяльність.

**Постановка проблеми.** Діяльність Національної поліції України є невід'ємною частиною державного управління щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, а також підтримання публічної безпеки і порядку. Ефективність роботи правоохоронців, яка проявляється в реальних показниках стану злочинності та рівню довіри населення до поліцейських, значною мірою залежить

від їхньої професійної підготовки. Психічна стійкість та конструктивна комунікація є надзвичайно важливими вміннями для службовця поліції, яким, на жаль, сьогодні не приділяється достатня увага. Така ситуація обумовлює необхідність використання коучингу, як однієї з передумов успішної та ефективно реалізації завдань, що стоять перед Національною поліцією України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливі аспекти дослідження діяльності Національної поліції України висвітлені в працях Бугайчук К., Зозулі І., Кононець В., Криштановича М., Лукашевич В., Негодченко О., Токар І. та інших. Ці наукові розробки створили підґрунтя для системного розгляду правоохоронної діяльності як виду управлінської діяльності в державі. Ступінь висвітлення технології коучингу в державному управлінні знайшов своє відображення у працях Бронікової С. [1, 2, 3], Гурієвської В. [4, 5], Ковалевської Т. [6, 7] та інших. Переважна більшість існуючих наукових напрацювань відображає лише той чи інший аспект заявленої тематики, у зв'язку з чим недостатньо вивченою залишається питання їх комплексної взаємодії: коучингу в діяльності службовців Національної поліції України.

**Мета статті** – дослідити функціональний потенціал коучингу в роботі службовців Національної поліції України, а також запропонувати власну програму навчання коучингу для правоохоронців.

**Виклад основного матеріалу.** З початком повномасштабного вторгнення, в умовах воєнного стану, відбулося багато змін у повноваженнях та завданнях майже всіх державних інституцій. В першу чергу це стосується правоохоронних структур, зокрема Національної поліції України. Війна, яка стала значним суспільним потрясінням, значною мірою впливає на емоційний стан людей, їх поведінку і світосприйняття, тому діяльність службовців поліції ускладнюється. В таких умовах надзвичайно важливо зберегти високі показники професійної діяльності, рівень довіри громадян, а також продовжити реформування правоохоронної системи згідно з європейськими стандартами.

Ефективне виконання службовцями Національної поліції України законодавчо покладених на них завдань вимагає якісної та ретельної підготовки, яка включає в себе здобуття навичок ефективної комунікації. На нашу думку, забезпечити здійснення правильної превентивної та антикризової комунікації в діяльності поліцейських здатен коучинг.

Коучинг – це сучасна технологія, яку створили для розвитку потенціалу людей

і команд, задля досягнення заздалегідь узгоджених цілей та докорінної зміни моделей поведінки, що призводить до розкриття внутрішнього потенціалу особистості [8, с. 5].

Дійсно, коучинг є ефективною технологією розвитку і навчання особистості, яка може бути впроваджена в роботу службовців Національної поліції України з метою підвищення їх професійної компетентності та покращення результатів правоохоронної діяльності. Впровадження коучингу у діяльність правоохоронців потребує підготовки та організаційних зусиль. В цьому контексті, важливо забезпечити доступ до професійних та кваліфікованих коучів, щоб отримати якісний супровід співробітників поліції. Також важливо проводити оцінку результатів коучингу для безперервного вдосконалення процесу та досягнення максимальних результатів.

Розвиток системи державного управління в цілому і Національної поліції України зокрема, неможливий без чіткого розуміння світових тенденцій і досвіду зарубіжних країн. Зарубіжний досвід дозволяє проаналізувати позитивні сторони застосування коучингу і впровадити стратегічні і тактичні методи боротьби зі злочинністю [9, с. 377]. Так, наприклад, коучинг активно використовує поліція Великої Британії, щоб допомогти своїм співробітникам розвинути навички ефективної комунікації та лідерства, а також конструктивно вирішувати конфліктні ситуації. Програма «Leading for London» – це комплексний «коучинговий пакет» для поліцейських, який включає в себе коучингові сесії, семінари, тести по психології, домашні завдання, зворотній зв'язок і т.д. Протягом року цю програму проходять понад 10 300 офіцерів та інших службовців поліції [10]. Такий підхід значно покращує якість роботи правоохоронців та їх вміння працювати в команді, що в свою чергу, позитивно впливає на роботу поліції в цілому.

На сьогодні технологія застосування коучингу в діяльності поліцейських стає все більш популярною по всьому світу і демонструє позитивні результати. На нашу думку, використання коучинга допоможе підвищити ефективність поліцейських в наступних сферах:

– лідерство та управління. Коучинг здатен допомогти керівникам поліції розвинути

навички ефективного лідерства, такі як: конструктивна комунікація, мотивація співробітників та врегулювання конфліктів. Це допоможе створити комфортну та продуктивну робочу атмосферу всередині колективу, де працівники матимуть змогу максимально реалізувати свій потенціал та продемонструвати високі показники в роботі;

- усвідомлене сприйняття дійсності. Коучинг сприяє розвитку усвідомленого сприйняття дійсності у поліцейських і допомагає їм краще розуміти свої емоції, реакції на ті чи інші ситуації, звички тощо. В свою чергу це допомагає приймати виважені та ефективні рішення в складних ситуаціях, а також регулювати рівень стресу;

- розвиток професійних вмінь. Службовці поліції можуть використовувати коучинг для розвитку своїх професійних вмінь в комунікаційній сфері, а саме у спілкуванні з різними категоріями населення та побудові конструктивного діалогу, вмінні попереджувати виникнення конфліктних ситуацій та раціонально вирішувати проблеми у разі їх виникнення. Варто зазначити, що індивідуальні коучингові сесії здатні допомогти правоохоронцям більш детально пропрацювати ці вміння, перебороти свої страхи та розвинути навички професійної комунікації;

- кар'єрне зростання. Коучинг може допомогти співробітникам поліції розробити індивідуальні кар'єрні плани, визначити свої цілі та намітити шлях до їхнього досягнення. Співробітникам поліції можуть бути надані коучингові сесії для допомоги у підвищенні самооцінки, ідентифікації своїх сильних сторін та побудови стратегій для покращення ефективності і професійного зростання;

- командна робота та співробітництво. Коучинг може бути використаний для розвитку навичок командної роботи та співпраці серед поліцейських. Це може включати коучингові сесії для покращення комунікації, вирішення конфліктів та розвитку довіри між учасниками.

Всі вищенаведені приклади результатів впровадження коучингу здатні підвищити якість та ефективність надання поліцейських послуг передбачених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію» [11].

Користь коучингу у підвищенні професіоналізму, лідерства та ефективності

роботи поліцейських може досягатися за допомогою таких інструментів:

- бесіди та питання. Коуч ставить запитання, щоб допомогти клієнту глибше зрозуміти свої думки, почуття, цілі та бажання, а також стимулювати обмірковування можливих рішень та дій;

- слухання та емпатія. Коуч активно слухає клієнта, виявляє емпатію та співчуття, щоб повністю зрозуміти його потреби та допомогти йому відчувати підтримку і розуміння;

- домашні завдання. Коуч може запропонувати клієнту виконати певні домашні завдання між коучинговими сесіями, щоб допомогти йому прогресувати та перетворювати думки на дії;

- рефлексія та зворотний зв'язок: коуч допомагає клієнту рефлексувати над своїми діями та результатами, а також надає чесний та конструктивний зворотний зв'язок, щоб допомогти клієнту навчитися робити правильні висновки зі свого досвіду;

- візуалізація та цілепокладання: коуч може використовувати техніки візуалізації, щоб допомогти клієнту уявити свої бажані результати та цілі, а також розробити план дій для їх досягнення;

- спеціальні ресурсні питання: коуч може ставити запитання, спрямовані на виявлення та активізацію ресурсів та сильних сторін клієнта, щоб допомогти йому використовувати їх у досягненні своїх цілей.

Це не повний перелік інструментів коучингу. Залежно від стилю, підходу та цілей коуча і клієнта, список може бути значно більшим.

Варто зазначити, що процес навчання коучингу для службовців Національної поліції України може бути різним і тривати від кількох днів до кількох тижнів, залежно від доступних ресурсів та бажаних результатів. Щоб забезпечити максимальне засвоєння матеріалу та його застосування на практиці, навчання проходить у форматі лекцій, тренінгів, рольових ігор та практичних вправ.

Пропонуємо власну програму навчання коучингу для правоохоронців, яка розроблена з урахуванням основних принципів цієї технології та специфічних потреб в діяльності поліцейських. Вона включає теоретичні та практичні елементи, спрямовані на виконання основної мети: розвинути

в співробітників поліції навички коучингу та навчити правильно їх використовувати в подальшій діяльності задля досягнення ефективної комунікації з громадянами та колегами по роботі, вирішення конфліктів та підвищення власної ефективності.

Програма навчання складається з 6 модулів.

Модуль 1: Знайомство з коучингом:

- визначення основних понять та принципів коучингу;
- роль коуча в процесі розвитку особистості;
- значення коучинга для правоохоронної діяльності.

Модуль 2: Коучингові навички для поліцейських:

- основні інструменти коучингу;
- емпатія та активне слухання;
- оцінка та формулювання цілей (власних та колективних).

Модуль 3: Коучинг у робочому середовищі службовців поліції:

- робота в команді та взаємодія;
- встановлення атмосфери довіри та хороших відносин з колегами;
- коучингове керівництво та менторство;
- визначення власних кордонів;
- виявлення ефективних способів вирішення наявних проблем та конфліктних ситуацій.

Модуль 4: Застосування коучингу для співпраці з громадянами та суспільством:

- коучинговий підхід до роботи з громадянами (правопорушниками, злочинцями, жертвами злочинів, свідками тощо);
- ефективне інформування та встановлення контакту із суспільством;
- робота з емоційно-складними ситуаціями.

Модуль 5: Практичні вправи та рольові ігри:

- робота в парах та невеликих групах;
- розбір ситуацій та зворотній зв'язок;
- симуляція реальних стресових ситуацій та використання робочих сценаріїв із застосуванням коучингових навичок.

Модуль 6: Оцінка та висновки:

- оцінка прогресу та зворотній зв'язок від учасників;
- план індивідуального розвитку та подальша підтримка учасників програми.

Програма навчання коучингу для правоохоронців повинна забезпечуватися

керівництвом Національної поліції України у співпраці з міжнародними партнерами та профільними організаціями, які допоможуть залучити висококваліфікованих тренерів-коучів. Процес навчання повинен мати поступовий, комплексний характер і бути адаптованим під сучасні реалії.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, коучинг є необхідним елементом ефективної комунікації службовців Національної поліції України. Його використання в роботі поліції може допомогти покращити комунікацію, розвинути емоційну та інтелектуальну поінформованість співробітників поліції, а також сприяти підвищенню їх професійних вмінь. Важливо відзначити, що впровадження інструментів коучингу в діяльність правоохоронців повинно відбуватися поступово, крок за кроком. Вважаємо, що насамперед має бути проведено ґрунтовне навчання поліцейських із залученням відповідних фахівців, а вже потім культура застосування коучингу повинна бути плавно інтегрована у загальну культуру організації (поліцейського відділку).

### Список використаної літератури:

1. Бронікова С. А. Перспективи коучингу в публічному врядуванні. *Актуальні проблеми державного управління*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2007. Вип. 4(30). С. 245–252.
2. Бронікова С. А. Перспективи коучингу в системі підготовки державних службовців (європейські рації та українські інтуїції). *Актуальні проблеми європейської інтеграції* : зб. статей з питань європейської інтеграції та права / за ред. Д. В. Ягунова. О. : Фенікс, 2008. Вип. 4. С. 120–125.
3. Бронікова С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 346 с.
4. Гурієвська В. М. Коучинг як прикладна технологія державного управління. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. №11. С. 32–39.
5. Гурієвська В. М. Технології психологічного консультування в органах державної влади України : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. М. Гурієвська. К., 2010. 180 с.
6. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування : монографія. Вид. 2-ге, випр. і допов. Одеса : Астропринт, 2008. 324 с.



7. Ковалевська Т. Ю. Основи ефективної комунікації : навч. посіб. (порадник управлінцеві на щодень) / Т. Ю. Ковалевська, С. А. Бронікова. Одеса : Фенікс, 2008. 140 с.
8. Основи коучингу : навчальний посібник / О. О. Нежинська, В. М. Тименко. Київ ; Харків : ТОВ «ДІСА ПЛЮС», 2017. 220 с.
9. Таргоній А. В. Зарубіжна практика використання коучингу в діяльності службовців поліції. *Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис*. Волинський національний університет імені Лесі Українки. 2023. № 28. С. 376–379.
10. Новини London Assembly від 19 липня 2018 року. URL: <https://www.london.gov.uk/who-we-are/what-london-assembly-does/questions-mayor/find-an-answer/met-police-training-courses>
11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Офіц. веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

### **Tarhonii A. Coaching as a necessary part of effective communication employees of the National Police of Ukraine**

*The activities of employees of the National Police of Ukraine have their own specifics, especially nowadays. Law enforcement officers make difficult decisions every day and work in a tense and stressful environment. In this regard, the article highlights the importance of police skills such as constructive communication and mental resilience, which can be achieved through the use of coaching.*

*There is a justified need for high-quality and effective training of police officers with the help of coaching, which is an investment in the development and high qualification of employees of the National Police of Ukraine.*

*On the example of the experience of the London Police, the positive influence of coaching on the ability of law enforcement officers to communicate correctly with citizens and colleagues, to resolve conflict situations and to fight crime has been demonstrated.*

*The functional potential of coaching in the work of employees of the National Police of Ukraine was analyzed, in particular, in such areas as: leadership and management, conscious perception of reality, development of professional skills, career growth, teamwork and cooperation. Attention is focused on individual coaching tools, namely: conversations and questions, listening and empathy, homework, reflection and feedback, visualization and goal setting, special resource questions.*

*An own coaching training program for law enforcement officers is proposed, as the National Police of Ukraine must support and develop its employees so that they perform the tasks assigned to them by law in a high-quality and professional manner. In particular, 6 main modules are defined: introduction to coaching, coaching skills for police officers, coaching in the working environment of police officers, application of coaching for cooperation with citizens and society, practical exercises and role-plays, evaluation and conclusions.*

*The need to introduce coaching, as a necessary element of effective communication, into the activities of police officers, as well as its gradual integration into the general work culture of the National Police of Ukraine, is emphasized.*

**Key words:** *coaching, communication, police, effective personality, preventive and anti-crisis communication, public administration, law enforcement activities.*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

---

УДК 342.9:355/359

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.18>

**В. В. Повидиш**

К.Ю.Н.,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

Науково-дослідного інституту публічного права,

ORCID ID: 0000-0002-3908-6409

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність адміністративно-правового забезпечення гарантування якості в оборонному секторі стає особливо важливою в умовах змін у світовому геополітичному середовищі, загострення конфліктів та розширення загроз безпеці. Забезпечення високої якості в оборонному секторі є передумовою ефективного використання оборонних ресурсів та готовності країни до вирішення сучасних викликів та загроз. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного та військового права, норм національного законодавства та новітніх позицій вчених, розкрити адміністративно-правове забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні. У статті розкрито що адміністративно-правове забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні – це система нормативно-правових та управлінських заходів, спрямованих на створення ефективного механізму контролю, регулювання та забезпечення високої якості та відповідності виробів, робіт і послуг оборонного призначення визначеним стандартам, технічним вимогам та стратегічним цілям національної безпеки, яка може включати в себе розробку та впровадження нормативно-правових актів, механізмів аудиту, системи відповідальності, а також забезпечення прозорості та взаємодії між відповідними органами та суб'єктами господарювання у сфері оборони. Зроблено висновок, що для підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні необхідно: 1) продовжувати удосконалювати законодавство у цій сфері (впровадження міжнародних стандартів якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, а також посилення контролю за їх виконанням); 2) розширити практику використання сучасних методів і засобів контролю якості (це дозволить забезпечити більш ефективне виявлення та усунення неякісних товарів, робіт і послуг); 3) посилити співпрацю між державними органами та суб'єктами, які беруть участь у забезпеченні якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що дозволить забезпечити більш ефективне управління; 4) зміцнити і вдосконалити контрольні та наглядові механізми; 5) залучати висококваліфікованих фахівців даної галузі; 6) забезпечити належне фінансування реформування гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

**Ключові слова:** адміністративний примус, метод, забезпечення, державне оборонне замовлення, механізм, контроль, якість, гарантування.

**Актуальність теми.** Починаючи з 2014 року, від початку агресії Росії та реформ в Міністерстві оборони України, постійно було чути нарікання на погану якість того, що їдять, у що одягнуті і чим воюють наші військовослужбовці. Крок за кроком ці прогалини закривали, починаючи з найнагальніших. Покращити харчування вдалося після введення принципово нового підходу – за каталогом продуктів, і в цьому році має завершитися перехід усіх військових частин на нову систему харчування. Суттєві зміни на краще у речовому забезпеченні стали можливими після значного збільшення фінансування з відповідним підвищенням вимог до якості форми, амуніції та спорядження. Проте найбільша (що логічно з огляду на нагальну необхідність заміни застарілого радянського парку озброєння та військової техніки) увага небайдужої громадськості та експертного середовища завжди прикута до випадків браку якості зразків озброєнь та військової техніки, що постачаються до Збройних Сил України [2].

Якість товарів, робіт і послуг оборонного призначення безпосередньо впливає на ефективність виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями. Неякісні товари, роботи і послуги оборонного призначення можуть призвести до небезпеки для життя і здоров'я військовослужбовців, а також до зниження ефективності протидії військовим загрозам, а відтак гарантування якості цих товарів, робіт і послуг є важливим фактором забезпечення безпеки держави. Також державні закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення є й значним фінансовим ресурсом, а тому гарантування якості цих товарів, робіт і послуг є важливим фактором забезпечення ефективності використання державних коштів.

Актуальність адміністративно-правового забезпечення гарантування якості в оборонному секторі стає особливо важливою в умовах змін у світовому геополітичному середовищі, загострення конфліктів та розширення загроз безпеці. Забезпечення високої якості в оборонному секторі є передумовою ефективного використання оборонних ресурсів та готовності

країни до вирішення сучасних викликів та загроз.

**Огляд останніх досліджень.** Сучасні правові питання забезпечення державного оборонного замовлення в Україні, крізь призму адміністративного права, розкривали у своїх роботах такі вчені як М. Баяк, 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, адміністративно-правове забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні 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 адміністративно-правове забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні.

**Виклад основних положень.** Роками «напрацьований» розрахунок на те, що військові представництва «перевірять продукцію і все одно поставлять свій штамп» не спонукає виробників ефективно впроваджувати міжнародні стандарти управління якістю. Враховуючи велику частку підприємств державної форми власності в ОПК, ми маємо певну стагнацію, коли замовник — не вимагає, а постачальник — не квапиться впроваджувати дієві системи менеджменту якості. Так і ходимо по колу. Першими цю проблему після закінчення Другої світової війни зрозуміли західні країни — насамперед Велика Британія і США. Вони почали відмовлятися від державної власності в ОПК, від контролю з боку Міністерства оборони — і почали переходити до того, чим зараз є державне гарантування якості, про яке я писав на початку. Приставка «державне» означає те, що орган, який може здійснювати перевірку виробництва на відповідність

стандартам з менеджменту якості — уповноважується на це державою, і потім держави, що підписали Угоду зі стандартизації можуть обмінюватися сертифікатами і довіряти одна одній в тому, що відповідні системи впроваджені і діють, а отже продукція буде якісною [2].

На сучасному етапі розвитку та вдосконалення оборонного сектору у різних країнах світу, з урахуванням неспровокованого широкомасштабного вторгнення Росії в Україну і, відповідно, утворення нової безпекової ситуації в Європі та світі, значна увага приділяється актуальним проблемам вдосконалення методології управління повним життєвим циклом (ЖЦ) складних і високотехнологічних зразків озброєння та військової техніки (ОВТ), при якому управління ЖЦ окремих зразків ОВТ є взаємно узгодженим і синхронізованим з динамікою змін військово-політичної, економічної, екологічної і навіть кліматичної обстановки в світі та необхідністю мати військові спроможності, здатні забезпечити гнучкість, адаптивність та стійкість до нових викликів та загроз, зокрема і гібридних [3]. Варто зазначити, що життєвий цикл оборонної продукції є сукупністю взаємопов'язаних процесів створення і послідовної зміни стану продукції військового призначення та її якісних характеристик у часі, від початку концептуальних досліджень та обґрунтування доцільності її розроблення (модернізації) до припинення її існування після вилучення з обігу і утилізації [4].

В Україні виконання оборонних закупівель здійснюється відповідно до державного контракту (договору). З метою забезпечення контролю виконання державних контрактів (договорів) державні замовники мають право розміщувати на підприємствах, в установах та організаціях, визначених виконавцями державних контрактів (договорів), свої представництва або залучати до такої роботи на договірній основі представництва інших державних замовників. Діяльність зазначених представництв провадиться відповідно до положення, що затверджується Кабінетом Міністрів України [1].

Заходи щодо державного гарантування якості здійснюються представниками

уповноваженого органу з державного гарантування якості, якщо державним замовником встановлено відповідні вимоги та проведено аналіз ризиків, результати якого доводять необхідність застосування механізму державного гарантування якості. Державне гарантування якості може здійснюватися на будь-якому етапі виконання державного контракту (договору). Виконавці державних контрактів (договорів) зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників уповноваженого органу з державного гарантування якості для забезпечення здійснення ними своїх повноважень до всіх документів, процесів та інформації, пов'язаних з виконанням державного контракту (договору), з дотриманням законодавства про захист інформації з обмеженим доступом [1].

1 листопада 2022 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України №976-р було схвалено Концепцію створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення. А Міністерству оборони разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади в тримісячний строк розробити та подати в установленому порядку Кабінету Міністрів України проект плану заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням. Концепція створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення (далі - Концепція) визначає мету, основні принципи, шляхи вирішення проблемних питань, строки та очікувані результати щодо створення в Україні системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення (далі - система державного гарантування якості), спрямованої на забезпечення реалізації положень Закону України «Про оборонні закупівлі» та запровадження процедур взаємного державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення у сфері експортно-імпортних поставок [5].

Відповідно до приписів Концепції, законодавчою основою для створення системи державного гарантування якості є Конституція України, якою, зокрема, проголошено євроатлантичний курс України, і Закон України «Про оборонні закупівлі».

Нормативну основу для створення системи державного гарантування якості становлять міжнародні, національні та військові стандарти щодо життєвого циклу товарів, робіт і послуг оборонного призначення, управління якістю та взаємного гарантування якості. У Концепції терміни вживаються у значенні, наведеному в Законах України «Про оборонні закупівлі» та «Про оборону України», нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України щодо контролю якості, міжнародних стандартів ISO з менеджменту якості та стандартів НАТО серії AQAP [5].

Існуюча в Україні система забезпечення якості товарів робіт і послуг оборонного призначення базується на застарілих підходах щодо управління якістю та орієнтована переважно на контроль якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, не враховує вимоги міжнародних стандартів і стандартів НАТО та в цілому є несумісною з аналогічними системами держав-партнерів. 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-імпорتنих поставок товарів оборонного призначення відповідно до стандартів НАТО серії AQAP, зокрема [5]: 1) невизначеність політики з питань якості щодо товарів, робіт і послуг оборонного призначення; 2) несформованість нормативно-правової та нормативної бази щодо функціонування системи державного гарантування якості; 3) відсутність організаційної основи системи державного гарантування якості та кваліфікованих фахівців з державного гарантування якості; 4) відсутність відповідних національних і військових стандартів та методичних документів щодо державного гарантування якості; 5) недостатнє інформаційне забезпечення державних замовників у сфері оборони та виконавців державних контрактів (договорів) з питань державних закупівель (далі - державні замовники та виконавці) та з питань функціонування

системи державного гарантування якості [5].

Можемо зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні - це система нормативно-правових та управлінських заходів, спрямованих на створення ефективного механізму контролю, регулювання та забезпечення високої якості та відповідності виробів, робіт і послуг оборонного призначення визначеним стандартам, технічним вимогам та стратегічним цілям національної безпеки, яка може включати в себе розробку та впровадження нормативно-правових актів, механізмів аудиту, системи відповідальності, а також забезпечення прозорості та взаємодії між відповідними органами та суб'єктами господарювання у сфері оборони.

На нашу думку, для підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні необхідно: 1) продовжувати удосконалювати законодавство у цій сфері (впровадження міжнародних стандартів якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, а також посилення контролю за їх виконанням); 2) розширити практику використання сучасних методів і засобів контролю якості (це дозволить забезпечити більш ефективне виявлення та усунення неякісних товарів, робіт і послуг); 3) посилити співпрацю між державними органами та суб'єктами, які беруть участь у забезпеченні якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що дозволить забезпечити більш ефективне управління; 4) зміцнити і вдосконалити контрольні та наглядові механізми; 5) залучати висококваліфікованих фахівців даної галузі; 6) забезпечити належне фінансування реформування гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

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

1. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. Голос України. 2020. № 144.
2. «Що таке Державне гарантування якості оборонної продукції і чому Міно-

- борони активно його впроваджує?». Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2020/03/02/shho-take-derzhavne-garantuvannya-yakosti-oboronnoi-produkczii-i-chomu-minoboroni-aktivno-jogo-vprovadzhuje>
3. Кулагін К.К., Солонець О.І., Ведмідь О.І., Квіткін К.П., Борисенко М.В. . Реформування національної системи управління життєвим циклом озброєння та військової техніки за стандартами НАТО. Сис-теми озброєння і військова техніка, 2022, № 3(71).
  4. ДСТУ В 8821-1:2018. Стандартизація у сфері озброєння та військової техніки. Частина 1. Основні терміни та визначення понять. Київ. 2018. 44 с
  5. Про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.11.2022 №976-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2022-%D1%80#Text>
- 

### **Povydysh V. Administrative and legal provision of the state quality guarantee of defense goods, works and services in Ukraine**

*The relevance of administrative and legal provision of quality assurance in the defense sector becomes especially important in the conditions of changes in the global geopolitical environment, aggravation of conflicts and expansion of security threats. Ensuring high quality in the defense sector is a prerequisite for the effective use of defense resources and the country's readiness to address modern challenges and threats. The purpose of the article is to reveal the administrative and legal provision of the state guarantee of the quality of defense goods, works and services in Ukraine based on the theory of administrative and military law, norms of national legislation and the latest positions of scientists. The purpose of the article is to reveal the administrative and legal provision of the state guarantee of the quality of defense goods, works and services in Ukraine based on the theory of administrative and military law, norms of national legislation and the latest positions of scientists. The article reveals that the administrative and legal provision of the state guarantee of the quality of defense goods, works and services in Ukraine is a system of legal and administrative measures aimed at creating an effective mechanism of control, regulation and ensuring high quality and compliance of defense products, works and services assignment to defined standards, technical requirements, and strategic national security goals, which may include development and implementation of normative legal acts, audit mechanisms, accountability systems, as well as ensuring transparency and interaction between relevant bodies and business entities in the field of defense. It was concluded that in order to increase the effectiveness of the administrative and legal support for the state guarantee of the quality of defense goods, works and services in Ukraine, it is necessary to: 1) continue to improve the legislation in this area (implementation of international quality standards for defense goods, works and services, as well as strengthening control according to their performance); 2) expand the practice of using modern methods and means of quality control (this will allow more effective detection and elimination of low-quality goods, works and services); 3) strengthen cooperation between state bodies and entities involved in ensuring the quality of goods, works and services for defense purposes, which will allow for more effective management; 4) strengthen and improve control and supervision mechanisms; 5) attract highly qualified specialists in this field; 6) ensure adequate financing of reforming the quality assurance of defense goods, works and services.*

**Key words:** administrative coercion, method, provision, state defense order, mechanism, control, quality, guarantee.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.19>**О. В. Кузьменко**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри публічного та міжнародного права  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

**В. Г. Чорна**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри публічного та міжнародного права  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

**А. В. Омельченко**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри приватного права  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

## **ФІНАНСОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ, ЗА ПОРУШЕННЯ ОПЕРАЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПОСТАЧАННЯМ ТОВАРІВ ТА ПОСЛУГ**

Фінансова відповідальність юридичних осіб, як платників податків, за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг, є актуальною та важливою темою в сучасному світі. Зростання обсягу та складності операцій у сфері постачання товарів і послуг, особливо в умовах глобалізації економіки, створює ризики та виклики для оптимального фіскального контролю та функціонування податкової системи, це прив'язано з наступними чинниками. По-перше, зростання обсягу міжнародної торгівлі та інтеграція економік призводять до збільшення кількості та різноманітності операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг. Це створює додаткові виклики для контролю за оподаткуванням та споживчими операціями, які потребують ефективної фінансової відповідальності юридичних осіб. По-друге, підвищення уваги до боротьби з податковими махінаціями та униканням податків стає пріоритетом для багатьох країн. Це вимагає посилення контролю, вдосконалення законодавства та впровадження нових методів моніторингу операцій. Саме тому фінансова відповідальність стає дієвим інструментом для забезпечення дотримання податкових норм та попередження податкових порушень. По-третьє, фінансова розгалуженість та обґрунтованість держави визначається здатністю до збору податків. Порушення податкових обов'язків може призвести до значних втрат для бюджету країни та порушити фінансову стійкість держави. Забезпечення фінансової відповідальності юридичних осіб стає ключовим аспектом фіскальної політики та бюджетного планування. По-четверте, важливо забезпечити рівність платників податків перед законом. Застосування фінансової відповідальності до юридичних осіб, які порушують податкові закони, є необхідним для забезпечення справедливого та рівноправного бізнес-середовища для всіх учасників економіки. По-п'яте, фінансова відповідальність сприяє заохоченню дотримання податкових обов'язків та підвищенню ефективності податкових перевірок. Це сприяє підтримці фінансової стійкості держави та створенню сприятливого клімату для бізнесу. Отже, в контексті сучасної глобалізованої економіки та активної боротьби з податковими порушеннями, фінансова відповідальність юридичних осіб за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг, залишається на першому плані важливою та актуальною темою для сучасного світу. Забезпечення високого рівня фінансової відповідальності сприяє підтримці бюджетної стійкості, правопорядку та ефективному функціонуванню податкової сис-

теми. Для досягнення цих цілей необхідно посилення співпраці між урядовими органами, бізнес-середовищем та податковими службами. Важливо також вдосконалювати законодавство та регулювання в галузі фінансової відповідальності, щоб враховувати зміни в сучасній економічній діяльності.

**Ключові слова:** фінансова відповідальність, юридичні особи, платники податків, порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг, податки, правопорушення, фінансові обов'язки, юридична відповідальність.

**Постановка проблеми.** Фінансова відповідальність юридичних осіб як платників податків за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг, існує у більшості країн Європейського союзу. Вона передбачає, що юридичні особи, які вчиняють порушення в цій сфері, можуть бути піддані фінансовим санкціям або іншими видами відповідальності з боку податкових органів та інших правоохоронних органів. Форми фінансової відповідальності можуть включати штрафи, податкові нарахування, конфіскацію незаконно отриманих прибутків, а також цивільну або кримінальну відповідальність для посадових осіб, які брали участь у порушеннях. Умови та обсяг фінансової відповідальності можуть різнитися в залежності від законодавства кожної конкретної країни. Саме ефективність та дієвість зазначеної відповідальності сьогодні є проблемою для багатьох країн, та для України безпосередньо, так як порушення в області постачання товарів і послуг може призвести до втрати бюджетних надходжень, змін в рівні конкуренції на ринку, сприяти незаконній діяльності та корупції. Отже, створення ефективних механізмів фінансової відповідальності для юридичних осіб стає важливим завданням для забезпечення фіскальної стабільності, дотримання податкових правил і підтримки правопорядку в країні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою фінансової відповідальності юридичних осіб як платників податків за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг займалися:

**Метою статті** є дослідження особливостей фінансової відповідальності юридичних осіб як платників податків за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Юридична особа - це організа-

ція або суб'єкт права, який має здатність від імені самої себе набувати різноманітні права та обов'язки, брати участь у правовідносинах, а також виступати як позивач або відповідач у судових процесах. В Україні організація може стати юридичною особою лише після проходження процедури державної реєстрації та внесення до Єдиного державного реєстру. Згідно з Господарським кодексом, статус підприємства, чи то малого, середнього, чи великого, залежить від кількості працюючих осіб та обсягу валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за рік. Малі підприємства (незалежно від форми власності) визнаються тими, де середньооблікова чисельність працівників за рік не перевищує 50 осіб, і обсяг валового доходу не перевищує 70 мільйонів гривень. Великими підприємствами вважаються ті, де середньооблікова чисельність працівників за рік перевищує 250 осіб, і обсяг валового доходу перевищує 100 мільйонів гривень. Всі інші підприємства класифікуються як середні. Ці критерії визначають різні режими оподаткування та правила для підприємств, що допомагає спрощувати або ускладнювати податкові зобов'язання в залежності від їхнього розміру та обсягу діяльності.

Юридичні особи в Україні проводять операції, пов'язані з постачанням товарів та послуг, що включають у себе обмін між суб'єктами господарювання на умовах договору з оплатою відповідно до визначених угод. Ці операції підпадають під оподаткування податком на додану вартість (ПДВ) в більшості країн, включаючи Україну. Згідно з положеннями п. 185.1 ст. 185 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI із змінами та доповненнями[1], об'єктом оподаткування є операції платників податку з:

а) постачання товарів, місце постачання яких знаходиться на митній території України, включаючи операції з передачі



права власності на об'єкти застави позицальнику (кредитору), продаж товарів за умов товарного кредиту, а також передачу об'єктів фінансового лізингу в користування лізингоотримувачу або орендарю;

б) надання послуг, місце надання яких знаходиться на митній території України;

в) ввезення товарів на митну територію України;

г) вивезення товарів за межі митній території України;

е) надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів і багажу, а також вантажів залізничним, автомобільним, морським, річковим та авіаційним транспортом.

Оподаткування операцій з ПДВ в Україні характеризується наступними особливостями: Україна застосовує різні ставки ПДВ на операції з надання товарів та послуг. Найбільш поширеною ставкою є ставка 20%, а також існує знижена ставка 7% для окремих видів товарів та послуг. Також існують пільги та виключення з оподаткування для певних операцій. Суб'єкти господарювання, які здійснюють операції з ПДВ та перевищують певний річний оборот, зобов'язані реєструватися як платники ПДВ. Платники ПДВ повинні подавати щомісячну або квартальну податкову звітність, в якій вони вказують інформацію про свої операції та обчислюють суми ПДВ до сплати або отримання повернення. Операції з імпорту та експорту товарів також підлягають оподаткуванню ПДВ. У разі імпорту ПДВ зазвичай сплачується при митному оформленні товарів, а при експорті її можна отримати поверненням. В той же час, в Україні діє система заліку ПДВ на виході та вході. Платник ПДВ зменшує суму ПДВ, яку він повинен сплатити, на суму ПДВ, яку він вже сплатив при покупці товарів і послуг для своєї діяльності.

Юридичні особи, що допускають порушення законодавства у сфері оподаткування операцій з постачання товарів і послуг, стикаються з різними видами юридичної відповідальності, які визначаються відповідно до законодавства. Податкова відповідальність, яка є однією з основних форм юридичної відповідальності, вона визначається як обов'язок

особи, що вчинила податкове правопорушення, перетерпіти позбавлення майнового характеру через застосування контролюючими органами фінансових санкцій у порядку, встановленому законом про податки і збори [2]. Відповідно до ст. 111 Податкового кодексу України фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені. Штрафна (фінансова) санкція – це плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності (ст. 14.1.265 Податкового кодексу України). Пеня – це сума коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки (ст. 14.1.162 Податкового кодексу України)[1].

Згідно з чинним законодавством, до об'єкта оподаткування включаються операції платників податку з постачання товарів і послуг, зокрема:

а) постачання товарів, місце постачання яких розташоване на митній території України;

б) постачання послуг, місце надання яких розташоване на митній території України;

в) ввезення товарів на митну територію України;

г) вивезення товарів за межі митній території України;

е) надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів і багажу, а також вантажів залізничним, автомобільним, морським, річковим та авіаційним транспортом.

За порушення законодавства щодо оподаткування цих операцій застосовуються фінансові санкції у формі штрафів. Зазначені штрафи включаються до грошового зобов'язання платників податків, і вони стають об'єктом фінансової відповідальності перед державою.

Граничні строки застосування штрафних санкцій визначаються строками давності для нарахування податкових зобов'язань. Тобто контролюючий орган може визначити суму грошових зобов'язань платників податків протягом певного строку після закінчення строку подання податкової декларації, звіту про використання доходів, або іншого граничного строку, встановленого для сплати грошових зобов'язань.

Грошове зобов'язання також може бути нараховане або розпочате стягнення без дотримання визначеного строку давності у випадках, коли не було подано податкову декларацію за відповідний період або коли посадова особа платника податків була засуджена за ухилення від сплати грошового зобов'язання.

Важливо зазначити, що одне податкове правопорушення може призвести до застосування лише одного виду штрафної санкції, якщо це визначено законодавством. Податкова відповідальність є невід'ємною частиною фінансової відповідальності юридичних осіб, які порушують правила оподаткування операцій оператори. Порушення законодавства у сфері оподаткування операцій з постачання товарів і послуг може мати серйозні фінансові наслідки для юридичних осіб, які можуть бути позавантажені фінансовими санкціями і штрафами.

Крім фінансової відповідальності, юридичні особи також можуть нести адміністративну і кримінальну відповідальність за порушення законодавства щодо оподаткування. Адміністративна відповідальність може включати в себе такі санкції, як конфіскація майна або анулювання ліцензій. Фінансова відповідальність відрізняється від адміністративної відповідальності: 1) різні нормативні та фактичні підстави застосування даних видів відповідальності; 2) розходження в цілях (основною метою адміністративної відповідальності є покарання, фінансово-правової – компенсація збитків); 3) різне коло суб'єктів (суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи, фінансово-правової – як фізичні, так і юридичні особи); 4) різний склад органів, на які покладається обов'язок застосову-

вати заходи даних видів юридичної відповідальності; 5) різні процесуальні підстави адміністративної та фінансово-правової відповідальності; 6) відмінність характеру застосовуваних санкцій, різний їх розмір, різна методика їх обчислення, відмінність правових наслідків, які наступають в результаті реалізації даних видів юридичної відповідальності тощо [3]

Кримінальна відповідальність передбачає можливість кримінального переслідування та покарання юридичних осіб за вчинення серйозних правопорушень у сфері оподаткування. Це може включати в себе покарання у вигляді арешту, позбавлення волі або великих грошових штрафів.

Військові дії в Україні внесли воєнні правила, що встановили особливі процедури для платників податку на прибуток і ПДВ. Наприклад, для платників податку на прибуток, які застосовують коригувальні різниці з розділу III Податкового кодексу України, 2023 року застосовувалася пільга з підпункту 69.6 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України. Таким прибутківцям дозволили не проводити коригування з підпункту 140.5.9 Податкового кодексу України, коли вони безоплатно надають кошти, товари, послуги для потреб оборони держави. Звільнення стосується лише добровільної допомоги коштами і безоплатної передачі конкретних груп товарів: спецзасобів індивідуального захисту, техзасобів спостереження, лікарських засобів і медвиробів, засобів особистої гігієни, продуктів харчування, предметів речового забезпечення. Решту товарів, робіт і послуг, пов'язаних із допомогою армії, звільняють від коригувань лише за умови, що вони входять до спеціального переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України.

Треба зауважити, що Закон України від 30 червня 2023 року № 3219-IX[4], який набув чинності з 1 серпня 2023 року, вніс значні зміни у систему оподаткування та контролю за дотриманням податкового законодавства в країні. Зокрема, він скасував 2% єдиний податок та частково скасував мораторій на проведення перевірок. Ці зміни вплинули в тому числі і на фінансову відповідальність юридичних осіб, які порушують правила оподаткування опе-

рацій з постачання товарів і послуг. Відповідно до зазначеного даний нормативний акт скасовує можливість для фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб бути платниками єдиного податку III групи із застосуванням ставки єдиного податку у розмірі 2% від суми доходу. Це означає, що ці суб'єкти господарювання тепер будуть сплачувати податки за іншою системою. В законі також визначено порядок переходу на загальну систему оподаткування або на спрощену систему оподаткування для платників податку, які втрачають право на використання особливостей оподаткування. Це може включати в себе розрахунок податків та сплата їх у визначеному перехідному періоді. Також законодавець відновив терміни надання контролюючими органами індивідуальних податкових консультацій та розгляду скарг платників податків на рішення контролюючих органів. Це надає надію на покращення взаємодії між платниками податків та контролюючими органами. Зазначений Закон України встановлює обов'язок банків, фінансових установ та інших суб'єктів надавачів платіжних послуг повідомляти про відкриття/закриття рахунків/електронних гаманців платників податків до контролюючих органів. Це спростить моніторинг фінансових операцій. Однією зі значущих змін цього Закону є відновлення можливості проведення документальних планових та позапланових перевірок платників податків. Відновлюються документальні планові перевірки для певних категорій платників, таких як ті, які здійснюють діяльність у сфері виробництва та/або реалізації підакцизної продукції, грального бізнесу, та надають фінансові, платіжні послуги. Формування плану-графіка для проведення документальних планових перевірок виконується без урахування критеріїв ризиків щодо несплати податків та без вимог щодо строків внесення змін до нього. Податкові органи можуть проводити документальні позапланові перевірки на підставі розширеного переліку підстав. Перед початком перевірки податкові органи повинні надіслати (вручити) платнику податків копію наказу про проведення перевірки та письмове повідомлення із зазначенням

дати початку такої перевірки не пізніше ніж за 10 календарних днів до початку перевірки. Перелік платників податків, які підлягають документальним перевіркам, може періодично змінюватися. В той же час, передбачено звільнення від фінансової відповідальності суб'єктів господарювання за порушення в різних сферах, зокрема у сфері реєстраторів розрахункових операцій, якщо ці порушення були вчинені в певний період та у визначених умовах. Згідно з новим законом України, суб'єкти господарювання у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг звільняються від відповідальності за порушення законодавства щодо реєстраторів розрахункових операцій до 1 жовтня 2023 року. Після цієї дати, відповідальність за порушення при продажу товарів або наданні послуг на тимчасово окупованих територіях України, територіях активних бойових дій або територіях можливих бойових дій звільняється, крім порушень при продажу підакцизних товарів.

Даним нормативним актом спрощено вимоги до відображення назви товару (послуги) у розрахункових документах для фізичних осіб-підприємців, платників єдиного податку.

Ці зміни в законодавстві впливають на систему контролю за дотриманням податкових обов'язків платниками податків, а також на підприємства та організації, які підпадають під категорії платників, що підлягають перевіркам.

**Висновки.** Треба відмітити, що зазначені зміни в законодавстві вплинуть на фінансову відповідальність юридичних осіб, оскільки вони повинні будуть адаптувати свої фінансові операції та облікові процедури до нових правил оподаткування та контролю. Крім того, збільшення строків надання контролюючими органами індивідуальних податкових консультацій та розгляду скарг платників податків може полегшити взаємодію з податковими органами.

Загалом, фінансова відповідальність юридичних осіб в Україні за порушення оподаткування операцій з постачання товарів і послуг стає більш прозорою та регульованою завдяки змінам в законодавстві, введеним Законом № 3219-IX.

**Список використаної літератури:**

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14. № 15-16. № 17. Ст.112
2. Будько З.М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 18 с.
3. Трипольська М.І. Фінансово-правова та адміністративна відповідальність: порівняльно-правова характеристика. Науковий вісник академії муніципального управління: Збірник наукових праць. Серія «Право». 2010. Вип. 1 [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_GumNvamu\\_pr/2010\\_l/15.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_GumNvamu_pr/2010_l/15.pdf).
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану. Закон України від 30 червня 2023 року № 3219-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text>

---

**Kuzmenko O., Chorna V., Omelchenko A. Financial responsibility of legal entities as tax payers for violations in operations related to the supply of goods and services**

*The financial responsibility of legal entities as taxpayers for violations of operations related to the supply of goods and services is a relevant and important topic in today's world. The increase in the volume and complexity of operations in the supply of goods and services, especially in the context of the globalization of the economy, creates risks and challenges for optimal fiscal control and functioning of the tax system, this is linked to the following factors. First, the growth of international trade and the integration of economies lead to an increase in the number and variety of transactions related to the supply of goods and services. This creates additional challenges for the control of taxation and consumer transactions, which require effective financial responsibility of legal entities. Second, increasing attention to the fight against tax evasion and tax avoidance is becoming a priority for many countries. This requires strengthening control, improving legislation and introducing new methods of monitoring operations. That is why financial responsibility becomes an effective tool for ensuring compliance with tax regulations and preventing tax violations. Thirdly, the financial expansion and soundness of the state is determined by the ability to collect taxes. Violation of tax obligations can lead to significant losses for the country's budget and disrupt the financial stability of the state. Ensuring financial responsibility of legal entities becomes a key aspect of fiscal policy and budget planning. Fourth, it is important to ensure the equality of taxpayers before the law. The application of financial responsibility to legal entities that violate tax laws is necessary to ensure a fair and equal business environment for all participants in the economy. Fifth, financial responsibility promotes compliance with tax obligations and increases the effectiveness of tax audits. This contributes to maintaining the financial stability of the state and creating a favorable climate for business. Therefore, in the context of the modern globalized economy and the active fight against tax violations, the financial responsibility of legal entities for violations of operations related to the supply of goods and services remains an important and relevant topic for the modern world. Ensuring a high level of financial responsibility contributes to the maintenance of budgetary stability, law and order, and the effective functioning of the tax system. To achieve these goals, it is necessary to strengthen cooperation between government bodies, the business environment and tax authorities. It is also important to improve legislation and regulation in the field of financial responsibility to take into account changes in modern economic activity.*

**Key words:** *financial responsibility, legal entities, taxpayers, violations of operations related to the supply of goods and services, taxes, offenses, financial obligations, legal responsibility.*

УДК 343.132+341.231.14

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.20>**С. Р. Тагієв**

доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,  
завідувач кафедри кримінального,  
кримінально-виконавчого права та кримінології Пенітенціарної академії України  
ORCID ID: 0000-0001-9338-4792

**М. С. Пузирьов**

доктор юридичних наук, старший дослідник,  
професор кафедри правових дисциплін  
гуманітарного факультету  
Національної академії Національної гвардії України  
ORCID ID: 0000-0002-7814-9476

**С. В. Івашко**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального,  
кримінально-виконавчого права та кримінології Пенітенціарної академії України  
ORCID ID: 0000-0003-2547-9276

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ПРИ ПОВІДОМЛЕННІ ПРО ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ (ЧАСТИНА I)**

*У статті приділено увагу одному з основних питань, яке виникає при проведенні досудового розслідування, як при розслідуванні дізнавачами кримінальних проступків у формі дізнання, так і при проведенні слідчими досудового слідства у кримінальних провадженнях про злочини.*

*Ідеться про забезпечення конституційних прав громадян під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД). Це обумовлено тим, що застосування НСРД поширюється на сферу приватного життя особи, втручання у яке вимагає безумовного дотримання уповноваженими суб'єктами кримінальної процесуальної діяльності вимог закону.*

*Проаналізовано положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо гарантування особі під час кримінального провадження права на повагу до приватного і сімейного життя, а також позицію Європейського суду з прав людини із цього питання.*

*Наголошено, що питання дотримання при проведенні досудового розслідування конституційних прав громадян, щодо яких проводилися НСРД, завжди мали і мають підвищений інтерес у суспільстві, були і залишаються предметом широкої суспільної дискусії. До того ж, ці питання є темою наукових досліджень, а також чисельних публікацій у засобах масової інформації.*

*На жаль, за численними повідомленнями правоохоронних органів та засобів масової інформації у зв'язку з незаконним прослуховуванням, стеженням та іншими видами незаконного отримання інформації постійно затримуються злочинці, в тому числі з числа колишніх і діючих правоохоронців. Непоодинокими є також випадки порушення прав та гарантій учасників кримінального провадження з боку самих правоохоронних органів.*

**Ключові слова:** кримінальне провадження, досудове розслідування, кримінальні правопорушення, конституційні права громадян, негласні слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукова діяльність, докази, доказування, правоохоронні органи, прокурор, слідчий, дізнавач, детектив.

**Постановка проблеми.** Для забезпечення виконання завдань кримінального провадження слідчі, детективи, дізнавачі та прокурори при проведенні досудового розслідування, розкритті кримінальних правопорушень все частіше і у більшій кількості використовують окремий різновид слідчих (розшукових) дій – негласні слідчі (розшукові) дії (далі – НСРД). Про це свідчать наведені у статті статистичні показники їх діяльності.

Загальновідомо, що у ст. 2 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України законодавець визначив наступні завдання кримінального провадження, а саме: захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, 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].

Разом із тим, законодавець серед завдань чітко вказує на необхідність охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, зазначених у п. 25 ч. 1 ст. 3 КПК України.

Особливого значення набуває завдання охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження при проведенні та повідомленні про проведення НСРД. Це обумовлено тим, що застосування НСРД поширюється на сферу приватного життя особи, втручання у яке вимагає безумовного дотримання уповноваженими суб'єктами кримінальної процесуальної діяльності вимог закону.

Для визначення важливості цього питання у цій публікації наведено приклади законодавчо врегульованих норм забезпечення конституційних прав при проведенні таємних дій в інших державах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Слід зазначити, що процедура отримання дозволу на

проведення, безпосереднє проведення та повідомлення про проведення НСРД є багатоплановою та потребує комплексного обговорення, дослідження та втілення у життя. Різні аспекти НСРД досліджували такі українські вчені-процесуалісти: С.В. Албул, Л.І. Аркуша, М.В. Багрій, В.Д. Берназ, В.М. Бутузов, Є.М. Блажівський, В.І. Василичук, В.Г. Гончаренко, С.О. Гриненко, І.М. Козьяков, О.В. Керевич, Д.Й. Никифорчук, В.Т. Нор, М.В. Погорецький, М.В. Стацак, В.Є. Тарасенко, С.Р. Тагієв, В.М. Тertiшник, В.Г. Уваров, О.О. Юхно та ін.

Наукові доробки цих та інших фахівців містять низку системних положень та висновків, які безпосередньо стосуються інституту НСРД у кримінальному процесі та забезпечення конституційних прав громадян при проведенні та повідомленні про проведення НСРД.

**Метою статті** є визначення проблемних питань у частині забезпечення конституційних прав громадян, які виникають при проведенні та повідомленні громадянам про проведення відносно них НСРД. Для досягнення цієї мети авторами статті: проаналізовано статистичні дані щодо кількості проведених та використаних як доказ результатів НСРД; наведено судову практику щодо розгляду позовів про відшкодування моральної шкоди, завданої громадянину не законними рішеннями, діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду; наведено приклади інших держав щодо законодавчо врегульованого порядку повідомлення громадянам про проведення НСРД; запропоновано модель порядку вільного одержання особою інформації щодо проведення відносно неї НСРД.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Це визначено у ст. 3 Конституції України [2].

Зі здобуттям незалежності Україною було розпочато фундаментальні процеси

реформування правоохоронної системи. Не оминули ці процеси і КПК України у частині отримання дозволів, проведення та використання результатів НСРД. Законодавцем ці питання були врегульовані у відповідних нормах права. Однак у зв'язку з новизною цього питання у законодавстві України єдиного підходу до виконання цієї норми немає.

Вивчення зарубіжних зразків процесуального регулювання забезпечення конституційних прав громадян – учасників провадження при наданні згоди на проведення НСРД, а також при повідомленні про проведення НСРД забезпечує послідовність кримінальної процесуальної політики в українському законодавстві.

Звернемось до норми закону, де врегульовано порядок повідомлення про проведення щодо особи НСРД.

Статтею 253 КПК України передбачено повідомлення осіб, щодо яких проводилися НСРД. Особи, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення НСРД, а також підозрюваний, його захисник мають бути письмово повідомлені прокурором або за його дорученням слідчим про таке обмеження. Конкретний час повідомлення визначається з урахуванням наявності чи відсутності загроз для досягнення мети досудового розслідування, суспільної безпеки, життя або здоров'я осіб, які причетні до проведення НСРД. Відповідне повідомлення про факт і результати НСРД повинне бути здійснене протягом 12 місяців з дня припинення таких дій, але не пізніше звернення до суду з обвинувальним актом [1].

Спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5 було затверджено Інструкцію про організацію проведення НСРД та використання їх результатів у кримінальному провадженні [3].

Інструкція була прийнята у контексті набрання чинності КПК України, у якому законодавець передбачив інститут НСРД. Разом із тим, на нашу думку, умови сьогодення вимагають прийняття нової Інструк-

ції про організацію проведення НСРД та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Це пов'язано з численними змінами щодо порядку отримання дозволу та проведення окремих видів НСРД, а також створенням та функціонуванням нових правоохоронних органів (Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України), а також Вищого антикорупційного суду.

Розділом VII діючої Інструкції передбачено забезпечення права особи на інформацію щодо проведення стосовно неї НСРД. Зокрема, особа, конституційні права якої були тимчасово обмежені під час проведення НСРД, а також підозрюваний, його захисник мають бути письмово повідомлені прокурором або за його дорученням слідчим про таке обмеження (ст. 253 КПК України).

У повідомленні зазначається вид НСРД, а також подальше використання отриманих матеріалів у кримінальному провадженні або їх знищення. Конкретний час повідомлення визначається із урахуванням наявності чи відсутності загроз для досягнення мети досудового розслідування, суспільної безпеки, життя або здоров'я осіб, які причетні до проведення НСРД. Відповідне повідомлення про факт і результати НСРД повинне бути здійснене протягом 12 місяців з дня припинення таких дій, але не пізніше звернення до суду з обвинувальним актом. У разі використання для доказування результатів НСРД можуть бути допитані особи, з приводу дій або контактів яких проводилися такі дії. Такі особи повідомляються про проведення НСРД тільки щодо них у такий самий строк, і в тому обсязі, який зачіпає їх права, свободи чи інтереси (ст. 256 КПК України). У разі вилучення речей чи документів прокурор при направленні повідомлення повинен з'ясувати, чи бажає власник їх повернути. При цьому враховується необхідність забезпечення прав та законних інтересів особи, а також запобігання завданню шкоди кримінальному провадженню (коли речі чи документи є речовим доказом у кримінальному провадженні, у разі виявлення предметів, заборонених до обігу).

Тобто законодавець ст. 253 КПК України визначає як *зобов'язувальну норму* і констатує: «...мають бути письмово повідомлені...».

Які ж ознаки зобов'язувальної норми? У теоретичному аспекті норми, що зобов'язують, передбачають у визначених умовах конкретний вид поведінки і диктують діяти відповідним чином, вказують на необхідність здійснювати певні дії та накладають на суб'єктів певні обов'язки.

Обов'язок повідомлення покладено на прокурора. Повноваження прокурора щодо забезпечення законності під час проведення НСРД мають процесуальний характер, є одним із напрямів нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Наділяючи прокурора низкою виключних повноважень, що виділяє його між інших суб'єктів, законодавець також поклав нанього і обов'язок контролю за проведенням НСРД на всіх етапах, розпочинаючи від ініціювання проведення до використання їх результатів, в тому числі і повідомлення особи про проведення відносно неї НСРД.

Постає цілком логічне запитання: чи у кожному випадку проведення відносно особи НСРД, де у кримінальному провадженні особі не повідомлено про підозру, прокурор виконує вимоги зобов'язувальної норми і повідомляє про тимчасове обмеження особи конституційних прав.

Наступне риторичне запитання: як особа може дізнатись про проведення щодо неї НСРД, якщо вона не допитана у кримінальному провадженні, навіть знає про його існування, хоча у ході розслідування отримано рішення суду про проведення НСРД? Тому особа не може звернутись до суду про відшкодування шкоди в результаті незаконних дій органів досудового розслідування, суду.

Стаття 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод констатує, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запо-

бігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [4].

Із цього приводу є позиція Європейського суду з прав людини від 4 грудня 2015 року (рішення Великої Палати Суду).

Цей випадок стосується системи таємного перехоплення інформації з мобільного телефону в росії. Заявник, головний редактор видавничої компанії, заявив, що мобільні оператори мереж в росії вимагали прийняття закону щодо встановлення на мобільні телефони обладнання, яке дозволить правоохоронним органам здійснювати оперативно-розшукову діяльність, та обладнання дозволило б перехоплювати інформацію з мобільних телефонів.

Суд постановив, що було порушено ст. 8 Конвенції, виходячи з того, що російські правові норми, що регулюють перехоплення повідомлень, не передбачають ефективних гарантій проти свавілля та ризику зловживання владою під час таємного нагляду, хоча зловживання було особливо виражено в такій системі перехоплення даних, як в росії, де спецслужби та поліція мали безпосередній доступ до інформації з мобільних телефонів громадян. Зокрема, Суд виявив недоліки в рамках права у таких сферах: обставини, за яких державні органи росії мають повноваження застосовувати таємні заходи контролю; тривалість таких заходів, особливо обставини, в яких вони повинні бути припинені; процедури авторизації перехоплення, а також зберігання та знищення перехоплених даних; контроль перехоплення. Більш того, ефективність засобів, доступних для вирішення проблеми перехоплення повідомлень громадян, була підірвана тим фактом, що вони були доступні лише тим особам, які мали можливість пред'явити докази перехоплення, і що отримання таких доказів неможливе за відсутності будь-якого доступу до інформації про перехоплення [5].

**Висновки.** Таким чином, питання дотримання при проведенні досудового розслідування конституційних прав громадян, щодо яких проводилися НСРД, завжди мали і мають підвищений інтерес у суспільстві, були і залишаються предметом широкої суспільної дискусії. До того ж, ці питання є темою наукових досліджень, а також чисельних публікацій у засобах масової інформації.

На жаль, за численними повідомленнями правоохоронних органів та засобів



масової інформації у зв'язку з незаконним прослуховуванням, стеженням та іншими видами незаконного отримання інформації постійно затримуються злочинці, в тому числі з числа колишніх і діючих правоохоронців. Непоодинокими є також випадки порушення прав та гарантій учасників кримінального провадження з боку самих правоохоронних органів.

Тому в наступній публікації буде проаналізовано статистичні дані щодо кількості проведених та використаних як доказ результатів НСРД; наведено судову практику щодо розгляду позовів про відшкодування моральної шкоди, завданої громадянинові незаконними рішеннями, діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду; наведено приклади інших держав щодо законодавчо врегульованого порядку повідомлення громадянам про проведення НСРД; запропоновано модель порядку вільного одержання особою інформації щодо проведення відносно неї НСРД.

#### Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
2. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12#Text> (дата звернення: 15.09.2023).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнято Радою Європи 04.11.1950 та ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 15.09.2023).
5. Європейський суд з прав людини. Справа «Роман Захаров проти Росії». *Харківська Правозахисна Група*. URL: <https://privacy.khpg.org/1604922614> (дата звернення: 15.09.2023).

### **Tahiev S., Puzyrov M., Ivashko S. Ensuring the constitutional citizens' rights when notified on conducting of secret investigative (search) actions (part I)**

*The article focuses on one of the main issues that arises during pre-trial investigation, both when investigating criminal misdemeanors in the form of an inquiry, and when conducting pre-trial investigations in criminal proceedings about crimes.*

*It is about ensuring the constitutional rights of citizens during undercover investigative (search) actions (UISA). This is due to the fact that the application of the UISA extends to the sphere of a person's private life, the intervention of which requires unconditional compliance by authorized subjects of criminal procedural activity with the requirements of the law.*

*The article analyzes the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding guaranteeing a person during criminal proceedings the right to respect for private and family life, as well as the position of the European Court of Human Rights on this issue.*

*The authors emphasized the issue of compliance with the pre-trial investigation of the constitutional rights of citizens, in respect of which the UISA was conducted, has always had and has increased interest in society, was and remains the subject of a wide public debate. In addition, these issues are the subject of scientific research, as well as numerous publications in mass media.*

*Unfortunately, according to numerous reports by law enforcement agencies and mass media, criminals, including former and current law enforcement officers, are constantly being detained in connection with illegal wiretapping, surveillance and other types of illegal obtaining of information. Cases of violations of the rights and guarantees of participants in criminal proceedings by the law enforcement agencies themselves are not unique.*

**Key words:** *criminal proceedings, pre-trial investigation, criminal offenses, constitutional rights of citizens, undercover investigative (search) actions, operational investigative activities, evidence, law enforcement agencies, prosecutor, investigator, detective.*

УДК 341.1/8:341.231.14

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.21>

**Ю. О. Коваленко**

аспірант відділу міжнародного права та права Європейського Союзу  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕС ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*У статті висвітлено теоретичні аспекти правового регулювання та особливостей захисту персональних даних у рамках Європейського Союзу (далі – ЄС). Проаналізовано особливості захисту персональних даних у ЄС, що характеризується наявністю значного масиву актів права ЄС, які детально регламентують питання захисту персональних даних. Зауважено, що у ЄС право на захист персональних даних визнано на рівні основоположного права людини. Наголошено, що у ЄС захист персональних даних урегульовано ефективним поєднанням низки актів первинного та вторинного законодавства ЄС. Акцентовано увагу на вагомій ролі, що відіграє Суд ЄС, здійснюючи тлумачення права ЄС у сфері захисту персональних даних, забезпечуючи гарантування права на захист персональних даних, а також у більш широкому сенсі сприяючи реалізації на практиці принципу поваги до прав людини та зміцненню правопорядку ЄС.*

*Проаналізовано особливості захисту персональних даних у вітчизняному законодавстві в контексті євроінтеграційного зовнішньо-політичного розвитку України, набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС та процесу адаптації вітчизняного законодавства у сфері захисту даних до *acquis* ЄС. Доведено, що процес адаптації законодавства України до права ЄС є триваючим процесом, в якому можна виокремити два основних періоди – перший період, зумовлений виконанням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і адаптацією законодавства України до положень Директиви 95/46/ЄС, а другий – з підписанням та виконанням Угоди про асоціацію з ЄС та імплементацією Загального регламенту про захист даних. Наголошено на важливості оновлення законодавства України, шляхом імплементації Загального регламенту про захист даних, а також врахування національними судами практики Суду ЄС у цій сфері. Зважаючи на незавершеність процесу оновлення вітчизняного законодавства у сфері захисту даних, що безпосередньо впливає на ефективність гарантування права на захист персональних даних, наголошено на важливості прискорення процесу адаптації законодавства України у цій сфері до права ЄС.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, ЄС, право ЄС, Суд Європейського Союзу, Суд ЄС, захист персональних даних, інформаційне суспільство, адаптація законодавства, євроінтеграція.*

**Постановка проблеми.** Як сфера правового регулювання захист персональних даних сформувався у відповідь на швидкий технологічний прогрес, виклики та загрози, що виникали з розвитком інформаційного суспільства. Зважаючи на євроінтеграційні процеси питання захисту персональних даних набуло особливої актуальності після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми держа-

вами-членами, з іншої сторони 2014 р. (далі – Угода про асоціацію або УА), адже забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів у цій сфері безпосередньо впливає як з Угоди про асоціацію, так і набуття Україною офіційного статусу кандидата на членство в ЄС. Відтак, постає необхідність у вивченні особливостей правового регулювання захисту персональних даних у Європейському Союзі та вивченні процесу адаптації вітчизняного законодавства у цій сфері до права ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правове регулювання захисту персональних даних є предметом дослідження у працях вчених, серед яких Л. Биграве, В. М. Брижко, Б. ван дер Слот, А. В. Пазюк, В. Г. Пилипчук, П. М. Сухорольський та інші. Дослідження окремих теоретичних та практичних аспектів, пов'язаних із захистом персональних даних у Європейському Союзі та Суді Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) можна простежити у працях – І. З. Брацука, М.-П. Грандер, Г. Гонсалес-Фустер, С. Стромхольма, М. Тцану, І. М. Яворської та інших. Втім, особливості захисту персональних даних у ЄС в контексті євроінтеграційного зовнішньо-політичного розвитку України у вітчизняній доктрині досліджені лише частково.

**Метою статті** є дослідження особливостей захисту персональних даних у рамках ЄС в контексті євроінтеграційного зовнішньо-політичного розвитку України, з огляду на набуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС та вивчення процесу адаптації вітчизняного законодавства у сфері захисту персональних даних до *acquis* ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на стрімкий розвиток інформаційного суспільства, комп'ютеризацію багатьох аспектів суспільного життя, впровадження новітніх технологічних розробок, популяризацію транскордонного обміну даними, питання захисту персональних даних поступово набували своєї актуальності. Вагомий вплив для захисту персональних даних на міжнародно-правовому рівні мала діяльність Ради Європи та Європейського Союзу (далі – РЄ та ЄС), що пов'язано із прийняттям у РЄ Конвенції № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р. (далі – Конвенція № 108) та прийняттям у ЄС Директиви 95/46/ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних 1995 р. (далі – Директива 95/46/ЄС). Відтак, діяльність РЄ та ЄС мали вирішальний вплив на формування європейських стандартів захисту даних і сприяли поступовому закріпленню права на захист персональних даних як основоположного права людини.

Варто зауважити, що ЄС був заснований насамперед як наднаціональне, економічне та політичне інтеграційне співтовариство, що встановлює власний правовий порядок. Повага та забезпечення захисту прав людини є одним з провідних напрямків діяльності ЄС відповідно до мети та принципів організації, закріплених в його установчих договорах. Все ж захист прав людини в ЄС тривалий час залишався дещо фрагментарним, на відміну від РЄ, де забезпечення прав людини є однією з основоположних засад діяльності. Проте утвердження прав людини в національному законодавстві та правозастосовній практиці держав-членів суттєво вплинули на включення основоположних прав правопорядку ЄС, зокрема у преамбулу Єдиного європейського акту 1986 р., а в подальшому також сприяло прийняттю Декларації основоположних прав і свобод 1989 р. та Хартії Співтовариства про основоположні соціальні права працівників 1989 р. Втім саме прийняття Договору про Європейський Союз 1992 р. (далі – ДЄС) ознаменувало новий етап еволюції системи захисту прав людини в ЄС, закріплення юридично обов'язкового принципу поваги до прав людини і важливих гарантій захисту основоположних прав як засадничих цінностей діяльності ЄС [1, с. 74-76].

Захист персональних даних як одне з основоположних прав людини нині гарантується ефективним поєднанням різних правових інструментів ЄС, зокрема установчих договорів ЄС і Хартії ЄС, які є актами первинного права ЄС, а також актів вторинного права ЄС. Аналізуючи виникнення та гарантування права на захист персональних даних у правовому порядку ЄС, варто наголосити на вагомій ролі, яку відіграв Лісабонський договір 2007 р., що вніс зміни до установчих договорів ЄС. Як наслідок, право на захист персональних даних було закріплено у ст. 16 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС), яка гарантує право кожного на захист персональних даних. Водночас ст. 16 ДФЄС, як і ст. 39 ДЄС, передбачає право Європейського Парламенту та Ради встановлювати правила обробки персональних даних установами, орга-

нами та агентствами ЄС і державами-членами ЄС при здійсненні ними діяльності, що підпадає під сферу права ЄС, а також правила, що стосуються вільного переміщення таких даних. Крім того, ст. 16 ДФЄС наголошує також, що дотримання правил захисту даних має контролюватися незалежним органом [2]. Водночас з набранням чинності Лісабонським договором у 2009 році Хартія ЄС отримала юридичну силу установчих договорів ЄС. Саме Хартія ЄС у ст. 8 закріпила право особи на захист персональних даних як самостійне основоположне право, наголосивши на його відмінності від права на захист приватного життя, яке було закріплено у ст. 7 Хартії ЄС. Відтак, становлення права на захист персональних даних у правопорядку ЄС охоплює два значні періоди – до ухвалення Хартії ЄС, коли право на захист персональних даних розглядалося в контексті захисту права на приватне життя, та після, тобто з набранням чинності Хартією ЄС, коли згадані права були чітко розмежовані.

Зауважимо, що правове регулювання ЄС у сфері захисту персональних даних характеризується наявністю значної кількості законодавчих актів, які регламентують питання обробки персональних даних та містять стандарти захисту персональних даних, спрямовані на забезпечення захисту прав індивідів при обробці їх даних. Право ЄС у цій сфері включає низку актів вторинного законодавства, а саме директив, які запроваджуються шляхом імплементації у національне законодавство, та регламентів, які підлягають негайному виконанню всіма державами-членами ЄС. Тривалий час Директива 95/46/ЄС була керівним актом ЄС у сфері захисту персональних даних, втім розвиток інформаційного суспільства зумовив необхідність оновлення правового регулювання ЄС у цій сфері. Нині основним актом у сфері захисту персональних даних є Регламент Європейського Парламенту і Ради 2016/679 про захист фізичних осіб під час обробки персональних даних та їх вільного обігу та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних), що набув чинності 25 травня 2018 р., який висту-

пає в якості *lex generalis*. Водночас інші нормативно-правові акти ЄС, які можуть містити спеціальні правила щодо обробки даних у певних сферах чи обробки певних категорій даних, наприклад, Директива 2016/680 про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування, виявлення або переслідування кримінальних правопорушень або виконання кримінальних покарань та про вільне переміщення таких даних (так звана Директива про захист даних правоохоронними органами) чи Регламент 2018/1725 про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних інститутами, органами, службами та агентствами Союзу та про вільний рух таких даних, які, за конкретних обставин, розглядаються як *lex specialis*.

Вагому роль у ефективному гарантуванні права на захист персональних даних і забезпеченні ефективною реалізації положень права ЄС у цій сфері відіграє Суд ЄС. Зауважимо, що Суд ЄС не тільки тлумачить норми права ЄС, але й сприяє формуванню однакової правозастосовчої практики у цій сфері на всій території ЄС. Відповідно, рішення Суду ЄС мають важливе значення для забезпечення правопорядку ЄС, а тому їх варто розглядати як окреме джерело права ЄС. Примітно, що вперше Суд ЄС досліджував питання захисту інформації про особу у 1969 році у справі *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt* (C-29/69), яка стосувалася питання ідентифікації бенефіціара за ім'ям. У цій справі Суд ЄС вперше визнав, що право на захист приватної інформації є одним із основоположних прав, яке закріплене в загальних принципах права ЄС [3]. З того часу, зважаючи на стрімкий технологічний розвиток, широкомасштабну цифровізацію та підвищення значущості права на захист персональних даних у сучасному інформаційному суспільстві, Суд ЄС розглядає справи та приймає рішення щодо тлумачення права на приватність і права на захист персональних даних у праві ЄС.

Зауважимо, що виходячи з аналізу практики Суду ЄС, сфери, пов'язані із захистом персональних даних є різно-

манітними та включають, серед іншого, наступні питання: 1) обмеження права на захист персональних даних та баланс конкуруючих прав основоположних прав людини чи інших законних інтересів (*Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen*, Joined cases C-92/09 and C-93/09); 2) обробки персональних даних в журналістських цілях, зокрема відеофіксація проведення процесуальних заходів працівниками міліції у відділку поліції і подальшій публікації цього відео на вебсайті YouTube (*Sergejs Buivids v. Datu valsts inspekcija*, Case C-345/17); 3) обробки даних в ході суто особистої чи побутової діяльності, зокрема використання відзнятого на камеру матеріалу (*František Ryneš v. Úřadu pro ochranu osobních údajů*, Case C-212/13); 4) обробки даних в контексті поліцейської діяльності чи діяльності адміністративних органів (*Peter Puškár v Finančného riaditeľstvu Slovenskej republiky, Kriminálnemu úradu nančnej správy*, Case C-73/16); 5) розкриття даних у контексті боротьби зі злочинністю (*Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v. Watson*, Joined cases C-203/15 and C-698/15); 6) питання, пов'язані із захистом персональних даних працівників та обліку їх робочого часу (*Pharmaceuticals – Saúde e Higiene SA, Domingos Sequeira de Almeida, Luis Mesquita Soares Moutinho, Rui Teixeira Soares de Almeida, André de Carvalho e Sousa contre Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)*, C-683/13); 7) відображення персональних даних у результатах пошуку в Інтернеті чи публікації персональних даних в мережі Інтернет (*Criminal proceedings against Bodil Lindqvist*, Case C-101/01); 8) збір та обробка персональних даних в ході релігійної діяльності (*Tietosuojavaluutettu/Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyksunta*, C-25/17), 9) обробка персональних даних в контексті ведення реєстрів (*Heinz Huber v. Bundesrepublik Deutschland*, Case C-524/06) [4]. Таким чином, захист основоположних прав людини, включаючи право на захист персональних даних, поступово став складовою права ЄС. Визначну роль у становленні та розвитку права на захист

персональних даних у правопорядку ЄС відіграє Суд ЄС, який має виключні повноваження щодо тлумачення обсягу права на захист персональних даних, а також ключових аспектів, пов'язаних з його ефективною реалізацією у світлі права ЄС у цій сфері.

Що стосується гарантій захисту персональних даних в Україні, то на законодавчому рівні Україна активно проваджує європейські стандарти захисту у цій сфері, що втілені у Законі України «Про захист персональних даних» від 01 червня 2010 р. (далі – ЗУ «Про захист персональних даних»). Примітно, що за своїм змістом ЗУ «Про захист персональних даних» схожий із положеннями Конвенції № 108 та Директиви 95/46/ЄС, але повністю не дублює їх. Таким чином, прийняття ЗУ «Про захист персональних даних» було вагомим аспектом виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань, втім прийняття цього закону є лише окремим аспектом цього шляху, адже інколи прийняті на національному рівні норми не відповідають відповідним міжнародним стандартам [5, с. 105]. Водночас варто зауважити, що хоч на момент прийняття згаданий закон відповідав основним європейським стандартам захисту персональних даних, втім швидкий розвиток новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, всеохопне використання інтернету і цифровізація багатьох сфер суспільного життя зумовили необхідність його суттєвого оновлення, що є актуальним питанням сьогодення.

Вагому роль у процесі еволюції законодавства України у сфері захисту персональних даних відіграє євроінтеграційний напрям зовнішньої політики України. Зауважимо, що євроінтеграційний вектор розвитку України був деталізований в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, яка набула чинності 1 березня 1998 року (далі – УПС), у ст. 51 якої було вперше визначено важливість співробітництва та поступової адаптації чинного та майбутнього законодавства України до права ЄС. Задля реалізації УПС було затверджено Стратегію

інтеграції України до ЄС, схвалену Указом Президента України 11 червня 1998 року, яка визначила адаптацію законодавства України до права ЄС і забезпечення прав людини як один з основних напрямів інтеграційного процесу [6]. Варто зауважити, що реалізація УПС сприяла адаптації законодавства України у сфері захисту персональних даних, адже на виконання УПС було прийнято ЗУ «Про захист персональних даних», який забезпечив імплементацію положень Директиви 95/46/ЄС, як керівного акту ЄС у цій сфері на той момент.

Одним з важливих етапів розвитку на шляху європейської інтеграції України стала підписана у 2014 році Угода про асоціацію. Основні аспекти УА включають співробітництво та зближення в галузі зовнішньої і безпекової політики, а також співробітництво в галузі правосуддя, свободи та безпеки, що впроваджується шляхом наближення українського законодавства до *acquis* ЄС. У 2019 році в абзаці п'ятому Преамбули Конституції України було закріплено європейський та євроатлантичний курс України. Відповідно, на найвищому політичному рівні був затверджений курс зближення з ЄС, який передбачає повагу до спільних цінностей, адаптацію законодавства та посилення співробітництва у сфері правосуддя, безпеки, захисту прав людини та інших сферах. З офіційним набуттям Україною 23 червня 2022 року статусу кандидата на членство в ЄС вкотре було актуалізовано питання адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС, а також визначено пріоритетним напрямом обов'язок впровадження європейських стандартів, зокрема й у сфері захисту персональних даних, які складають *acquis* ЄС.

У контексті адаптації законодавства України до *acquis* ЄС варто наголосити, що стаття 15 УА закріплює необхідність співробітництва між Україною та ЄС з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів, зокрема й документів РЄ [7]. Водночас Угодою про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції у ст. 11 визначено, що

кожна сторона забезпечує рівень захисту персональних даних, наданих іншою стороною, який є принаймні еквівалентним тому, що випливає з застосування принципів, що містяться у Конвенції № 108, а також принципів, закладених у Рішенні щодо Євроюсту та в Регламенті Євроюсту щодо захисту даних [8]. Відтак, орієнтованість вітчизняного законодавства у сфері захисту персональних даних на відповідні європейські стандарти зумовлена важливістю співробітництва між Україною та ЄС у процесі євроінтеграції. Особливо варто наголосити, що національні суди мають враховувати відповідні правові позиції, викладені у рішеннях Суду ЄС щодо тлумачення первинного та вторинного законодавства ЄС, а також обсягу права на захист персональних даних, що безпосередньо відповідає зобов'язанням України за УА.

Зауважимо, що міжнародно-правові зобов'язання України, що випливають з УА та набуття статусу кандидата на членство в ЄС вкотре актуалізувало питання необхідності оновлення та впровадження у національне законодавство новітніх стандартів ЄС у сфері захисту персональних даних, що наразі втілені у Загальному регламенті про захист даних, а також оновлених Директиві 2016/680 про захист даних правоохоронними органами та Директиві 2016/681 про використання даних записів імен пасажирів для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів, які разом формують так званий Пакет захисту даних. Важливим елементом у контексті адаптації вітчизняного законодавства до *acquis* ЄС є забезпечення єдності термінологічного інструментарію. У цьому аспекті можна стверджувати, що основна термінологія, закріплена у ЗУ «Про захист персональних даних» у цілому відповідає відповідним положенням права ЄС.

Понад те, задля забезпечення системного підходу в процесі євроінтеграції, у структурі Кабінету Міністрів України був створений Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, одними з ключових завдань якого є, серед іншого, координація процесу адаптації законодавства України до права ЄС, передусім до *acquis* ЄС, та забезпечення

здійснення перекладу *acquis* ЄС українською мовою. У цьому аспекті зауважимо, що український переклад Загального регламенту про захист даних має певні недоліки, найбільш значним з яких є те, що у затвердженому перекладі з незрозумілих причин використовується словосполучення «*опрацювання* персональних даних» замість усталеного у вітчизняному законодавстві та на практиці терміну «*обробка* персональних даних». Окрім того, подекуди офіційний переклад є перевантаженим складними словосполученнями та граматичними конструкціями, що знижує сприйняття тексту. Вважаємо, що задля забезпечення єдності та ефективного впровадження європейських стандартів захисту персональних даних офіційний переклад Загального регламенту про захист даних має бути удосконалений.

Що стосується оновлення основного рамкового закону України у цій сфері, то наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проект закону від 25 жовтня 2022 року № 8153 щодо внесення змін до ЗУ «Про захист персональних даних» (далі – проект закону № 8153). Зауважимо, що в цілому проект закону № 8153 відповідає основним міжнародним стандартам у сфері захисту персональних даних, адже закріплює оновлений понятійно-категоріальний апарат, конкретизує основні принципи обробки даних та посилює права суб'єктів даних, зокрема шляхом закріплення права на видалення даних та права на захист від автоматизованого прийняття рішень. Також у проекті закону № 8153 вперше запропоновано закріплення право людини на захист персональних даних, що безумовно відповідає сучасним тенденціям у цій сфері. Втім, деякі положення проекту закону № 8153 варто деталізувати або внести до них правки, щоб гарантувати їх відповідність сучасним європейським стандартам у цій сфері (до прикладу, щодо увідповіднення терміну «біометричні дані» до визначення, закріпленого у Загальному регламенті про захист даних). Попри прогресивність положень, цей проект закону ще не прийнятий, тому процес оновлення національного законодавства у процесі

його адаптації до права ЄС у сфері захисту персональних даних не є завершеним, що безпосередньо впливає на ефективність захисту даних в Україні.

**Висновки і пропозиції.** Захист персональних даних як сфера правового регулювання значною мірою сформувався у рамках діяльності РЄ та ЄС, що забезпечило формування основних стандартів захисту персональних даних, втілених у Конвенції № 108 та Директиві 95/46/ЄС, а в подальшому сприяли виокремленню та становленню права на захист персональних даних як основоположного права людини. У правопорядку ЄС захист персональних даних як одне з основоположних прав людини нині гарантується ефективним поєднанням різних правових інструментів, зокрема установчих договорів ЄС і Хартії ЄС, які є актами первинного права ЄС, а також актів вторинного права ЄС. Вагому роль у гарантуванні права на захист персональних даних відіграє Суд ЄС, який здійснює тлумачення права ЄС у сфері захисту персональних даних, сприяє розширенню сфери захисту, наданої особам правом ЄС про захист персональних даних, забезпечує ефективний захист прав, гарантованих Хартією ЄС, сприяє реалізації на практиці принципу поваги до прав людини та зміцненню правопорядку ЄС.

Що стосується гарантій захисту персональних даних в Україні, то на законодавчому рівні Україна активно проваджує найкращі європейські стандарти захисту у цій сфері, що зумовлено євроінтеграційною зовнішньою політикою. Процес адаптації законодавства України у сфері захисту персональних даних до права ЄС є триваючим процесом, що поступово розвивається. У цьому процесі можна виділити два основних періоди – перший період, зумовлений підписанням та виконанням УПС та адаптацією законодавства до положень Директиви 95/46/ЄС, а другий – з підписанням та виконанням УА та імплементацією Загального регламенту про захист даних. На сьогодні процес оновлення та імплементації у законодавство України положень Загального регламенту про захист даних потребує прискорення, адже незавершеність цього

процесу безпосередньо впливає на ефективність гарантування права на захист персональних даних і виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань у процесі євроінтеграції.

**Список використаної літератури:**

1. Фалалєєва Л. Г. Захист основоположних прав у інтеграційному правопорядку Європейського Союзу: монографія. Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2020. 455 с.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. С 202/01. Vol. 59. 7 June 2016.
3. C-29/69, Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt. Judgment of the Court of 12 November 1969. ECLI:EU:C:1969:57.
4. Protection of personal data. Fact sheet. Court of Justice of the European Union.
5. Городиський І. М. Сучасний стан виконання Україною міжнародних зобов'язань із захисту персональних даних. *Інтеграція України в Європейське інформаційне суспільство: виклики та завдання*: монографія / за заг. ред. А. В. Пазюк. Київ: ФОП Клименко, 2014. 212 с.
6. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98.
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 27.06.2014 р. № 1678-VII.
8. Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції, ратифікована Законом від 08.02.2017 р. № 1839-VIII.

---

**Kovalenko Yu. Peculiarities of personal data protection in the European Union and their influence on the process of European integration policy of Ukraine**

*The article highlights the theoretical aspects of legal regulation and features of personal data protection within the framework of the European Union (hereinafter – the EU). The peculiarities of the protection of personal data in the EU, which is characterized by the presence of a significant amount of EU legal acts, which regulate the issue of personal data protection in detail, are analyzed. It is emphasized, in particular, that in the EU, the right to the protection of personal data is as a fundamental human right. It is noted that the protection of personal data in the EU is regulated by an effective combination of a number of acts of primary and secondary EU law. Attention is focused on the important role played by the Court of Justice of the European Union, which interprets EU law in the field of personal data protection, ensures the guarantee of the right to personal data protection, and also, in a broader sense, contributes to the practical implementation of the principle of respect for human rights and the strengthening of the EU legal order.*

*The peculiarities of the protection of personal data in domestic legislation in the context of the European integration policy of Ukraine, acquisition of the status of a candidate for EU accession by Ukraine and the process of adaptation of domestic legislation in the field of personal data protection to the EU acquis are analyzed. It has been proven that the adaptation Ukrainian legislation to EU law is an ongoing process in which two main periods can be distinguished - the first period evolved due to the signing and implementation of the EU-Ukraine Agreement on Partnership and Cooperation and the adaptation of the legislation to the provisions of Directive 95/46/EU, and the second - with the signing and implementation of the EU-Ukraine Association Agreement and implementation of the General Data Protection Regulation. The importance of updating the legislation of Ukraine, through the implementation of the General Data Protection Regulation, as well as the consideration by national courts of the relevant practice of the Court of Justice of the European Union in this area was highlighted. Given the lack of reforming of domestic legislation in this area directly affects the effectiveness of guaranteeing the right to the protection of personal data, the importance of accelerating the adaptation process of Ukrainian legislation in the field of personal data protection is emphasized.*

**Key words:** European Union, EU, EU law, Court of Justice of the European Union, CJEU, personal data protection, information society, adaptation of legislation, European integration.



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.22>**М. В. Коваль**

к.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного права,  
процесу та митної безпеки  
Державний податковий університет  
ORCID ID: 0000-0002-4950-7107

## **ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В РІШЕННІ ЗДІЙСНЮВАТИ РОЗГЛЯД СПРАВИ БЕЗ ВИКЛИКУ СТОРІН ПІД ЧАС ДІЇ КАРАНТИННИХ ЗАХОДІВ**

Стаття присвячена дослідженню наявності або відсутності права адміністративного суду, за певних умов, наприклад, дії карантинних заходів, приймати рішення про розгляд справи без участі сторони та без виклику сторін. Науковий інтерес до теми застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів викликав саме той факт, що під час дії карантинних заходів деякі судді адміністративної юрисдикції здійснювали розгляд справ без участі й без виклику сторін.

У статті автором проаналізовано вітчизняні нормативно-правові акти та Європейська конвенція з прав людини щодо загальних положень, які здійснюють порядок здійснення судочинства. Також, проаналізовано Кодекс адміністративного судочинства щодо порядку, який встановлений для процедури здійснення адміністративного судочинства. Окрім того, щодо застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів здійснено аналіз також карантинного законодавства.

Частиною 5 статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що при виборі і застосуванні норм права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду [3]. На виконання вказаної законодавчої вимоги автором було проаналізовано практику Верховного суду України у прийнятих постановках Колегій адміністративного касаційного суду щодо правозастосування в частині того, яким чином адміністративний суд має право реалізовувати свої дискреційні повноваження щодо прийняття рішення здійснювати розгляд справи без виклику сторін.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, дискреційні повноваження, сторона у справі, участь сторони, виклик сторони, розгляд справи, спрощене провадження, письмове провадження, карантинні заходи, протиепідеміологічні заходи, повноваження, відкриті та закриті судові засідання.

Згідно статтею 55 Конституції України **кожному гарантується право на оскарження в суді** рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Статтею 2 Закону України (далі по тексті – ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що **суд**, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, **забезпечує кожному право на спра-**

**ведливий суд та повагу до інших прав і свобод**, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2].

**Ті самі положення визначені статтею 6 Європейської конвенції з прав людини** щодо права на справедливий суд визначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір

щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [4].

Отже, на думку автора, **доречно зробити висновок** про те, що завданням судової гілки влади є реалізація захисту, поваги прав та свобод через забезпечення доступу до справедливого суду шляхом гарантування кожному права на оскарження в суді.

Статтею 5 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» регламентовано, що **правосуддя** в Україні здійснюється виключно судами та **відповідно до визначених законом процедур судочинства [2]**.

У силу статті 7 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів **у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом [2]**.

Таким чином, законом фундаментально гарантовано, що кожний має згідно встановленої законодавчої процедури право на справедливий, незалежний та безсторонній суд у розумні строки.

Більше того, статтею 8 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що **ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді**, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом [2].

Тобто, законодавець не визначив буд-яких випадків, підстав, можливостей та умов відповідно до яких особа може бути обмежена, або взагалі позбавлена доступу до правосуддя.

Статтею 11 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначено, судові рішення, **судові засідання** та інформація щодо справ, які розглядаються судом, **є відкритими, крім випадків, установлених законом. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи [2]**.

Автор зроблено висновок, що ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» загалом регламентує відкритість та гласність судових засідань, участь у судовому засіданні буд-якої особи.

Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС України) визначено, що судові засідання можуть проводитися як відкриті так закриті.

Статтею 10 КАС України, визначено, що **розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні**. Частиною 8 даної статті одночасно визначено випадки, за яких може проводитися закрите судове засідання: розгляд справи **у закритому судовому засіданні** проводиться у випадках, **коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації**. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі необхідності - свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі [3].

Отже, в КАС України не визначено таких випадків проведення закритого судового засідання, чи обмеження будь-якої особи до участі у відкритому судовому засіданні за наслідком проведення карантинних заходів.

Право на участь особи у судовому засіданні гарантовано статтею 44 КАС України - учасники справи мають право: брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом [3]. «Те що визначено інше законом» - законодавець визначив саме форму проведення закритих судових засідань.

Отже, на підставі аналізу норм КАС України проведеного вище, автор підсумовує, що є дві **форми судових засідань** в порядку здійснення адміністративного судочинства – **відкриті та закриті**. Та, КАС України визначає ще одну форму судочинства в якій розгляд справи проводиться без проведення судового засідання та без участі сторін – **письмове провадження**.

Так, статтею 194 КАС України, визначено загальне правило за яким - розгляд справи відбувається в судовому засіданні за участю сторін [3]. Однак, КАС України визначено **два випадки, коли судове засідання не проводиться, або проводиться без участі сторін**:

**1.** Статтею 262 КАС України, щодо особливостей розгляду справи за пра-

вилами спрощеного позовного провадження, визначено, що судові засідання проводиться за клопотанням однієї із сторін або за ініціативою суду. [3] Але, **загальне правило у спрощеному провадженні – це розгляд справи без проведення судового засідання.**

2. Частиною 3 статті 194 КАС України визначено, що **учасник справи має право заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності.** Якщо таке клопотання заявили всі учасники справи, судовий розгляд справи здійснюється в порядку **письмового провадження** на підставі наявних у суду матеріалів, тобто без участі сторін [3].

Здійснивши системний аналіз норм КАС України, автор систематизує **в яких випадках суд має право проводити судові засідання без участі сторін, або з обмеженим колом учасників:**

1. Відповідно до ч. 8 ст. 10 КАС України – закриті судові засідання.

2. Відповідно до ч. 3 ст. 194 КАС України – письмове провадження.

3. Відповідно до ч. 5. Ст. 262 КАС України – у порядку спрощеного провадження.

Інших випадків КАС України щодо розгляду справи без виклику сторін не визначено.

Однак, щодо застосування адміністративним судом дискреційних повноважень в рішенні здійснювати розгляд справи без виклику сторін під час дії карантинних заходів ми не знайшли такої законодавчої можливості в КАС України, у зв'язку з цим, виникає необхідність **здійснити аналіз саме карантинного законодавства.**

Статтею 29 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено, що **карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України [5].**

Стаття 32 цього ж Закону, регламентовано, що **бмежувальні протиепідемічні заходи встановлюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування** за поданням відповідного головного державного санітарного лікаря у разі, коли в окремому населеному пункті, у дитячому виховному, навчальному чи оздоровчому закладі виник спалах інфекційної хвороби або склалася неблагополучна епідемічна

ситуація, що загрожує поширенням інфекційних хвороб. Обмеженням підлягають ті види господарської та іншої діяльності, що можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб [5].

Отже, ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено суб'єктний склад, який має право визначати карантинні заходи:

1. Кабінетом Міністрів України;
2. місцеві органи виконавчої влади;
3. органи місцевого самоврядування.

Як пересвідчується автор, **Законом не визначено до суб'єктного складу органи судової влади, що мають право визначати протиепідеміологічні або карантинні заходи.**

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» було внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, а саме статтю 195 після частини третьої доповнено новою частиною такого змісту:

«4. Під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України **з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції** поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів.» [6].

Таким чином, законодавцем було вирішено судові засідання в адміністративному судочинстві в умовах карантинних заходів проводити у формі відео-конференції, та, як ми можемо знов пересвідчитись – що суду не було надано право самостійно приймати рішення здійснювати розгляд справи без виклику сторін з посиленням на карантинні заходи.

Однак, на думку автора розгляд справи в режимі відеоконференції можна здійснювати лише у випадку, коли таке клопотання подає учасник сторін, оскільки, частиною 2 статті 195 визначено [3], що саме учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення

суду не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання.

Рада суддів України 11 березня 2020 року звернулася з листом до громадян, які є учасниками судових процесів, з проханням утриматися від участі у судових засіданнях, якщо слухання не передбачають обов'язкової присутності учасників сторін: «з огляду на це, Рада суддів України звертається до громадян, які є учасниками судових процесів, з проханням утриматися від участі у судових засіданнях, якщо слухання не передбачають обов'язкової присутності учасників сторін. Також Рада суддів України просить громадян утриматися від відвідин суду, якщо у них є ознаки будь-якого вірусного захворювання» [7].

На думку автора, такий лист дискредитував судову владу, оскільки буд-яких законодавчі підґрунтя проводити судові засідання без участі сторін за закликком органів судової влади вістуні, навіть в умовах карантинних заходів. Лише виключно стороні законодавець надав можливість вирішувати за її участі проводити судові засідання чи без її участі. Аналогічних висновків дійшов у своїх постановках Верховний суд України.

Так, постановою від 27 жовтня 2022 року по справі №240/9395/20 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду визначив:

«...Відповідно, розгляд цієї справи в суді апеляційної інстанції у спосіб, у який **суд вирішив розглянути справу в порядку письмового провадження**, на думку колегії суддів Верховного Суду, **не відповідає принципам адміністративного судочинства**. Суд апеляційної інстанції не виконав процесуальну вимогу щодо належного повідомлення учасника справи про дату, час та місце розгляду справи як передумови для апеляційного перегляду справи по суті.

За таких обставин, **Верховний Суд дійшов висновку про порушення судом апеляційної інстанції обов'язку завчасного і належного повідомлення сторін, зокрема позивача, про дату, час і місце розгляду справи**. Це є безумовною підставою для констатації порушення норм процесуального права, що, у

свою чергу, тягне за собою обов'язкове скасування судового рішення.

Отже, доводи скажника про те, що **апеляційний суд безпідставно розглянув справу у порядку письмового провадження, позбавивши його права на справедливий апеляційний перегляд справи, є обґрунтованими...**» [8].

У постанові від 07 липня 2022 року по справі № 380/5165/21 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду вирішив:

«...43. Згідно з пунктом 3 частини 1 статті 311 КАС України **суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження)** за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

44. Львівський окружний адміністративний суд розглядав цю справу за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні).

45. **З огляду на те, що стаття 311 КАС України надає дискрецію вибору суду розглядати справу в порядку письмового провадження, суд апеляційної інстанції не допустив порушення норм процесуального права в цій частині...**» [9].

Постановою від 21 грудня 2021 року по справі № 640/10982/19 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду вирішив:

«...За визначенням, наведеним у п. 10 ч. 1 ст. 4 КАС України письмове провадження - розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, встановлених цим Кодексом.

Оскільки **представником позивача в суді першої інстанції було виявлено бажання здійснювати подальший**

**розгляд справи в порядку письмового провадження**, а неявка відповідача без повідомлення причин не перешкоджає подальшому розгляду справи, дана адміністративна справа розглядалась судом першої інстанції у письмовому порядку.

**Суд апеляційної інстанції вказав, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 311 Кодексу адміністративного судочинства України, суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи** (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

Таким чином, суди попередніх інстанцій не допустили порушень норм процесуального законодавства при розгляді вказаної справи в порядку письмового провадження...» [10].

На підставі вищенаведеного аналізу практики Верховного суду України, суди мають право розглядати справу без виклику сторін лише за наявної відповідної заяви від сторони.

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

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96вр#Text>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11490>
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
5. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 № 540-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>
7. Щодо карантинних заходів: Заява Голови Ради суддів України 11 березня 2020 року URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/zaava-golovi-radi-suddiv-sodo-karantinnih-zahodiv>
8. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 27 жовтня 2022 року по справі №240/9395/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106988512>
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 07 липня 2022 року по справі №380/5165/21: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138887>
10. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 21 грудня 2021 року по справі №640/10982/19: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102080778>

#### **Koval M. Appliance of discretionary authorities by the administrative court in the decision to examine the case without summons the parties during the effect of quarantine measures**

*The article is devoted to the study of the presence or absence of the right of the administrative court, under certain conditions, for example, the effect of quarantine measures, to make a decision on the consideration of the case without the participation of the party and without summoning the parties. Scientific interest in the topic of the application of discretionary powers by the administrative court in the decision to consider the case without summoning the parties during the quarantine measures was caused precisely by the fact that during the quarantine measures, some judges of the administrative jurisdiction conducted cases without the participation and summoning of the parties.*

*In the article, the author analyzed the domestic regulatory legal acts and the European Convention on Human Rights regarding the general provisions that implement the procedure for conducting judicial proceedings. Also, the Code of administrative jurisdiction was analyzed in relation to the procedure established for the procedure of conducting administrative*

*jurisdiction. In addition, regarding the application of discretionary powers by the administrative court in the decision to consider the case without calling the parties during the quarantine measures, an analysis of the quarantine legislation was also carried out.*

*Part 5 of Article 242 of the Code of administrative jurisdiction of Ukraine stipulates that when choosing and applying legal norms to disputed legal relations, the court takes into account the conclusions regarding the application of legal norms set forth in Supreme Court rulings []. In order to fulfill the specified legislative requirement, the author analyzed the practice of the Supreme Court of Ukraine in the adopted resolutions of the Boards of the Administrative Court of Cassation regarding law enforcement in terms of how the administrative court has the right to exercise its discretionary powers regarding the decision to consider the case without summoning the parties.*

**Key words:** *administrative jurisdiction, discretionary powers, party to the case, participation of the party, summons of the party, consideration of the case, simplified proceedings, written proceedings, quarantine measures, anti-epidemiological measures, powers, open and closed court sessions.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.23>**Т. С. Яровой**

доктор наук з державного управління, доцент,  
завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту та публічного адміністрування Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права  
ЗВО «Міжнародний Науково-технічний університет  
імені академіка Юрія Бугая»  
ORCID ID: 0000-0002-7266-3829

**О. Г. Бондаренко**

доктор наук з державного управління доцент,  
начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету  
Національної академії Національної гвардії України  
ORCID ID: 0000-0003-1755-3333

## РЕАЛІЗАЦІЯ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Стаття присвячена цивілізованому лобізму у сфері публічного управління та адміністрування. Обґрунтовано, що лобістська діяльність в Україні здійснюється безконтрольно та підживлює корупцію. У зв'язку з цим, виникла реальна потреба у виокремленні та систематизації сучасних проблем реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління в Україні з метою вирішення таких проблем. Нині, в умовах відсутності закону, який би врегульовував лобізм, лобістську діяльність, в Україні процвітає тіньовий лобізм, який ототожнюється з корупцією. Серед популярних методів вітчизняного прихованого лобіювання виділяють такі, як: впровадження агентів впливу в структури компаній-конкурентів і апарат профільних відомств; нав'язування конкурентам свідомо неефективних (але зовні перспективних) об'єктів лобістського впливу; перетягування суб'єктів політичного процесу на свою сторону не тільки переговорами, а й силою; участь в судових позовах, гра на протистоянні депутатів і позапарламентських активістів їхньої партії тощо.

Під терміном «лобізм» пропонується розуміти механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її проявах. Лобіювання розглядається як дієвий прояв лобізму, що здійснюється в рамках нормативно-правового поля, реалізуючи на практиці прагнення груп тиску щодо впливу на органи державної влади для забезпечення інтересів громадян та суспільства в законослухняний і підзвітний суспільству спосіб. Лобістська діяльність у цьому контексті являє собою професійну діяльність суб'єктів лобіювання, що здійснюється в нормотворчій та державно-управлінській діяльності і спрямована на прийняття органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів, рішень, що відповідають інтересам замовника лобістських послуг. Особливу увагу присвячено проявам лобізму та різновидам лобіювання.

**Ключові слова:** публічне управління; цивілізований лобізм, лобізм в публічному управлінні, нормативно-правове регулювання, парламентар, парламентська діяльність, представництво інтересів.

**Обґрунтування обраної теми дослідження.** Неврегульованість інституту лобізму в Україні призводить не лише до існування даного інституту поза норматив-

но-правовою базою, а й створює реальні загрози державній безпеці. Лобістська діяльність реалізується зараз в Україні безконтрольно та підживлює корупцію. Лобізм як суспільно-політичний феномен та лобіювання як інструмент реалізації

на практиці прагнень груп тиску, тривалий час перебуває в полі зору науковців. При цьому деякі науковці використовують дефініцію «лобізм», інші «лобіювання», треті – «лобістська діяльність». Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури з політології, державного управління та права демонструє вражаюче розмаїття підходів до окреслення зазначених понять. Ряд науковців ототожнює зазначені терміни, дехто – розмежовує, чи навіть протиставляє їх, як альтернативні. Якщо вітчизняні дослідження лобізму за рідкісними винятками беруть свій початок з другої половини ХХ століття, то США та західноєвропейських країнах науковий інтерес до цього явища спостерігався значно раніше. Сучасна вітчизняна наукова спільнота рішуче надолужує цю прогалину. За останні 20 років світ побачили дослідження В. Ф. Нестеровича, В. В. Сумської, О. В. Дягілева, О. М. Войнич та ряду інших вчених в галузі політології, державного управління. В рамках законотворчого процесу з'явилися декілька законопроектів, покликаних врегулювати вітчизняну лобістську діяльність. Водночас, багатоманітність підходів до лобізму як явища, розбіжність в окресленні науковцями сфери функціонування лобістів, відсутність регуляторного законодавства, що закріплювало б згадані поняття – все це свідчить про необхідність проведення системного дослідження, наведення конкретизованих пропозицій щодо закріплення тих чи інших дефініцій у відповідному нормативно-правовому акті.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування та систематизація проблем реалізації цивілізованого лобізму у сфері публічного управління, а також визначення поняття «лобізм» та супутніх йому понять на основі аналізу наукових розробок вітчизняних і зарубіжних дослідників та вітчизняних законотворчих ініціатив, спрямованих на врегулювання лобістської діяльності.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Проблематиці дослідження лобізму в цілому та окремих особливостей природи лобізму, ролі лобізму у сучасному суспільстві, присвячували свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних вчених. Під-

ґрунтам для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання В. Андрущенка, А. Бентлі, А. Болла, О. Барвіна, Дж Беррі, В. Бебика, Д. Богуша, О. Войнич, О. Бондоренка, О. Гросфельд, О. Дягілева, А. Євгенієвої, М. Лендьєла, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфірович, В. Ровного, В. Сумської, Є. Тихомирової, В. Федоренка, Т. Ярового та інших дослідників. Окрему увагу присвячено аналізу відповідних дефініцій, запропонованих у проектах законів, покликаних врегулювати лобістську діяльність в Україні, що були опубліковані за роки незалежності.

**Основний зміст дослідження.** Дослідження сутнісного змісту термінології лобістської діяльності бере свій початок з розгляду так званих «груп інтересів», або «груп тиску». В сучасній політичній та державно-управлінській науці основи вивчення теорії зацікавлених груп заклав Артур Бентлі у своїй науковій праці 1908 року «Процес управління» [1.]. Артур Бентлі аналізує групу як базову одиницю суспільства, а політичне співтовариство в цілому розглядає як сукупність різних «груп інтересів». У розумінні А. Бентлі група - «це об'єднання громадян, що розглядається не як абстрактна одиниця суспільства, а як масова діяльність, яка не пов'язує індивіда участю тільки в одній групі, а допускає його діяльність і в багатьох інших. Немає такої групи, у якої не було б свого інтересу, групи без інтересу не існують. Суспільство – це не що інше, як сукупність різних груп інтересів, а їх кількість обмежується лише одним показником – інтересами, заради яких вони створені і діють» [2] При цьому вчений зазначав, що саме держава здійснює функцію підтримки балансу між групами інтересів. Цікаво, що таке визначення суспільства в цілому не суперечить вітчизняному визначенню, що наводиться у Великому тлумачному словнику сучасної української мови: суспільство – це сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ [3].

Надалі концепція А. Бентлі активно розвивалася Д. Труменом, який наводив уточнене визначення поняття «група інте-



ресів». Американський політолог виділяв категорію «політичні групи», яка в сучасній політичній науці повністю синонімічна терміну «групи тиску» («groups of pressure») – зацікавлені групи, які здійснюють тиск на державні структури [3]. В рамках концепції Д. Трумена групи інтересів використовують весь спектр демократичних інструментів з метою прийняття максимально вигідного для себе рішення, взаємодіючи при цьому з представниками політичних партій, законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, переважно використовуючи два способи впливу на владні структури: створення вигідного для себе громадської думки і безпосереднє переконання державних службовців і парламентаріїв [3]. На переконання Д. Трумена, така гостра конкуренція груп позитивно позначається на підтримці стабільності політичної системи.

Р. Міллс відзначав, що те, «що для одного є рівновагою, для іншого – справедлива її відсутність» [4]. Американські політологи У. Домхофф, Р. Уотсон і ін. дотримувалися схожих позицій, відзначаючи, що лише незначна меншість американських громадян може впливати на напрямок і характер внутрішньої і, особливо, зовнішньої політики держави. Таким чином, радше варто говорити про використання інструментів тиску на державу з боку активних груп, аніж всього суспільства в цілому.

Враховуючи напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців та беручи до уваги необхідність унормування максимальної кількості існуючих проявів лобістської діяльності, пропонуємо наступні дефініції:

Лобізм – це механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її проявах. Прояви лобізму можна класифікувати за рядом критеріїв, а саме:

– За масштабом (локалізацією): внутрішній (загально-державний) і зовнішній лобізм (міжнародна арена).

– За напрямом впливу Down-up та Up-down (на загально-державному рівні); експорт тиску та імпорт тиску (на міжнародній арені).

– За принципом дії (безпосередній та опосередкований).

– За швидкістю реакції: повільний та швидкий.

– За тривалістю впливу: оперативно-тактичний (разова або короткочасна дія) та стратегічний (багаторазова, довготривала дія). [5].

Лобіювання – є дієвим проявом лобізму, що здійснюється в рамках нормативно-правового поля, реалізуючи на практиці прагнення груп тиску щодо впливу на органи державної влади для забезпечення інтересів громадян та суспільства в законослухняний і підзвітний суспільству спосіб [5].

Залежно від того, на чію користь має бути вирішено питання, лобіювання може ділитися на різновиди, а саме:

– лобіювання різних соціальних структур: громадських організацій, рухів, партій, груп, прошарків (профспілки, антивоєнні і екологічні рухи, підприємницькі союзи тощо);

– відомче лобіювання – лобізм органів державної влади (центральні та місцеві), галузеве «проштовхування» тих чи інших інтересів (так, у Верховній Раді України існують так звані «відомчі депутати», які лобіювали і лобіюють на користь, наприклад, енергетичного, агропромислового або військово-промислового комплексів тощо);

– регіональне лобіювання – вплив на владу з боку представників областей, які вмiють "пробити" опір і проштовхнути потрібне рішення для регіонів.

– іноземне лобіювання – вплив зарубіжних «груп тиску» або національних громад на ті чи інші державні органи з метою отримання від них певних рішень.

Лобістська діяльність – це професійна діяльність суб'єктів лобіювання, що здійснюється в нормотворчій та державно-управлінській діяльності і спрямована на прийняття органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів, рішень, що відповідають інтересам замовника лобістських послуг [5].

Розглянемо наукові підходи до проблем розвитку лобізму та лобістської діяльності

в Україні. В умовах же економічної, політичної і духовної кризи, перехідних періодів, непередбачуваності, коли кожен прошарок, клас, група прагнуть «увірвати» саме зараз, лобізм виходить з цивілізованих рамок і набуває більше мінусів, чим плюсів. Приватний бізнес, міняючи структуру економіки, міняє і форми лобювання своїх проектів в органах влади, доводячи їх до витончених злочинів і прямого підкупу. Якщо раніше в умовах адміністративно-командної системи управління незаперечне перше місце в обмеженому лобістському змаганні займали галузеві лобі, то тепер все більше і більше торговельно-фінансовий капітал. Найсильніші лобісти, здатні впливати на уряд, президентські структури і парламент [6]. Коло його інтересів: максимальна лібералізація зовнішньо-економічної діяльності, злам протекціоністських бар'єрів для ввезення до країни імпортованих товарів, приватизація промисловості, введення приватної власності на землю. Збиток від такого лобізму, позбавленого обкреслених законом рамок, визначити вельми непросто. І коли представник влади одночасно є і депутатом, і представником лобістського угруповання, провести в його діях грань між протекціонізмом, лобізмом і корупцією практично не представляється можливим [6].

Що стосується безпосередньо терміну «лобізм», то він в англійських країнах застосовувався з 1883 року в тому ж значенні, що і «лобіювання», тобто для позначення різновиду корупційних діянь при прийнятті нормативно-правових актів органами державної влади [7]. Однак, у вітчизняній науковій школі, ці дефініції розглядаються і як тотожні, і як різні, і навіть – як взаємовиключні. Так, наприклад, В. Ф. Нестерович у своєму дослідженні «Конституційно-правові аспекти лобювання у правотворчому процесі України», дефініції «лобізм» та «лобіювання» водночас і ототожнює і протиставляє. Зокрема, дослідник зазначає, що використання терміну «лобізм» є «наслідком запозичення російської традиції, де у наукових працях вчених з даної проблематики, ще з радянських часів, домінуючу роль у застосуванні отримала саме ця лексична форма базового поняття».

Натомість він пропонує «більш коректно вживати, зокрема як юридичну категорію, ту форму, що використовується у нормативно-правових актах – «lobbying», яка з англійської мови на українську перекладається як «лобіювання» [8]. Ми не можемо погодитись з таким підходом, оскільки з точки зору державного управління лобізм це скоріш механізм реалізації інтересів громадян, тоді як лобювання – практичний прояв лобізму в рамках нормативно-правового поля.

Неодноразово тема лобізму піднімалася в правотворчому процесі. Так у проекті Закону «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (1999 р.) поняття «лобіст» взагалі відсутнє, проте у ст. 1 цього законопроекту використовується категорія «група об'єднана спільними інтересами (лобістська група)», під якою розуміється об'єднання громадян України, що представляє певні економічні й соціальні інтереси зацікавлених верств і груп населення та має право легальними шляхами впливати на формування законодавства України [9]. Зважаючи на те, що зазначений законопроект був одним з перших у вітчизняному правотворчому процесі щодо унормування лобізму, навіть таке окреслення дефініцій у ньому можна вважати суттєвим досягненням.

Вітчизняний конституціоналіст О. В. Дягілев у своєму дослідженні «Правовий інститут лобювання: конституційно-правовий аспект» розділяє дефініції «лобізм» та «лобіювання», розглядаючи їх у юридично-інституціональному сенсі. Зокрема, під лобізмом він пропонує розуміти «сукупність політичних норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід'ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі відстоювання громадянами своїх, або репрезентованих ними інтересів шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування» [10]. При цьому лобювання дослідник характеризує як «процес впливу (тиску) громадян або їх груп (об'єднань), що мають бути зареє-

стровані в спеціальному порядку, на певні нормативно визначені органи державної влади і органи місцевого самоврядування з метою сприяти прийняттю рішень в інтересах указаних осіб, їх груп (об'єднань), або тих, чиї інтереси вони презентують». Також О. В. Дягілев виокремлює «лобістську діяльність» («лобістські дії»), як «більш вузьке, видове поняття, яке визначає безпосередні дії лобістів, використання ними конкретних засобів впливу» [10]. Відзначаючи в цілому раціональний поділ супутніх дефініцій, все ж вважаємо за належне розглядати лобізм не як просту сукупність політичних норм, а як механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її проявах.

Дослідниця лобіювання В. В. Сумська також розділяє поняття «лобіювання» та «лобістська діяльність». Зокрема, вона зазначає наступне «Ототожнювати поняття «лобіювання» й «лобістська діяльність» недоцільно, оскільки вони несуть у собі різне смислове навантаження. Лобіювання варто розглядати як певний суспільний феномен, суспільно-політичний інститут, а лобістську діяльність як прояв лобіювання, утілений у конкретні дії осіб» [11]. Частково погоджуючись з дослідницею, стосовно відмінності змісту даних понять ми, однак, вважаємо, що лобіювання є дієвим проявом лобізму, який і являє собою відповідний механізм реалізації інтересів громадян та суспільства.

Немає однак узгодженості серед дослідників і в контексті окреслення сфери застосування лобіювання. Частина авторів характеризують лобіювання як механізм впливу виключно (або переважно) на законотворчу діяльність парламенту. Так, у проекті Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» було запропоновано наступну дефініцію: «лобіст – це зареєстрований у Верховній Раді України в передбаченому законом порядку громадянин України, який на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах юридичної особи (клієнта), в межах і у спосіб, не заборонених законодавством України, здійснює вплив на суб'єктів, перелік яких визначений законом, з метою впливу на

розробку, обговорення і прийняття проектів законів України та інших рішень Верховної Ради України» [12]. Трішки ширшу сферу діяльності лобізму окреслює законопроект 2016 року. «Лобізм – професійна діяльність суб'єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму» [13].

Водночас, ряд дослідників схиляються до значно ширшого обсягу діяльності лобістів. Зокрема, В. Ф. Нестерович з цього приводу зазначав наступне: «обмеження змісту даного поняття виключно впливом на законодавчу діяльність парламенту, не відображає справжній стан цього політико-правового феномену, оскільки сучасний інститут лобіювання як *de facto*, так і *de jure* вже давно вийшов за межі впливу лише на законотворчість вищого представницького органу держави. У пропорціях лобістського впливу інші органи державної влади, насамперед урядові установи, а також органи місцевого самоврядування не поступаються парламенту» [8]. Ми схильні погодитися з зазначеною позицією, адже навіть за відсутності належного правового регулювання, діяльність лобістів проявляється в якості впливу на прийняття тих чи інших рішень як органами державної влади України, так і органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів. Більш того, за масштабом (локалізацією) можна виділити як внутрішній (загально-державний), так і зовнішній лобізм (той, що реалізується на міжнародній арені). Все це вимагає від нас окреслення доволі широкого спектру діяльності, її структуризації та унормування, чому має передувати формулювання відповідних авторських дефініцій «лобізму», «лобіювання» та «лобістської діяльності». Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути

незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики «впливу» на управлінські рішення [14]. Разом з тим, на це також звертає увагу Ю. Ганжулов. Термін «лобізм» асоціюється з поняттям протекціонізму, підкупу державних службовців і депутатів, коли спостерігається «ототожнення механізму лобіювання як сукупності силових методів і корупційних дій для досягнення мети» [15].

На думку В. Головки, у зв'язку з тим, що в Україні питання лобізму на законодавчому рівні так і не врегульоване, це є перепорою в боротьбі з корупцією [16].

Особливістю українського лобізму – на відміну, від розвинених країн світу – є те, що вітчизняні представники великого бізнесу намагаються особисто лобіювати свої інтереси у вищому законодавчому органі, тому трапляються випадки, коли український лобіст поєднує в одній особі замовника і виконавця. Саме в демократичних системах створюється передумова для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможлиблює доступ до влади [17]. Водночас, слід звернути увагу, що нормативно-правове регулювання інституту лобізму сприятиме зміни суспільної думки щодо даного феномену та визначить межі та можливості реалізації лобістської діяльності. Адже від врегулювання інституту лобізму залежить і якість та користь лобістської діяльності. В багатьох країнах світу існує на законодавчому рівні інститут лобізму, який спрямований на забезпечення прийняття важливих державно-управлінських рішень з урахуванням вимог громадськості, крім того, лобісти як представники приватного сектору сплачують подати і ведуть відкриту діяльність. Досвід розвинених країн, у тому числі Великої Британії, Німеччини, Франції, Сполучених Штатів Америки, Австралії доводить, що лобістська діяльність стала дієвим інструментом впливу суспільства на публічну владу. З одного боку, лобіювання забезпечує репрезентацію інтересів більшості груп інтересів, надаючи можливість навіть невеликим

громадським об'єднанням, які не мають значних ресурсів й інших можливостей впливати на владу, долучитися до процесу ухвалення державно-управлінських рішень і формування державної політики. З другого боку, лобіювання забезпечує органи публічної влади інформацією про різні соціальні проблеми, надає експертні оцінки державних проектів, що розробляються. Таким чином, уряди і парламенти розвинених країн зацікавлені в існуванні груп інтересів і заохочують їх представництво до співпраці. Це дає змогу урядовцям, з одного боку, зекономити ресурси для збирання інформації та проведення експертизи, а з іншого – заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації основних засад державної політики. Однією із загроз державній безпеці також слід розглядати інститут лобізму, який не має свого нормативно-правового закріплення, законопроект «Про Лобізм» має визначати правові та організаційні засади здійснення лобізму в Україні, його мету та організаційні основи діяльності. Окрім того, ключовим елементом законопроекту має бути пропозиція стосовно створення Національної ради України з питань регулювання лобізму (далі – Рада). Рада повинна бути конституційним, постійно діючим колегіальним центральним органом виконавчої влади, що буде здійснювати свою діяльність з метою забезпечення національної безпеки України, у процесі реєстрації та нагляду за лобістською діяльністю. Закон має бути прийнятий з урахуванням інтересів національної безпеки України [18].

**Висновки.** Інтереси суб'єктів лобізму, що формують цілі цього явища, нерозривно пов'язані з його функціями. Більшість цілей лобіювання в сучасній Україні лежить у площині перерозподілу економічних ресурсів. Вже сьогодні політикам найвищого рівня, лідерам фінансово-промислових груп доводиться діяти, коригувати свої цілі (хай навіть поки що – декларовані) з урахуванням реакції громадськості. Надалі ця тенденція лише посилюватиметься. Аналіз наукових досліджень та політичних подій сьогодення дає всі підстави вважати, що за час, поки в Україні сформується належне регуляторне

законодавство, цілі та функції вітчизняного лобізму суттєво змістяться в бік компромісу з громадськістю.

З огляду на зазначене, можна констатувати, що:

по-перше, лобістська діяльність є об'єктивним суспільним феноменом, який існує незалежно від наявності правового регулювання. Відсутність такого регулювання не знищує лобізм, а просто виводить в тінь, сприяючи процвітанню його негативних проявів, зокрема – корупційної складової;

по-друге, розвинені країни світу: США, Велика Британія, Японія, Німеччина, Австралія, не лише мають врегульований інститут лобізму, але й активно використовують лобістську діяльність у межах геополітичного протистояння з іншими країнами, у такий спосіб лобізм виступає інструментом сучасної гібридної війни;

по-третє, інститут лобізму має бути врегульований з урахуванням інтересів національної безпеки.

Відповідно, необхідно розробити та прийняти Закон України «Про лобізм», покликаний врегулювати лобістську діяльність, з урахуванням інтересів національної безпеки України.

### Список використаної літератури:

1. Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу. Публічне Урядування. Київ. 2018. С. 276–285.
2. Bentley A. The Process of Government. Cambridge. 1967. P. 199., с. 199
3. Truman David B. The Govermental Process. NY. 1968., с. 67
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с., с. 44
5. Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу. Публічне Урядування. Київ. 2018. С. 276–285.
6. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта. Бизнес и политика. 1994. № 1.
7. The Oxford English dictionary. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / [ed. by James A.H. Murray, Henry Bradley,

W.A. Craigie, C.T. Onions]. – Volume VI. – Oxford: Clarendon Press, 1970. – 820 p., с. 376

8. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 - 2008. – 212 с.
9. Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України: Проект Закону України від 3 листопада 1999 року № 3188-1 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дягілев Олексій Володимирович ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2010. 221 с.
11. Сумська В. В. Інституціоналізація лобіювання в державному управлінні України.- Дисертація канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2014. 200 с.
12. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 9 листопада 2003 року № 8429 // Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив. – URL: [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft &draft\\_id=1983](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft &draft_id=1983)
13. Про лобізм: Проект Закону України від 21 лютого 2017 № 5144 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052)
14. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2008. Випуск 20. С. 42-48.
15. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. Політичний менеджмент. 2005. № (13), с. 51.
16. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. Гуманітарний журнал. 2012. № 4. URL: <http://journals.uran.ua/index.php/wissn003/article/view/4939>.
17. Вітвіцький С. С., Южека Р. С. Міжнародний досвід розвитку інституту лобізму та проблема його легалізації в Україні. «Молодий вчений». Серія: Юридичні науки. 2015. № 2 (17), с. 736.
18. Яровой Т. С. Лобізм: механізм відстоювання інтересів громадян, чи інструмент втручання у внутрішню політику держави? аналіз проблеми та шляхи її

вирішення. Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (м. Київ,

24 квітня 2019 р.) / [ред. кол.: Мищак І. М., Телькінен Т. Е., Яровой Т. С.]. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. С. 10–18.

---

**Yarovi T., Bondarenko O. Implementation of civilized lobbying in public administration: issues of theory and practice**

*The article is devoted to civilized lobbying in the field of public administration. It is substantiated that lobbying activities in Ukraine are carried out without control and fuel corruption. In connection with this, there was a real need to identify and systematize modern problems of implementing lobbying activities in the system of public administration in Ukraine in order to solve such problems. Currently, in the absence of a law that would regulate lobbying, lobbying activities, shadow lobbying, which is equated with corruption, is flourishing in Ukraine. Among the popular methods of domestic covert lobbying, such as: the introduction of agents of influence into the structures of competing companies and the apparatus of specialized departments; imposing deliberately ineffective (but outwardly promising) objects of lobbying influence on competitors; pulling the subjects of the political process to their side not only through negotiations, but also by force; participation in lawsuits, playing in the confrontation of deputies and extra-parliamentary activists of their party, etc.*

*The term "lobbyism" is used to understand the mechanism of realizing the interests of citizens and society, which functions through the interaction of the specified groups with the government in all its manifestations. Lobbying is considered as an effective manifestation of lobbying, which is carried out within the framework of the regulatory and legal field, realizing in practice the aspirations of pressure groups to influence state authorities to ensure the interests of citizens and society in a law-abiding and socially accountable manner. Lobbying activity in this context is the professional activity of lobbying subjects, which is carried out in rule-making and state management activities and is aimed at acceptance by the state authorities of Ukraine, local self-government bodies of Ukraine, other subjects of power, their officials and officials, by deputies of all levels, decisions that correspond to the interests of the customer of lobbying services. Particular attention is paid to manifestations of lobbying and types of lobbying.*

**Key words:** *public administration; civilized lobbying, lobbying in public administration, normative and legal regulation, parliamentarian, parliamentary activity, representation of interests.*

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.24>**В. В. Тильчик**

доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи  
Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**О. В. Тильчик**

доктор юридичних наук, професор, запрошений професор  
Університету Барселони

## ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена дослідженню взаємозв'язку фінансової відповідальності платників податків та безпеки держави у контексті взаємної відповідальності людини і держави та безпеки людини і фінансової безпеки держави. Окреслені існуючі у національних правових доктринах підходи до визначення дефініції «фінансова безпека» та з'ясовані основні ознаки у її взаємозв'язку з фінансовою відповідальністю платника податків. Аргументовано власне бачення інструментального наповнення зазначених дефініцій. Встановлено, що фінансова безпека України у податковій сфері характеризується фрагментарністю та непослідовністю, що впливає на неефективності побудови моделі її забезпечення. В роботі наголошується на необхідності переосмислення застарілого розуміння забезпечення податкових відносин у контексті побудови української моделі фінансової безпеки. Зазначено, що відповідальність платника податків містить такий елемент як «правомірна поведінка», що передбачає єдність юридичного і соціального змісту реалізацій його прав та обов'язків, спрямованих на підтримку державного гарантування фінансової безпеки в інтересах всього суспільства. Відповідно, відповідальність платника податків – соціальна користь, яка відповідатиме ідеальній моделі основи фінансової безпеки держави. Фінансова безпека держави напряду пов'язана з фінансовою безпекою платників податків. Зауважено на тому, що фінансова безпека держави не може бути досягнута без підтримки у розвитку платника податку і, навпаки, добробут платника податків не можливо досягнути без відчуття безпеки. Такої позитивної взаємозалежності можливо досягнути лише у рамках взаємоповаги та взаємо-відповідальності. Виявлено, що взаємна відповідальність платника податків і держави – стан, при якому забезпечується створення і розвиток умов для гідного та плідного життя населення, перспективного розвитку економіки, зростання добробуту та безпеки національних інтересів.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, фінансова відповідальність, фінансова безпека, державна безпека, платник податків, права людини, податкове правопорушення, вина у податковому правопорушенні, податкові правовідносини, тінізація економіки, суб'єкти запобігання тінізації економіки, адміністративно-правові заходи запобігання тінізації економіки.

**Постановка проблеми.** Ще у 1994 році ООН (відповідно до програми розвитку ООН 1994 року) оприлюднила «концепцію безпеки» яка мала орієнтиром людину. Комісія з питань безпеки людини (CHS) була створена в січні 2001 року, перший звіт якої було опубліковано у 2003 році, в якому акцентувалося на «захисті життєво-важливого ядра всіх

людських життів» способами, які розширюють свободу людини та її реалізацію». У даному документі також зазначалося, що свобода жити гідно відноситься до життєво-важливих цілей безпеки людини. У наступному документі ООН «Безпечніший світ» (2004 р.) було визнано, що існує широкий спектр загроз, які можуть загрожувати національній безпеці будь-якої країни та, відповідно, безпеці окремих осіб, адже це взаємопов'язано, і тому

наголошувалося на усуненні вищезгаданих загроз та потребі у підходах, які охоплюватимуть як питання людської, так і національної безпеки. У доповіді ООН «Велика свобода: до розвитку, безпеки та прав людини для всіх» (2005 р.) «свобода від страху, поневірянь та свобода жити гідно» розглядаються як основні елементи безпеки людини (пункт 143 Підсумкового документу Світового саміту Генеральної Асамблеї ООН 2005) [1]. У 2012 році Генеральна Асамблея ухвалила резолюцію ООН 66/290, під назвою «Наступні заходи відповідно до пункту 143 з безпеки людини Підсумкового документа Всесвітнього саміту 2005 року». У цій резолюції безпека людини визначається як «підхід до надання допомоги державам-членам у виявленні та вирішенні широко поширених та наскрізних проблем, пов'язаних з виживанням, засобами для існування та гідністю їх народів». Відповідно до цієї резолюції концепція безпеки людини, серед іншого, означає: «право людей жити вільно і гідно, без злиднів та розпачу. Всі люди, особливо вразливі люди, мають право на свободу від страху та свободу від потреби, з рівними можливостями користуватися всіма своїми правами та повністю розвивати свій людський потенціал» [2]. Тобто на сучасному етапі актуалізується безпека людини як платника податків, що потребує комплексності підходів до розуміння взаємної відповідальності людини і держави та безпеки людини і фінансової безпеки держави, що вимагає перегляду переважаючих інституційних моделей та розробки державної політики щодо її реалізації між державними податковими установами та платниками податків.

**Метою статті** є окреслення доктринального і правового забезпечення фінансової безпеки держави у зв'язку з актуалізацією питання щодо співвідношення фінансової відповідальності особи перед державою та фінансовою безпекою держави з огляду на новітні виклики та підходи до розуміння прав людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню вдосконалення законодавства щодо вдосконалення механізму юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права присвячено достат-

ньо робіт у різних галузях права, в яких передусім розглядалися недоліки зазначеного механізму, що, відповідно створює передумови для загрози фінансової безпеки України. Це праці таких науковців як: О.П. Орлюк Е.С. Дмитренко, А.О. Храбров, А.О. Єфремов, С.В. Борзаниця, М.П. Кучерявенко, Р.М. Нешко, В.І. Матвійчук, О.В. Олійник, І.В. Філон, І.С. Пирога тощо. Проте, у наукових дослідженнях висвітлюються лише окремі питання фінансової безпеки держави та повною мірою не відображають її взаємозв'язок з фінансовою відповідальністю платника податків.

**Виклад основного матеріалу.** Історично основною загрозою національній безпеці держави були збройні конфлікти, які були завжди, тому під поняттям «безпека» часто розуміють контроль держави від можливих військових загроз. Однак у сучасному розвиненому суспільстві поняття безпеки перестало обмежуватися лише розумінням «військова загроза», адже актуальними є такі загрози як: «фінансова криза», «тероризм», «розповсюдження ядерної, хімічної зброї», «етнічні конфлікти», «організована злочинність», «епідемії», «зміна клімату» тощо. Фінансова криза, яка вважається небезпекою для всіх держав світу безпосередньо стосується і України, та особливо це відчувається в умовах війни. Відповідно до Концепції національної безпеки України, національну безпеку визначають як рівень захищеності життєво-важливих інтересів, прав і свобод особи, життєво-важливих інтересів суспільства, держави та її довкілля від зовнішніх та внутрішніх загроз [3]. Відповідно до пункту четвертого статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» державна безпека – це захищеність окрім іншого, життєво – важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [4]. Спираючись на дані визначення варто зазначити, що у застосуванні конструкцій «рівень захищеності» (у Концепції) та «захищеність» (у законі), на нашу думку, мається на увазі існування мінімального допустимого ступеню незахищеності особи з одного боку, та відповідальності за забезпечення прав та інтересів осіб в тій мірі, яка би відпо-



відала очікуванню всього суспільства в певній ситуації, з іншого боку. Конструкція «захищеність» вимагає сталості (неможливості порушити), стан, який необхідно підтримувати і нести відповідальність в разі його порушення або функціональних збоїв. Зрозуміло, що забезпечення високого рівня фінансової безпеки під час війни, епідемій, стихійних лих тощо не можливо гарантувати, але здійснення відповідних функцій державними органами в даних випадках є реальною можливістю, про що необхідно не лише впроваджувати по ситуації, а й планувати заздалегідь (передбачати можливість настання).

Так, підхід до проблеми фінансової безпеки, окреслено (2022 рік) необхідністю реальної спільної роботи податківців та платників податків, які стали на захист економіки України, адже сильна економіка, наповнений бюджет – це забезпечення видатків на загальну безпеку держави (медицину, освіту, організацію безперебійної роботи сервісів та послуг, які надаються державними органами та належного виконання їх функцій. З іншого боку, фінансова безпека держави напряму пов'язана з фінансовою безпекою платників податків, відповідно, у перші місяці війни до Податкового кодексу України було внесено низку змін, спрямованих на підтримку платників податків в умовах дії воєнного стану, а державною податковою службою України забезпечено практичну реалізацію таких змін. Зокрема, було звільнено від відповідальності платників у разі неможливості виконання своїх обов'язків; діяв мораторій на податкові перевірки, крім фактичних; встановлено особливості застосування спрощеної системи оподаткування; відновлено камеральні та документальні перевірки податкової звітності; відшкодування сум ПДВ з бюджету; створено сприятливі умови для діяльності індустріальних парків; звільнена від оподаткування благодійна допомога, зібрана волонтерами. Окрім того, після запровадження воєнного стану було введено мораторій на проведення більшості перевірок, державною податковою службою України застосовувалися виключно дозволені заходи контролю та була посилена аналітична робота для виявлення «недобропо-

рядного бізнесу» [5]. Такі впровадження вбачаються позитивними, з огляду на взаємну відповідальність людини та держави, якої не може бути усунене навіть у воєнний час.

Як зазначається в резолюції 66/290 Генеральної Асамблеї ООН, «безпека людини – це підхід, покликаний допомогти державам-членам у виявленні та вирішенні широко поширених і наскрізних проблем, що заважають виживанню, засобам існування та гідності їхніх народів». Тобто орієнтування повинно бути перед усім на людину, що передбачає комплексні, контекстно-орієнтовані та профілактичні заходи, які посилюють захист та розширення права та можливості усіх людей [2]. Тобто, питання фінансової безпеки держави повинно бути окреслено опікою (зусилля мають бути спрямовані на об'єкти безпеки: людину, суспільство інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне та природне середовище, природні ресурси тощо) а не декларативністю.

На думку науковців, законний інтерес платника податків становить об'єктивно існуючі очікування, обґрунтовані сподівання платника податків з приводу всіх можливих аспектів публічних відносин з державою в особі контролюючих органів чи їх посадових осіб як-то: на підставність заходів податкового контролю й податкового примусу, на правдивість і достовірність результатів контролю, на дотримання процедур [6, с.32]. інтереси платника податків науковці досліджують як публічні – такі, що закріплені в нормах права і забезпечені примусовою силою держави та приватні – індивідуалізовані інтереси конкретних осіб і соціальних груп, що охороняються державою, носіям яких властива відносна самостійність щодо їх реалізації, обумовлена наявністю волі та певної свободи [7, с.18]. Відповідно, інтереси платника податків виділяють поряд з його правами і обов'язками [8, с.366; 6, с.13; 7, с.19]. Беручи до уваги узагальнені підходи науковців, можливо зазначити, що до обов'язків платників податків у цивілізованому світі відносять: обов'язок бути чесним; обов'язок співробітництва; обов'язок надавати точну інформацію і

документи у встановлені строки; обов'язок вести податковий облік; обов'язок зі своєчасної сплати податків у повному обсязі. Приналежно, науковцями наголошується: «якщо більшість платників податків не будуть сплачувати більшу частину своїх податків протягом переважної більшості часу, податкова система зазнає серйозної загрози для свого існування та держава буде не в змозі фінансувати витрати, призначені у кінцевому підсумку для своїх громадян» [7, с.62]. Таким чином, можна дійти висновку, що права платника податків мають на меті задоволення його приватних інтересів, а обов'язки платника податків становлять публічний інтерес щодо забезпечення фінансової безпеки існування суспільства як єдиного цілого.

Взаємозв'язок фінансової відповідальності платника податків та фінансової безпеки держави тісно пов'язаний з правомірною поведінкою, тобто обов'язком діяти відповідно до правових приписів. У контексті підтримання фінансової безпеки держави платник податків повинен діяти правомірно та розуміти свою соціальну значущість. При цьому, суб'єктивна сторона правомірної поведінки платника податків виражається в ставленні особи до її дій та наслідків, які вони породжують, на основі співвідношення цих дій із соціальними нормами і цінностями суспільства [9, с.76]. Відповідно, правомірна поведінка в цілому сприяє стабільному розвитку суспільства, укріплює суспільні відносини та набуває особливого значення тоді, коли вона може бути охарактеризована як свідомо-солідарна із правом, цінностями і принципами демократичного суспільства [10, с. 71].

Отже, відповідальність платника податків містить такий елемент як «правомірна поведінка», що передбачає єдність юридичного і соціального змісту реалізації прав та обов'язків, спрямованих на підтримку державного гарантування фінансової безпеки в інтересах всього суспільства. Відповідно, відповідальність платника податків – соціальна користь, яка відповідатиме ідеальній моделі основи фінансової безпеки держави.

Кожна особа рівно як і держава в особі її органів несуть тягар взаємної відпові-

дальності та є суб'єктами підтримання загальної безпеки. Так, платники податків добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо сплати податків з метою підтримки загальної фінансової безпеки держави. При цьому платники податків вправі очікувати від державних інститутів підтримки і захисту від небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни.

Слід зазначити, що категорія «відповідальність» та «безпека» перетинаються з ідеєю гідності. Посадові особи державних податкових органів не повинні сприйматися в якості «сили на місцях», а в якості надавачів послуг, які залучаються на місцевому рівні з метою забезпечення не лише фінансового розвитку, а також позитивного впливу на підтримку добropорядності платника податків, орієнтиром чого має бути соціальна згуртованість і підтримка. Загальна Декларація прав людини акцентує що кожна людина, як член суспільства, має право на забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній галузі (ст.22), кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне існування (ч.3 ст.23) адже всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах (ст.1) і ніхто не повинен зазнавати такого, що принижує його гідність, поведження (ст.5) [11]. Забезпечення права людини на гідність (гідні умови життя) закріплено у преамбулі Конституції України та визнано людину, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст.3) утверджуючи рівність у праві на гідність (ст. 21) та повагу гідності (ст. 28) адже лише на цій основі є сенс захисту суверенітету і територіальної цілісності України та забезпечення її економічної безпеки, що є однією з найважливіших функцій держави та справою всього Українського народу (ст.17) [12]. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, фінансова безпека – це стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для

стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни [13]. Приналежно, у Стратегії забезпечення державної безпеки (2021) серед об'єктів забезпечення державної безпеки не останнє місце займає економічний потенціал країни, адже низький рівень добробуту населення знижує довіру до держави (п.17) [14]. З іншого боку, відповідальне відношення платника податків до своїх обов'язків укріплює фінансове забезпечення реалізації Стратегії забезпечення державної безпеки, адже її фінансування здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, передбачених для суб'єктів забезпечення державної безпеки, а також з інших джерел, не заборонених законодавством (п.28). Таким чином, взаємна відповідальність платника податків і держави має наступні ознаки: добропорядність відносин; підтримка у створенні і розвитку умов для гідного та плідного життя населення; передбачення взаємних методів подолання фінансових криз; поєднання добробуту людини та безпеки державних інтересів.

**Висновки.** Утвердження прав людини вимагає нових підходів до розуміння та ухвалення рішень і управління у сфері національної безпеки. Для багатьох людей всесвіт сприймається як небезпечне місце, сповнене загроз на багатьох фронтах: затяжні кризи, жорстокі конфлікти, стихійні лиха, епідемії та економічні спади створюють труднощі та підривають перспективи миру, стабільності та сталого розвитку. Такі кризи мають комплексний характер і спричиняють численні форми відсутності безпеки людини. Разом з тим, повага до прав людини є невід'ємною та незамінною складовою безпеки, що фокусується на гідності людини, її основних потребах, розвитку та матеріальному добробуті. Парадигма безпеки держави, таким чином, орієнтована на людину, що є основою для оцінки, розробки та реалізації комплексних заходів реагування на складні проблеми у спільнотах, країнах чи регіонах. Пріоритетним вбачається підхід направлений на запо-

бігання та створенню механізмів раннього попередження фінансових загроз, мінімізації їх впливу та, по можливості, запобігання їх виникненню. Основними інструментами фінансової безпеки у її контексті та взаємозв'язку з фінансовою відповідальністю платника податків є: аналіз обстановки, що склалася на даний; опис змісту загрози; наявність стратегічних напрямів вирішення проблеми.

Фінансова безпека держави відображає наступне: збереженість сталого розвитку економіки; можливість швидкого оновлення та підтримки стійкого функціонування підприємництва в умовах надзвичайних ситуацій з метою задоволення потреб суспільства та підтримання його добробуту. Фінансова безпека держави, таким чином є постійне, комплексне реагування уповноважених органів на зовнішні і внутрішні виклики та потреби суспільства з метою утвердження і додержання пріоритету прав і свобод людини.

Взаємозв'язок фінансової відповідальності платників податків та безпеки держави ґрунтується на взаємній відповідальності – стані, при якому забезпечується добропорядність відносин та всебічна підтримка для створення умов гідного та плідного життя населення, що передбачає планування методів подолання фінансових криз з метою поєднання добробуту людини та безпеки державних інтересів. Фінансова безпека держави не може бути досягнута без підтримки розвитку платника податку і, навпаки, добробут платника податків не можливо досягнути без відчуття безпеки. Логічно, що такої позитивної взаємозалежності можливо досягнути лише у рамках взаємоповаги та взаємо-відповідальності.

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

1. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 24 October 2005. A/RES/60/1. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F60%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
2. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 10 сентября 2012 года. (A/RES/66/290). URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/A\\_RES\\_66\\_290-RU.pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/A_RES_66_290-RU.pdf)
3. Концепція національної безпеки України. URL: [w1.c1.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua)

4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Звіт про виконання Плану роботи Державної податкової служби України на 2022 рік / Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/657704.html>
6. Сліденко А.В. Захист інтересів платників податків при застосуванні заходів податкового примусу: дис. ...к.ю.н: 12.00.07. Харків, 2018. 209 с.
7. Васильєва А.Г. Правова природа обов'язків платника податків: дис. ...к.ю.н. 12.00.07. Харків, 2016. 125 с.
8. Оніщенко Н.М, Зайчук О.В. Теорія держави і права: підручник. Київ: Юринком Інтер, 2008. 268 с.
9. Бондаренко С.О. Суб'єктивні права платників податків: зміст і класифікація: дис. ...к.ю.н. 12.00.07. Харків, 2017. 107 с.
10. Голубовський В.Є. Правомірне поведінка: теоретико-методологічний аспект дослідження. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 68–72
11. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)
12. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
13. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text>
14. Стратегія забезпечення державної безпеки :Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>

---

**Tylchyk V., Tylchyk O. Interrelation between financial responsibility and state security: theoretical and legal aspect**

*This article is dedicated to exploring the interconnection between taxpayers' financial responsibility and state security in the context of mutual accountability between individuals and the state, as well as the security of individuals and the financial security of the state. Existing approaches to defining the concept of "financial security" in national legal doctrines are outlined, and the main features of its relationship with taxpayers' financial responsibility are elucidated. The article argues for a reevaluation of the outdated understanding of ensuring tax relations in the context of building a Ukrainian model of financial security. It is noted that taxpayers' responsibility includes an element of "lawful behavior," which entails the unity of the legal and social content of the realization of their rights and duties aimed at supporting the state's guarantee of financial security in the interests of society as a whole. Accordingly, taxpayers' responsibility is a social benefit that corresponds to the ideal model of the foundation of the state's financial security. The financial security of the state is directly linked to the financial security of taxpayers. It is pointed out that the financial security of the state cannot be achieved without support for the development of taxpayers, and conversely, the well-being of taxpayers cannot be achieved without a sense of security. Such a positive interdependence can only be achieved within the framework of mutual respect and mutual responsibility. It is revealed that the mutual responsibility of taxpayers and the state is a state where conditions for a dignified and productive life of the population, the prospective development of the economy, the growth of prosperity, and the security of national interests are ensured.*

**Key words:** *legal responsibility, financial responsibility, financial security, state security, taxpayer, human rights, tax offense, guilt in a tax offense, tax legal relations, economic shadowing, entities to prevent economic shadowing, administrative and legal measures to prevent economic shadowing.*

УДК 351.745.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.25>**Г. В. Мудрецька**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
(Одеський державний університет внутрішніх справ)  
ORCID ID: 0000-0002-8203-1710

## ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті досліджено особливості доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Проаналізовано основні проблемні питання, які виникають у діяльності органів досудового розслідування щодо виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, що обумовлено необхідністю комплексного наукового дослідження особливостей доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Визначено, що мінливість земельного законодавства, а часом його суперечність, відсутність відповідальних осіб, які забезпечуватимуть прийняття рішень з розпорядження землями, сприяє вчиненню кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, завдаючи значних збитків суспільству та державі в цілому.

На підставі аналізу наукових джерел встановлено, що доказування є найважливішою складовою кримінальної процесуальної діяльності слідчого під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Воно має свої особливості залежно від етапу досудового розслідування та складових елементів доказування, які включають в себе практичну та розумову діяльність слідчого, завданням якої є встановлення ознак складу кримінального правопорушення у сфері земельних відносин та збір фактичних даних, достатніх для прийняття кінцевого процесуального рішення.

Визначено, що специфіка практичної складової доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин полягає у зборі документів щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, які є предметом кримінального правопорушення, а також визначення контролюючих органів, до повноважень яких входить здійснення перевірки дотримання вимог земельного законодавства. Констатовано, що коло обставин, які підлягають доказуванню при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин диференціюється залежно від кваліфікації кримінального правопорушення та від того, які дії чи бездіяльність утворюють собою склад злочину.

**Ключові слова:** доказування, досудове розслідування, кримінальні правопорушення у сфері земельних відносин, предмет доказування, джерела доказів.

**Постановка проблеми.** Статтею 14 Конституції України землі визначено основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Зважаючи на виключно важливе значення землі в усіх сферах життєдіяльності людини, вона виокремлена серед інших об'єктів довкілля. Поряд з цим, мінливість земельного законодавства, а часом його суперечність, відсутність відповідальних осіб, які забезпечуватимуть при-

йняття рішень з розпорядження землями, сприяє посадовим особам вчинювати кримінальні правопорушення у сфері земельних відносин, завдаючи значні збитки суспільству та державі в цілому. Крім того неефективність структури та функцій органів влади, які здійснюють управління у галузі земельних відносини та загальнодоступність процедур отримання земель у власність, сприяють певним категоріям осіб збагачуватись за рахунок незаконних операцій із землею, порушуючи при цьому приписи нормативно-правових актів, які

регулюють сферу земельних відносин.

Перед правоохоронними органами постають значні складнощі, пов'язані з недосконалістю нормативно-правової бази, що регулює дану сферу, недоліками системи державних органів, фактичною відсутністю належної взаємодії державних органів щодо виявлення та розкриття кримінальних правопорушень, пов'язаних із земельними правовідносинами та відсутність сучасних теоретичних та організаційно-тактичних основ діяльності органів досудового розслідування щодо розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Не розробленість зазначених питань у теорії негативно позначається на правозастосовній діяльності, обумовлює прийняття суперечливих правових актів, унаслідок чого знижується ефективність діяльності органів досудового розслідування з виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання виявлення та розкриття злочинів, що пов'язані зі кримінальними правопорушеннями, які вчиняються в процесі проведення операцій із землею. висвітлювали в своїх працях О. М. Бандурка, А. І. Берлач, П. А. Воробей, В. І. Галаган, В. Я. Горбачевський, О. М. Джужа, О. Ф. Долженков, В. П. Захаров, А. В. Іщенко, І. П. Козаченко, О. Є. Користін, В. С. Кузмічов, Є. Д. Лук'янчиков, Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк, М. М. Перепелиця, М. А. Погорецький, О. П. Рябченко, Д. М. Серєда, Л. П. Скалозуб, Л. Д. Удалова, С. С. Чернявський та інші. Однак, у працях увага переважно, приділялася проблемам протидії економічній злочинності в діяльності оперативних підрозділів та органів досудового розслідування. Окремі питання доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із незаконним заволодінням землею були предметом наукових досліджень Н. В. Бондарчуки, О. В. Головкина, С. М. Козела, С. В. Кондратюка, М. М. Паховича, І. С. Телянчука, О. С. Тарасенка, Н. М. Татарина, І. І. Тупельняка. Однак не розробленою залишається тактика проведення окремих слідчих (розшукових) дій у процесі досудового розслідування кримі-

нальних правопорушень у сфері земельних відносин, залишаються дискусійними питання встановлення обставин, які підлягають доказуванню у кримінальних провадженнях розглядуваної категорії.

**Метою статті є аналіз** основних проблемних питань, які виникають у діяльності органів досудового розслідування щодо виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, що обумовлено необхідністю комплексного наукового дослідження особливостей доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Кримінально-правова охорона земельних відносин набуває необхідного рівня лише за умови якісного розслідування та розгляду кримінальних проваджень у сфері земельних відносин, змістовною частиною яких є встановлення та доказування обставин вчинення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Складність виявлення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин полягає в тому, що в діях винних осіб важко встановити ознаки кримінального правопорушення. Виявлення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, в літературі пропонується розглядати як: а) ініціативне збирання правоохоронними органами з будь-яких джерел інформації про ознаки кримінального правопорушення; б) результат цієї діяльності, що є підставою для початку досудового розслідування; в) встановлення обставин вчинення інших кримінальних правопорушень уже під час досудового розслідування шляхом проведення процесуальних дій [1, с.120].

Доказування є найважливішою складовою кримінальної процесуальної діяльності слідчого під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Воно має свої особливості залежно від етапу досудового розслідування та складових елементів доказування, які включають в себе практичну та розумову діяльність слідчого. Завданням практичної та розумової складової діяльності під час доказування у кримінальних провадженнях є встановлення

ознак складу кримінального правопорушення у сфері земельних відносин та збір фактичних даних, достатніх для прийняття кінцевого процесуального рішення. Розумова діяльність полягає у визначенні кола документів, які свідчать про подію злочину, їх місцезнаходження, усвідомлення процедури зміни права власності на землю, документообігу в установах, які приймають рішення щодо права власності, користування чи розпорядження землею, особливостей їх підготовки, видачі [2, с.34]. Специфіка доказування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин обумовлена його структурою, в основі якої М. А. Погорецький виділяє зовнішню та внутрішню [3, с.65]. Це обумовлено тим, що поєднання внутрішніх та зовнішніх елементів при доказуванні у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення у сфері земельних відносин, дозволяє повно, всебічно та об'єктивно виконати завдання кримінального провадження, визначені у ст. 2 КПК України, розмежувати адміністративну та кримінальну відповідальність, визначити наявність чи відсутність у особи умислу, а також визначити обставини, які виправдовують особу чи свідчать про причетність до вчинення злочину. До зовнішніх структурних елементів доказування належать отримання доказів – практична складова доказування, та використання доказів, – розумова складова доказування [2, с.33].

При цьому, до обставин які підлягають доказуванню при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, окрім тих, які визначено в ст. ст. 91 КПК України (подія кримінального правопорушення; винуватість підозрюваного, форма вини, мотив і мета; вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу злочинця, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження; обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання) [4], додатково підлягають встановленню також умови вчинення; мотиви поведінки

підозрюваного; обставини, що сприяли вчиненню; обставини, що впливають на ступінь і характер вини [1, с.223].

При цьому в структурі доказування при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, особливо на початковому етапі досудового розслідування, доречно виокремити наступні етапи: 1) здійснення організаційних заходів – планування початку досудового розслідування, висунення версій, вибір форм взаємодії з особами, які допомагають у вирішенні завдань початкового етапу, а також прийняття процесуальних і організаційних рішень; 2) початкові слідчі (розшукові) дії, спланованість і послідовність яких залежить від типових слідчих ситуацій і елементів криміналістичної характеристики, які допомагають у вирішенні завдань початкового етапу досудового розслідування [5, с. 133].

Говорячи про взаємодію, слід зазначити, що взаємодія при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин має свої особливості. Так, на нашу думку, при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, необхідною є співпраця та координація дій не тільки між правоохоронними органами, але й їх взаємодія з іншими органами (як державними, так і приватними), які регулюють сферу земельних відносин. Л. П. Скалозуб, зазначив, що ефективна протидія злочинам у сфері економіки можлива лише за умови належно організованої спільної діяльності підрозділів ДСБЕЗ з іншими правоохоронними, контролюючими органами та виконавчою владою відповідних рівнів [6, с. 33]. Організаційно-управлінські заходи є важливими заходом організації протидії злочинам у сфері обігу землі, які полягають у тому числі й в координації дій органів, які виконують як облік і розподіл земель, так і контроль за ними, органів державної влади, правоохоронних органів та їх взаємодія.

В Україні в сфері земельних відносин функціонує розгалужена система інститутів землеустрою. Інститути проводять науково-дослідні та проектні роботи в галузі землеустрою, охорони, оцінки та раціонального використання земель, геодезичні роботи та надають консульта-

ційні послуги. Значним обсягом інформації щодо регулювання земельних відносин володіють ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» та Департамент Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель та його структурні підрозділи. А також з виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, які з 26.05.2022 року реалізують функцію державного контролю за використанням та охороною земель через державних інспекторів з державного контролю за використанням та охороною земель відповідних рад повноваження яких визначені в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [7]. Вони мають право проводити перевірки дотримання земельного законодавства, а також володіють матеріалами, які за певних причин не можна отримати від органів земельних ресурсів. Також необхідно зауважити, що важливою є взаємодія з державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, адже основною компетенцією зазначених посадових осіб Держгеокадастру є державний контроль за дотриманням земельного законодавства.

Таким чином, органи досудового розслідування, будучи обізнаними із зазначеними повноваженнями та володіючи інформацією щодо способів учинення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, зможуть ефективно використати зазначені повноваження державних органів при виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин.

Специфіка практичної складової доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин полягає у зборі документів на право власності, користування чи розпорядження земельної ділянки, яка є предметом кримінального правопорушення. Найпоширенішим способом виявлення доказів при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин є витребування та отримання від

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб документів, відомостей, актів перевірок (ч. 2 ст. 93 КПК України), а також застосування тимчасового доступу до речей і документів (ст. 159 КПК України) з метою долучення до матеріалів кримінального провадження правовстановлюючих та технічних документів на земельну ділянку.

Специфіка функціонування землевпорядної організації визначає порядок здійснення та документального оформлення землевпорядних робіт (розробки проекту відведення земельної ділянки; зміни цільового призначення; обґрунтування сівозміни; проекту землеустрою щодо зняття, переміщення, складування, рекультивациі родючого шару ґрунту; технічної документації щодо встановлення меж земельної ділянки; документації на поділ чи об'єднання земельної ділянки), з урахуванням чого правопорушники (відповідно до свого становища, можливостей доступу до певних ресурсів, а також власних професійних якостей) за певних умов обирають конкретний спосіб учинення кримінального правопорушення [1, с. 223].

При цьому, як слушно зауважується в літературі, доречним є витребування наступних документів: 1) витяг з Держгеокадастру про земельну ділянку (яким підтверджується наявність відомостей про земельну ділянку у Держгеокадастрі та міститься інформація про площу земельної ділянки, цільове призначення, обмеження у використанні, склад земельних угідь та інші відомості); 2) документи, які підтверджують право власності (чи користування) земельною ділянкою; 3) копії Технічної документації із землеустрою щодо передання земельної ділянки в оренду, належно засвідчені, прошиті та пронумеровані та погоджені з відділом Держгеокадастру; 4) належно завірені копії рішення сільської, селищної, міської ради «Про передачу земельної ділянки у приватну власність і користування»; 5) копії документів щодо реєстрації земельної ділянки в Держгеокадастрі; 6) копії Державного акта на право власності



сті на земельну ділянку; 7) копії договору купівлі-продажу земельну ділянку; 8) копії документів Держгеокадастру (індексні кадастрові карти (плани) України, областей, районів, сіл, селищ, міст; індексні кадастрові карти (плани) кадастрової зони, кадастрового кварталу; кадастрові карти (плани) областей, районів, сіл, селищ, міст, інші тематичні карти (плани), перелік яких встановлюється Порядком ведення Держгеокадастру; 9) поземельні книги, а також документи, що стали підставою для внесення відомостей до Держгеокадастру. Також до Держгеокадастру включаються такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування; опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти Держгеокадастру, до яких територіально (повністю або частково) належить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх назв; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; нормативна грошова оцінка; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку [8, с.32].

Таким чином, практична складова доказування на початковому етапі доказування при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, полягає у визначенні кола державних установ, в яких можуть зберігатись документи щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, а також визначення контролюючих органів, до повноважень яких входить здійснення перевірки дотримання вимог земельного законодавства.

Коло обставин, які підлягають доказуванню при розслідуванні кримінальних

правопорушень у сфері земельних відносин диференціюється залежно від кваліфікації кримінального правопорушення та від того, які дії чи бездіяльність утворюють собою склад злочину. Так Під час досудового розслідування кримінального правопорушення, передбаченого ст. 356 КК України, обставинами, які підлягають першочерговому встановленню є факт самовільного, всупереч установленому законом порядку, вчиненні будь-яких дій із земельною ділянкою, правомірність яких оспорується окремим громадянином або підприємством, установою чи організацією та заподіяння значної шкоди інтересам громадянина, державним чи громадським інтересам, або інтересам власника [9, с. 40].

Під час розслідування злочинів екологічної спрямованості, пов'язаних із незаконним заволодінням землею (статті 239-1, 239-2, 254 КК України), обставинами, які підлягають першочерговому встановленню є ті, які свідчать про: незаконне заволодіння ґрунтовим покривом, що спричинило небезпеку для життя та здоров'я людей чи довкілля (ст. 239-1 КК України) [10, с. 543]; незаконне заволодіння землями водного фонду та наявність фактичної можливості розпоряджатися цими землями (ст. 239-2 КК України) [11, с. 284]; безгосподарське використання земель, що спричинило тривале зниження або втрату родючості земель. Виведення земель із сільськогосподарського обороту; змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту (ст. 254 КК України) [12, с. 78].

Говорячи про мету доказування, то у ч. 2 ст. 91 КПК України визначено, що метою доказування є встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження [4]. Кримінальний процесуальний кодекс зобов'язує всебічно, повно і неупереджено встановити всі обставини кримінального провадження (ч. 1 ст. 94 КПК України), що мають значення (ч. 2 ст. 91 КПК України). Таким чином, метою доказування при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин є збір доказів, достатніх для обґрунтування процесуальних рішень, які можуть бути прийняті прокурором за результа-

тами досудового розслідування по даній категорії кримінальних проваджень, передбачених ч. 2 ст. 283 КПК України.

**Висновки.** Земельні ресурси завжди існують об'єктивно, їх наявність як елемент навколишнього середовища завжди знаходиться поза часом та незалежно від волі посадових осіб, уповноважених здійснювати щодо цих ресурсів ті чи інші дії дозвільного, реєстраційного, контрольно-наглядового характеру. З часом можливі лише поступова трансформація статусу, категорії, призначення цих ресурсів, змісту наданих щодо них прав та покладених обов'язків, зміна правовласників, настання тих чи інших наслідків екологічного, соціокультурного чи іншого характеру, а також модернізація правового режиму землеволодіння та землекористування тощо. Оскільки права на земельні ділянки як на об'єкти нерухомості підлягають обов'язковому обліку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, відповідно кожен факт виникнення, переходу, припинення права власності на землю вимагає обов'язкової державної реєстрації. Тому суб'єкти даного виду кримінальних правопорушень, вчиняючи дії з незаконного виділення та подальшого відчуження нерухомості, не можуть оминати процедуру державної реєстрації та зобов'язані забезпечити факт виникнення, переходу або припинення права власності або іншого передбаченого законом права на землю, що в свою чергу призводить до фальсифікації документів у поєднанні з приховуванням справжньої інформації щодо земельної ділянки. При цьому різні нововведення, що стосуються процесу юридичного оформлення виникнення, переходу, припинення права власності на землю, найчастіше відображають поступове їх ускладнення, зокрема, деталізацію та конкретизацію різних критеріїв, що характеризують цю ділянку та відображаються у реєстраційних документах, присвоєння кадастрового номера, уточнення площі та меж ділянки шляхом появи більш якісних технічних засобів тощо.

Таким чином, розглянувши у змістовному аспекті особливості доказування у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері земельних відно-

син, ми дійшли висновку про наявність у ньому чітко виражених рис, які зумовлені, по-перше, специфікою земельних ресурсів як об'єктів злочинного посягання; по-друге, компетентністю зацікавлених осіб у регламентованому законодавством режимі виникнення, припинення, переходу права власності на землю та іншого права законного володіння, по-третє, динамічністю земельного законодавства, що неодноразово піддається різним правовим модернізаціям, що в свою чергу зумовлює проблематичність виявлення та всебічного розслідування цих діянь.

### Список використаної літератури:

1. Ігнатченко Н. В. Обставини, що підлягають встановленню у кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Юридична наука. 2020. № 6(108). С.119-227
2. Дякін Я. О. Доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані з незаконним заволодінням землею: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Національна академія внутрішніх справ; Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019. с.34
3. Погорецький М.А. Нова концепція кримінального процесуального доказування. Вісник кримінального судочинства. 2015. № 3. С. 63–79.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
5. Барвенко В. К. Початковий етап розслідування порушення правил охорони вод та забруднення моря: дис. ...канд. юрид. наук. Кривий Ріг, 2019. 278 с
6. Скалозуб Л. П. Організація взаємодії підрозділів ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами. Науковий вісник ДДУВС. Дніпропетровськ, 2009. № 4. С. 31-43.
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>
8. Розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з протиправним поглинанням та захопленням підприємств, сільськогосподарських земель, порушенням прав їх законних власників (рейдер-

- ство) / [М. С. Цуцкірідзе, Р. М. Дударець, С.З. Довгунь та ін.]. Дніпро: Видавництво, 2021. 72 с.
9. Арманов М.Г. Співвідношення складів злочинів самоправства та примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». Харків. 2006. Вип. 6. С. 38–44.
  10. Азаров С.Д., В.К. Гришук, А.В. Савченко. Науково-практичний коментар кримінального кодексу України. Київ. 2016. 1064 с.
  11. Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні (проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства): монографія. Київ. 2002. 636 с.
  12. Антонюк Н. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільнебудівництво. Вісник прокуратури: загальнодержавне фахове юридичне видання. Київ. 2008. № 1. С. 77–87.

### **Mudretska H. Features of evidence in the pre-judicial investigation of criminal offenses in the field of land relations**

*The article examines the peculiarities of evidence in the pre-trial investigation of criminal offenses in the field of land relations. The main problematic issues that arise in the activity of pretrial investigation bodies regarding the detection and investigation of criminal offenses in the field of land relations are analyzed, which is due to the need for a comprehensive scientific study of the peculiarities of proof in the pretrial investigation of criminal offenses in the field of land relations.*

*It was determined that the variability of land legislation, and sometimes its contradictions, the absence of responsible persons who will ensure the adoption of decisions on the disposal of lands, helps officials to commit criminal offenses in the field of land relations, causing significant damage to society and the state as a whole.*

*Based on the analysis of scientific sources, it was established that evidence is the most important component of the criminal procedural activity of the investigator during the investigation of criminal offenses in the field of land relations. It has its own characteristics depending on the stage of the pre-trial investigation and the constituent elements of proof, which include the practical and mental activity of the investigator, the task of which is to establish the signs of a criminal offense in the field of land relations and collect factual data sufficient to make a final procedural decision.*

*It was determined that the specificity of the practical component of proof in the pre-trial investigation of criminal offenses in the field of land relations consists in the collection of documents regarding the ownership, use and disposal of land plots that are the subject of a criminal offense, as well as the determination of controlling bodies whose powers include the implementation of verification of compliance with the requirements of land law legislation.*

*It was established that the range of circumstances that must be proven in the investigation of criminal offenses in the field of land relations is differentiated depending on the qualification of the criminal offense and on what actions or omissions constitute the composition of the crime.*

**Key words:** *evidence, pre-trial investigation, criminal offenses in the field of land relations, subject of evidence, sources of evidence.*

УДК 343.415 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.26>

**Д. О. Колодін**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан факультету цивільної та господарської юстиції  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

*У статті розглядається питання кваліфікації кримінальних правопорушень проти виборчої системи України. Проводиться стислий аналіз основних практичних питань, які виникають в процесі кримінально-правової кваліфікації кримінальних правопорушень проти виборчої системи України, розкривається їх зміст та значення для постановлення вироку. Визначаються основні проблемні аспекти кваліфікації діянь на основі чинних кримінальних заборон у сфері охорони виборчого процесу, які вимагають відповідної реакції законодавця.*

*Неправильна оцінка ознак об'єктивної сторони кримінально караних діянь проти виборчої системи, стає причиною притягнення винних осіб до відповідальності за злочини, яких вони не вчиняли. Це в свою чергу завдає шкоди авторитету судових органів, що зумовлює необхідність дотримання теоретичних правил кваліфікації кримінально караних діянь і врахування узагальненої правозастосовної практики при здійсненні їх оцінки.*

*Обґрунтовується висновок, що постійний процес оновлення статей кримінального закону про кримінальні правопорушення проти виборчої системи не сприяє ефективному механізму реалізації заходів кримінально-правового впливу у цій сфері народодовладдя. Часті законодавчі правки (по суті щоразу, коли в країні мають місце вибори того чи іншого виду), відсутність чітких уніфікованих узгоджених дефініцій та одностійності судового підходу призводить до неоднакового правозастосування, тривалих судових процесів, процедур оскарження та різночитання правового змісту різними судовими інстанціями, що у своїй сукупності призводить до широко ряду проблем при провадженні кримінально-правової кваліфікації кримінальних правопорушень проти виборчої системи України.*

**Ключові слова:** вибори, виборча система України, кваліфікація, кримінально-правова кваліфікація, кримінальні правопорушення, кримінальні правопорушення проти виборчої системи України.

**Постановка проблеми.** Правова оцінка порушення виборчих прав має ґрунтуватися на відповідності вчиненого діяння в об'єктивній діяльності та галузевих правових принципах. Належна реакція на правопорушення у виборчій сфері має бути застосування заходів державного примусу та відповідних стягнень з особи, яка вчинила таке посягання. Одним із складних аспектів практичної реалізації відповідальності за вчинення кримінально караних діянь проти виборчої системи України є їх правильна кваліфікація та розмежування з адміністративними деліктами.

Правильна кримінально-правова кваліфікація кримінально караного діяння є основою законного вироку. Багато авторитетних дослідників галузі кримінального права, серед яких М.Й. Коржанський, А.А. Музика, В.О. Навроцький, А.В. Савченко обґрунтовували у своїх працях важливість правильної оцінки діяння особи.

**Метою** даної статті є аналіз теоретичних та практичних проблем кваліфікації кримінальних правопорушень проти виборчої системи України.

**Основний виклад матеріалу.** Юридична кваліфікація «розглядається як визначення певним суб'єктом правового змісту окремої фактичної ситуації. Таке розуміння дозволяє визнати її відносно самостійним соціально-правовим явищем,

яке має власний («внутрішній») зміст і водночас взаємодіє (може взаємодіяти) з іншими компонентами соціально-правової дійсності» [1, с. 135-138].

З точки зору В.О. Навроцького, «кримінально-правова кваліфікація – це оцінка діяння, яке заподіяло чи могло заподіяти істотну шкоду, та характеризується рисами кримінальної протиправності, що полягає у визначенні того, якою статтею (частиною, пунктом статті) кримінального закону передбачене це діяння» [2].

Для кваліфікації велике значення має не лише встановлення фактичних обставин справи, а й розподіл тих фактів, яким притаманні об'єктивно визначені, передбачені законом правові ознаки та їх конкретизація [3, с. 47]. Відтак у теорії кримінального права «розрізняють дві підстави кваліфікації кримінальних правопорушень – фактичну та юридичну» [4, с.152]. Фактичною підставою кваліфікації кримінального правопорушення є «інформація про вчинене суспільно небезпечне діяння, що стала відомою правоохоронним органам і яку вони здобули в законному порядку» [5, с. 44]. Юридичною підставою слід вважати «кримінально-правову норму, що передбачає узагальнені, типові ознаки злочинного діяння» [6, с. 171].

Поняття кримінально-правової кваліфікації також характеризується такими найважливішими рисами, як зміст і об'єм, де зміст розкривається за допомогою його визначення та вимагає виділення і проведення характеристики істотних, необхідних і достатніх ознак кримінально-правової кваліфікації.

Отже, об'єктом кримінально-правової кваліфікації слід вважати вчинене особою діяння, ознаки якого (об'єктивні та суб'єктивні) мають подібність, схожість (формально співпадають) з ознаками діяння, склад якого визначений законодавцем у статті (частині статті чи її пункті) Особливої частини КК України як кримінальне правопорушення.

Кваліфікація кримінальних правопорушень проти виборчої системи становить собою правову оцінку кримінально караного посягання, яке заподіяло чи могло заподіяти шкоду суспільним відносинам у сфері реалізації виборчих прав громадян,

відносин між людьми у процесі їх спільної діяльності по формуванню владних виборчих органів та органів публічної влади в Україні.

Першим складним питанням при практиці застосування кримінальних заборон у сфері охорони виборчої системи є питання розмежування перешкоджання здійсненню виборчого права від порушення порядку ведення передвиборчої агітації; фальсифікації виборчих документів від порушення порядку виготовлення виборчих бюлетенів, ненадання копій виборчого протоколу, невиконання рішення виборчої комісії, порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів тощо.

При здійсненні кримінально-правової кваліфікації даного кримінального правопорушення варто брати до уваги, що кримінальне правопорушення є закінченим з моменту перешкоджання, тобто здійснення протиправного впливу на свідомість потерпілої особи, незалежно від того, чи досяг винний бажаного результату під час виборів чи ні.

Окремо слід звернути увагу на перешкоджання здійсненню виборчого права у формі ухилення члена виборчої комісії від роботи комісії без поважних причин, що полягає у фактичному блокуванні можливості здійснення активного виборчого права, неможливості реалізації свого голосу або обліку відданого голосу у виборчому процесі. У зазначеному контексті виникає питання в частині визначення «поважних причин». Видається, що дана обставина є достатньо суб'єктивною та з «розмитими межами», адже відсутність чіткого формулювання у дефініції норми залишає широке поле для надмірного суб'єктивізму в даному визначенні. Така ситуація вимагає належного унормування, встановлення чіткого формулювання, фіксації належним чином

Кваліфікований та особливо кваліфікований склади перешкоджання здійсненню виборчого права передбачають перешкоджання вільному здійсненню громадянином його виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії або офіційного спостерігача при виконанні ними своїх

повноважень більш небезпечними способами: із застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням майна, погрозою їх вчинення або із поєднанням альтернативних ознак: вчинення за попередньою змовою групою осіб, членом виборчої комісії чи іншою службовою особою з використанням її службового становища.

Одним із найпоширеніших кримінальних правопорушень проти виборчої системи є незаконне використання виборчого бюлетеня для голосування або голосування виборцем більше ніж один раз кримінальне правопорушення, передбачене ст. 158-1 КК України, яке містить широкий перелік альтернативних діянь, що утворюють як основний, так і його кваліфікований склад. Варто відмітити, що об'єктивна сторона голосування більше ніж один раз вже за своєю сутністю передбачає незаконні маніпуляції із виборчими бюлетенями шляхом проставлення відміток за кандидата, що формально пошкоджує предмет кримінального правопорушення. Спрямування діяння орієнтоване на реалізацію права голосу через отримання кількісної переваги над суперниками.

При кваліфікації діяння, передбаченого ст. 158-1 КК України, слід взяти до уваги, що під пошкодженням виборчої документації у теорії кримінального права розуміють «приведення виборчої документації у частково непридатний стан, який затрудняє чи унеможлиблює її використання за призначенням, тобто для верифікації результатів виборів» [7, с. 66].

Складнощі при кваліфікації зазначеної групи кримінальних правопорушень виникають, в тому числі, через бланкетний характер значної частини відповідних статей КК України, що вимагає ґрунтовних знань виборчого законодавства. Наприклад, це стосується понятійного апарату та ключових визначень, зокрема це стосується визначення виборчої документації. Так, у ст. 158-2 КК України законодавець пропонує визначення виборчої документації, наводячи відповідний перелік можливих документів. Однак, розуміння, що собою представляють дані документи вимагає звернення до галузевого законодавства та відповідного його трактування. Особливо, коли мова йде про «інші документи, що приймаються (складаються) виборчими

комісіями та/або подаються до виборчих комісій під час виборчого процесу та підлягають зберіганню після проведення виборів у державних архівних установах або в Центральній виборчій комісії України».

Таким документом це може бути «паперовий чи електронний документ, який складається в процесі виборчого процесу і підробка якого та інші незаконні дії стосовно нього можуть безпосередньо вплинути на результати виборів: списки виборців, контрольні талони бюлетенів, посвідчення кандидатів у народні депутати тощо» [8, с. 263].

Для визначення, що саме за документ підлягає даному визначенню вимагається звернення до значної кількості нормативних актів, в тому числі, це можуть бути певні документи організаційно-правового характеру, які винесені ЦВК, які, до речі, можуть мати місце кожен епізод виборів того чи іншого виду в державі, що, безперечно, ускладнює процес кримінально-правової кваліфікації.

З цього приводу у науковій літературі зазначається, що «необхідним є визначення найширшого переліку виборчих документів, який би включав постанови, протоколи, акти виборчих комісій, заяви та подання членів виборчої комісії чи комісії з референдуму, кандидатів на виборах, представників чи уповноважених осіб політичної партії, місцевої організації політичної партії, довірених осіб кандидата на виборах або офіційних спостерігачів, що складаються та/або подаються до виборчих комісій в межах виборчого процесу, що унеможливило би забезпечення належного розслідування випадків фальсифікації актів виборчих комісій та документів, які подаються до цих комісій кандидатами, політичними партіями, їх місцевими організаціями [9]».

Досліджуючи питання кваліфікації розголошення таємниці голосування, варто враховувати, що «не утворює складу цього кримінального правопорушення добровільне повідомлення виборцем чи учасником референдуму іншим особам про свій вибір, наприклад, своїм родичам чи знайомим, а також при відповідях працівникам установ, що проводять соціологічні опитування (так звані екзит-поли)» [8, с. 281-282]. При

цьому, як зазначається, «саме по собі оприлюднення інформації про свій вибір не підпадає під ознаки складу порушення таємниці голосування, однак форма, в якій така інформація подається в день голосування може становити інше правопорушення у вигляді агітації поза визначеними законодавством строками» [10].

Також, варто відмітити, що беручи до уваги офіційні пояснення національної судової практики [11], якщо у складі кримінального правопорушення окремі його складові дій містять ознаки та прояви іншого посягання, то відповідно варто в таких ситуаціях звертатися до правил кваліфікації за сукупністю діянь.

Окремої уваги заслуговує питання кримінально-правової кваліфікації підкупу виборця. Як зауважує С.В. Якімова, «підкуп виборця, учасника референдуму є різновидом підкупу, а оскільки підкуп загалом є кримінально караним корупційним правопорушенням, то згідно з правилами формальної логіки, відповідно і його різновид у сфері реалізації виборчих прав також доцільно розглядати як корупційне правопорушення». При цьому, на думку вченої, «існує розбіжність у визначенні переліку корупційних правопорушень у положеннях чинного кримінального законодавства України, де бракує посилання на ст. 160 КК України» [12, с. 461].

Взагалі підкуп становить кримінально каране посягання, яке включає в себе сукупність взаємопов'язаних актів суспільно небезпечної поведінки щодо пропозиції, обіцянки чи передачі неправомірної вигоди з однієї сторони, та прийняття такої пропозиції, обіцянки або одержання її, з іншої, за виконання акту певної поведінки, що обумовлена можливостями її спеціального статусу в силу або навпаки утримання від виконання певних дій тощо.

Аналіз змісту кримінальної заборони дає підстави погодитися з фахівцями, які зазначають, що «не всі сторони виборчого процесу є службовими особами: підкуп багатьох категорій учасників виборчого процесу (кандидатів на виборні посади, довірених осіб кандидатів, офіційних представників та уповноважених осіб партій чи блоків, «рядових» членів окружних (територіальних) та дільничних виборчих

комісій, членів ініціативних груп референдуму, членів комісій з референдуму, офіційних спостерігачів від партій чи блоків, кандидатів, громадських організацій, іноземних держав та міжнародних організацій) не утворює складу кримінального правопорушення, що може призвести до неповної криміналізації» [8, с. 303].

Видається, що вирішенням певної складової цієї проблеми може бути нормативне узгодження переліку спеціальних суб'єктів, характерних для кримінальних правопорушень проти виборчої системи України, передбачених нині чинними ст.ст. 157-160 КК України.

**Висновки.** Отже, постійний процес оновлення статей кримінального закону про кримінальні правопорушення проти виборчої системи не сприяє ефективному механізму реалізації заходів кримінально-правового впливу у цій сфері народовладдя. Часті законодавчі правки (по суті щоразу, коли в країні мають місце вибори того чи іншого виду), відсутність чітких уніфікованих узгоджених дефініцій та одноманітності судового підходу призводить до неоднакового правозастосування, тривалих судових процесів, процедур оскарження та різночитання правового змісту різними судовими інстанціями, що у своїй сукупності призводить до широко ряду проблем при провадженні кримінально-правової кваліфікації кримінальних правопорушень проти виборчої системи України.

В той же час, у переважній своїй більшості, зміни до кримінальних заборон у сфері виборчого процесу не були викликані необхідністю врахування рекомендацій Ради Європи та імплементацією міжнародно-правового досвіду боротьби із посяганнями у виборчій сфері, а реалізувалися переважно за рахунок внесення змін до окремих структурних частини статей за рахунок викладу їх у новій редакції. Така динаміка змін регулятивного законодавства вимагає значно більшої уваги та ресурсозатрат суб'єктів кваліфікації, оскільки ознаки зазначеної групи кримінальних правопорушень сформульовано у банкетних диспозиціях без дотримання послідовного використання понятійного апарату, а інколи й з дублюванням змісту.

**Список використаної літератури:**

1. Шапченко С.Д. Юридична кваліфікація як соціально-правове явище та деякі її загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії адвокатури України*. 1(17). 2010. С. 135-138.
2. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посіб. / В.О. Навроцький. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 704 с.
3. Короленко М.П. Кваліфікація умисних вбивств за обтяжуючих обставин: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.
4. Устрицька Н.І. Кваліфікація повторності злочинів: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. 216 с.
5. Савченко А.В., Кришевич О.В. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг. Науково-практичний коментар до розділу XVII Особливої частини Кримінального кодексу України / За заг. ред. В. І. Шакуна. Київ: Алерта, 2012. 160 с.
6. Навроцький В.О. Провокація хабара як можливий спосіб боротьби з корупцією. *Вісник Академії правових наук*. 1998. № 4. С. 157-162.
7. Антипов В.І., Топчій В.В. Кримінально-правова кваліфікація посягань на виборчі та референдні права. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. 116 с.
8. Актуальні проблеми кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / за заг. ред В.В. Топчія; наук. ред. В.І. Антипова. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. 896 с.
9. Узагальнені пропозиції за результатами регіональних обговорень стану розслідування злочинів на чергових місцевих виборах-2015. URL: <https://www.opora.ua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi-vybory-2015/43697-uzahalneni-propozytsii-za-rezultatamy-rehionalnykh-obhovoren-stanu-rozsliduvannia-zlochyniv-na-cherhovyykh-mistsevykh-vyborakh-2015>
10. Деякі питання порушення таємниці голосування: досвід попередньої виборчої кампанії та практика ЄСПЛ. URL: <https://www.opora.ua.org/blog/vybory/vyborchi-ombudsmeni/18841-deiaki-pitannia-porushennia-taiemnitSIGolosuvannia-dosvid-poperednoyi-viborchoyi-kampaniyi-ta-praktika-espl>
11. Постанови Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 р. № 7 «Про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v0007700-10>
12. Якимова С. В. Родові та видові ознаки підкупу, у зв'язку з реалізацією виборчих прав, за кримінальним законодавством України URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/31535/1/76-459-463.pdf>

**Kolodin D. Separate issues of the qualification of criminal offenses against the electoral system of Ukraine**

*The article examines the issue of qualification of criminal offenses against the electoral system of Ukraine. A brief analysis of the main practical issues that arise in the process of criminal-legal qualification of criminal offenses against the electoral system of Ukraine is carried out, their content and significance for sentencing is revealed. The main problematic aspects of qualification are determined on the basis of current criminal prohibitions in the field of protection of the election process, which require an appropriate reaction of the legislator.*

*Incorrect assessment of the signs of the objective side of criminally punishable acts against the electoral system becomes the reason for bringing guilty persons to justice for crimes they did not commit. This, in turn, harms the authority of judicial bodies, which makes it necessary to observe the theoretical rules for the qualification of criminally punishable acts and to take into account the generalized law enforcement practice when evaluating them.*

*It is assumed that the constant process of updating the articles of the criminal law on criminal offenses against the electoral system does not contribute to an effective mechanism for the implementation of measures of criminal and legal influence in this sphere of people's power. Frequent legislative amendments (essentially every time an election of one kind or another is held in the country), the lack of clear, unified, agreed definitions and the uniformity of the judicial approach lead to unequal application of the law, lengthy court processes, appeal procedures and different readings of the legal content by different courts, which in its totality leads to a wide range of problems in the criminal-law qualification of criminal offenses against the electoral system of Ukraine.*

**Key words:** elections, electoral system of Ukraine, qualification, criminal legal qualification, criminal offenses against the electoral system of Ukraine.



УДК 342.951:07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.27>**В. В. Галуцько**

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0003-1619-5028

**І. Л. Бородін**

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0002-1874-3238

**І. О. Глобенко**

доктор філософії у галузі знань «Право», старший викладач кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0002-3058-521X

## **ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

*У статті розкриті особливості публічного адміністрування телебачення в Україні в умовах воєнного стану. Доведено, що основними адміністративними органами які здійснює публічне адміністрування у сфері телебачення в умовах воєнного стану є Ради національної безпеки і оборони України та Національна рада з питань телебачення радіомовлення. Остання здійснює безпосередній адміністративно правовий вплив на телекомпанії. Такий вплив здійснюється нормам м'якої дії. Основним засобом впливу на власників, посадових осіб телерадіокомпаній та журналістів є класичний захід адміністративного права переконання. Коли їм роз'яснюється, що в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення паралельно з відбиттям збройного нападу, здійснюється інформаційна війна. Відповідна інформаційна діяльність в м'якому адміністративно-правовому режимі телемарафону є об'єктивною реальністю. Яка обґрунтовується медійним та журналістським обов'язком для власників, менеджерів телеканалів та журналістів вітчизняних і зарубіжних журналістів які працюють в Україні виважено подавати складну, а інколи й страшно інформацію, дотримуватися у визначених законодавчих положень, рекомендацій Міністерства оборони України та здорового глузду стосовно тимчасової інформаційної тиші. Адже Україна знаходиться в стані екзистенціальної війни щодо захисту українських громадян від знищення, збереження української традиції, культури, мови, церкви, не повторення жаклих історичних уроків Голодомору 1932-1933 рр.. При умові залучення до формування редакційної політики телемарафону широких верств громадськості, непарламентських та опозиційних патріотичних політичних сил на засадах національної медіа єдності щодо захисту Вітчизни-України-Матері.*

**Ключові слова:** журналіст, медіа, національна безпека, оборона Вітчизна-Україна; переконання, публічне адміністрування, телебачення.

**Актуальність теми:** Умови воєнного стану суттєво впливають на різні сфери суспільства, включаючи медіа та телебачення. Публічне адміністрування телебачення в Україні у таких умовах має велике значення через кілька ключових причин. Інформаційна важливість публічного адміністрування телебачення в Україні умовах воєнного стану полягає в тому, що у період воєнного стану точна, достовірна та об'єктивна інформація стає критично важливою для громадськості. Публічне телебачення відіграє ключову роль у поширенні актуальних новин, подій та інших важливих повідомлень, що стосуються безпеки та повсякденного життя людей. Медіа, зокрема телебачення, має вплив на формування поглядів та думок суспільства. У період воєнного стану правильна інформація, аналіз ситуації та відображення різних точок зору є надзвичайно важливими для уникнення паніки та формування злагоженого підходу до складних ситуацій.

Питання правового режиму воєнного стану в першу чергу регулюються нормами адміністративного права, адже саме в завдяки їм

Регулювання і контроль: У воєнний період важливо забезпечити публічну безпеку та відповідальність у поширенні інформації. Публічне адміністрування телебачення повинне враховувати цілі та обмеження, пов'язані з воєнним станом, забезпечуючи відповідність між інформацією, що надходить до громадськості, та потребами держави в цей період.

Дослідження з цієї теми дозволить розкрити, як саме публічне адміністрування телебачення адаптується до умов воєнного стану, як змінюється його роль та функції, яким чином реагує на виклики безпеки та інформаційних потреб суспільства в умовах конфлікту.

**Огляд останніх досліджень.** До певних питань публічного адміністрування телебачення в Україні умовах воєнного стану в Україні звертали свої наукові зусилля вітчизняні вчені А. Білякова, А. Комзюк, М. Екел, О. Махмурова-Дишлюк, В. Пашинський, І. Підберезних, М. Онопрієнко, Н. Ружанська, І Шалінська та ін. Проте безпосередня аналізованих нами проблемату вони не аналізували, а

зосереджували свої наукові пошуки найбільш загальних чи спеціальних суспільних відносинах.

*Мета статті* полягає в тому що на основі теорія адміністративного права, діючого законодавства та практики діяльності адміністративних органів розкрити деякі особливості публічного адміністрування телебачення в Україні умовах воєнного стану в Україні.

**Виклад основних положень.** Закон України від 12 травня 2015 р. «Про правовий режим воєнного стану», визначив, що воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [1]. Саме з такими обставинами спіткнувся Український народ рано вранці 22 лютого 2022р., коли російські терористичні війська розпочали повномасштабне вторгнення в Україну [2].

Невідкладно Указом Президента України Володимира Зеленського від 24 лютого 2022 р. № 64 було введено в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. Згідно із яким усім мілітаризованим структурам України було поставлено завдання разом із іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Поставлено завдання Кабінету Міністрів України невідкладно ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Укра-

їні [3]. Публічне адміністрування місцевих органів виконавчої влади було переведено на функціонування в умовах правового режиму воєнного стану. Згідно із Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68, було утворено обласні, Київську міську, районі військові адміністрації [4]. Указом Президента від 24 лютого 2022 р. № 69 було оголошено проведення загальної мобілізації [5]. Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 70 було уведено в дію План оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України [6]. Згідно із Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 71 було визначено застосувати Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, для відсічі збройній агресії проти України [7]. Також, шляхом видання адміністративного акту Президента України – Указу від 24 лютого 2022 р. № 72 був утворений державний військовий колективний орган публічного адміністрування – Ставку Верховного Головнокомандувача. Був затверджений її персональний склад. Головою Ставки Верховного Головнокомандувача призначено Президента України Володимира Зеленського [8;9].

Що стосується безпосередньо предмету нашого аналізу по Указом Президента України Володимира Зеленського від 19 березня 2022 р., було уведено Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану». Згідно з яким було рекомендовано Національній раді з питань телебачення радіомовлення установити, що в умовах воєнного стану реалізацію єдиної інформаційної політики з пріоритетним питанням національної безпеки, забезпечення якої має бути реалізоване шляхом об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів, програмне наповнення яких складається переважно з інформаційних та/або інформаційно-аналітичних передач на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації – цілодобовому інформаційному марафоні «Єдині новини #UАразом» [10].

По виконанню якого Національна рада з питань телебачення радіомовлення

невідкладно започаткована перемовини телеканалами щодо вироблення спільного контенту марафону. Переважна більшість телеканалів погодилися з пропозиціями Національної ради з питань телебачення радіомовлення. Канали-виробники телевізійного контенту почали працювати в режимі телемарафону «Єдині новини» до Перемоги Українського Народу у війні з російськими терористами. Так як в умовах воєнного стану реалізація єдиної інформаційної політики є пріоритетним питанням національної безпеки, забезпечення якої реалізується шляхом об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації. При цьому, треба зазначити, що існує багато кількісних та якісних досліджень, які засвідчують належний рівень довіри до марафону. Перегляд «Єдиних новин» тримається на високих позиціях. В умовах сьогодення телемарафон транслюють на дев'яти загальнонаціональних каналах (Суспільне, «Рада», «1+1», ICTV, «Інтер», УНІАН, «Ми — Україна», K2 та Zoom). Також він повністю або частково виходить і в ефірі регіональних мовників, таким чином вони мають змогу заповнити ефір. Самі канали вже значною мірою адаптувалися до цих умов. Дві найбільші медіагрупи вже створили кожна по новому каналу для показу розважального контенту: «1+1 Україна» та ICTV2. До того ж держава спрямувала на виробництво марафону майже півмільярда грн. Для кожного з виробників (окрім Суспільного) це суми від 97 млн грн (група «Інтер») до 146 млн. грн. («Ми — Україна»). Ці кошти йдуть на утримання штату новинних редакцій і виробництво контенту [11].

Слушними в аналізованому випадку є погляди С. Онопрієнко, який доводить, що діяльність в режимі телемарафону є журналістським обв'язком для держави, що знаходиться в стані війни. Тим самим, член Національної ради з питань телебачення радіомовлення вважає, що медіагрупи об'єдналися тому, що такий проєкт є об'єктивно необхідним для оборони України на інформаційному фронті [12].

Разом з тим, не можливо не відзначити, що деякі журналісти вважають телемарафон «Єдині новини», створений в Україні

на початку російського повномасштабного вторгнення, однією з форм цензури. Про це свідчать результати дослідження Центру прав людини ZMINA "Свобода слова та виклики для роботи журналістів в умовах війни в Україні". Таку думку озвучили 62% опитаних під час дослідження медійників. Дві третини респондентів переконані, що марафон треба припинити та надати медіа можливість мовити самостійно. Практично всі опитані в межах фокус-груп журналісти заявили, що формат єдиного телемарафону потрібно модифікувати, а певна частина виступила за повну відмову від такого формату. Основні аспекти, які потрібно покращити, на їхню думку, – це низька якість контенту окремих телеканалів у пулі, низька кількість якісних емоційних сюжетів та відсутність адекватної ротачії запрошених експертів[13].

**Висновки.** Як бачимо з вище наведено основним адміністративними органами які здійснює публічне адміністрування у сфері телебачення в умовах воєнного стану є Ради національної безпеки і оборони України та Національна рада з питань телебачення радіомовлення. Остання здійснює безпосередні адміністративно правові вплив на телекомпанії. Такий вплив здійснюється не засобами адміністративного примусу, а нормам м'якої дії [14]. Які носять хоча й наполегливий однак рекомендаційний характер. Основним засобом впливу на власників, посадових осіб теле-радіокомпаній та журналістів є класичний захід адміністративного права переконання [15]. Коли їм роз'яснюється, що в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення паралельно з відбиттям збройного напрату, здійснюється інформаційна війна. Відповідна інформаційна діяльність в м'якому адміністративно-правовому режимі телемарафону є об'єктивною реальністю. Яка обґрунтовується медійним та журналістським обов'язком для власників, менеджерів телеканалів та журналістів вітчизняних і зарубіжних журналістів які працюють в Україні виважено подавати складно, а інколи й страшно інформацію, дотримуватися у визначених випадках закон, та здоровим глуздом тимчасової інформаційної тиші. Адже Україна знаходиться в

стані екзистенціальної війни щодо захисту українських громадян від знищення, збереження української традиції, культури, мови, церкви, не повторення жахливих історичних уроків Голодомору. При умові залучення до формування редакційної політики телемарафону широких верств громадськості, непарламентських та опозиційних патріотичних політичних сил на засадах національної медіа єдності щодо захисту Вітчизни-України-Матері від російської «чуми».

### Список використаної літератури:

1. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 р. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Екел М. Річниця початку масштабної війни Росії проти України: чому Захід так помилився у оцінках і прогнозах. Радіо Свобода. 2023. <https://www.radiosvoboda.org/a/masshtabna-viyna-chomu-vsi-pomylylysya-u-prohnozakh-provtorhnennya-rf-v-ukrayinu/32279197.html>
3. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
4. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
5. Про загальну мобілізацію. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413>
6. Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 70. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/702022-41409>
7. Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань. Указом Президента України від 24 лютого 2022 р.

- №71. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/712022-41417>
8. Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. №72. Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/722022-4142>
  9. Галунько В., Підберезних І, Махмурова-Дишлюк О. Вітчизняна (народна) війна українського народу з російською агресією 2022 року: чинники публічного адміністрування. Академія адміністративно-правових наук. 2022. [https://www.ssaals.com.ua/?p=8631#\\_ftn8](https://www.ssaals.com.ua/?p=8631#_ftn8)
  10. Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. Введено в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 р. №152. Офіційне інтернет представництво Президента України Володимира Зеленського. 2022. <https://www.president.gov.ua/documents/1522022-41761>
  11. До перемоги й далі? Що буде з єдиним телемарафоном. Реанімаційний пакет реформ. 2023. URL: <https://rpr.org.ua/news/do-peremohy-y-dali-shcho-bude-z-iedynym-telemarafonom/>
  12. Онопрієнка М. "Єдині новини", роль регіонального телебачення у час війни та реакція медійного світу на звернення регулятора – інтерв'ю члена Нацради. Національна рада з питань телебачення радіомовлення. 2023. URL: <https://www.nrada.gov.ua/yedyni-novyny-rol-regionalnogo-telebachennya-u-chas-vijny-ta-reaktsiya-medijnogo-svitu-na-zvernennya-natsrady-pro-tse-u-intervyu-chlena-natsionalnoyi-rady-maksyma-onopriyenka-v-efiri-hmelnytskogo-tel/>
  13. Журналісти вважають телемарафон "Єдині новини" однією з форм цензури – дослідження. ZMINA. 2023. <https://zmina.info/news/zhurnalisty-vvazhayut%CA%B9-telemarafon-yedyni-novyny-odniyeyu-z-form-tsenzury-doslidzhennya>
  14. Шалінська І. Акти «М'якого права» та міжнародний порядок. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. 2013. <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/14.pdf>
  15. Ружанська Н. Мовні засоби переконання. Київський національний університет технологій та дизайну. 2020. [https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/5057/1/20160428-29\\_TZY\\_V3\\_P360.pdf](https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/5057/1/20160428-29_TZY_V3_P360.pdf) Київський національний університет технологій та дизайну

### **Halunko V., Borodin I., Hlobenko I. Peculiarities of public administration of television in Ukraine under martial law**

*The article reveals the peculiarities of public administration of television in Ukraine under martial law. It has been proven that the main administrative bodies that carry out public administration in the field of television under martial law are the National Security and Defense Council of Ukraine and the National Council for Television and Radio Broadcasting. The latter exerts direct administrative and legal influence on television companies. Such an influence is carried out by the norms of soft action. The main means of influencing the owners, officials of television and radio companies and journalists is the classic measure of the administrative right of persuasion. When it is explained to them that in the conditions of a full-scale Russian terrorist invasion, an information war is being waged in parallel with the repelling of the armed Napap. Relevant information activity in the soft administrative and legal regime of marathon on televisionish an objective reality. Which is justified by the media and journalistic duty of owners, managers of TV channels and journalists of domestic and foreign journalists working in Ukraine to present difficult and sometimes scary information in a balanced manner, to observe the law in certain cases, and the common sense of temporary informational silence. After all, Ukraine is in a state of existential war regarding the protection of Ukrainian citizens from destruction, preservation of Ukrainian tradition, culture, language, church, and not repeating the terrible historical lessons of the Holodomor. Under the condition of involvement in the formation of the editorial policy of the telethon of broad sections of the public, non-parliamentary and opposition patriotic political forces based on national media unity regarding the protection of the Motherland-Ukraine-Mother.*

**Key words:** belief, defense of the Motherland-Ukraine; journalist, media, National security, public administration, TV.

УДК 351:347.57

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.28>

**О. С. Яра**

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету,  
професор кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
ORCID ID: 0000-0002-7245-9158

**Є. В. Сердюк**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»  
ORCID ID: 0000-0002-5467-7207

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття та розкриті основні риси адміністративно-правових відносин у сфері телебачення. Доведено що це соціальні відносини між телекомпаніями та адміністративними органами, врегульовані нормами адміністративного, які виникають з метою задоволення публічного інтересу. А саме, забезпечення національної безпеки України, збереження позитивних українських культурних традицій, які відповідають європейським цінностям, забезпечення дотримання вимог суспільної моралі. З'ясовано що вони є різновидом суспільних відносин у сфері телебачення це соціальні гуманітарні стосунки, як взаємини між телекомпаніями, споживачами телевізійного контенту (глядачами) та наглядовими адміністративними органами, які виникають з метою задоволення як приватного (надання розважального контенту) так і публічного інтересу. Вони об'єктивно врегульовується нормами адміністративного права. Коли між двома приватними особами (телекомпаніями та глядачами) утворюється адміністративний орган, який наділений законодавством владними повноваженнями. Таким адміністративний органи в Україні є Державний комітет телебачення і радіомовлення України, який має вагомий повноваження щодо адміністративно-правового регулювання телебачення в Україні. В такому випадку, адміністративно-правові відносини виникають не між адміністративними органами та громадянами глядачами, а Державним комітетом телебачення і радіомовлення України та телерадіокомпаніями. Юридичний склад адміністративно-правових відносини в аналізованій сфері є класичним та складається з об'єкту, суб'єктів, змісту та юридичних фактів. Об'єктом публічного адміністрування телебачення в Україні є, саме телебачення як провідна складова медіа простору, а також адміністративна діяльність спеціальних адміністративних органів спрямована на забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, права на отримання різнобічної, достовірної та оперативної інформації, на забезпечення плюралізму думок і вільного поширення інформації, на захист національних інтересів України та прав користувачів медіа-сервісів телебачення, регулювання діяльності у сфері медіа телебачення відповідно до принципів прозорості, справедливості та неупередженості, стимулювання конкурентного середовища, рівноправності і незалежності медіа. Змістом адміністративно-правах відносин у сфері публічного адміністрування телебачення є сукупність суб'єктивних прав та адміністративних обов'язків зазначених вище суб'єктів, часто у формі компетенцій визначених діючим законодавством та статутами телекомпаній, якщо вони є складовим відповідних адміністративних повноважень.

**Ключові слова:** воєнна безпека, журналіст, зміст, медіа, мораль, національна безпека, публічне адміністрування, об'єкт, свобода слова, суб'єкт, юридичний факт, телебачення.

**Вступ.** Телебачення в Україні це практично головний за значенням потужний засіб комунікації для громадян. Як засіб впливу на людей воно також є провідним способом як міждержавного так і внутрішньої маніпуляції пропагандою. Так як телебачення без перебільшення, є одним із найефективніших джерел комунікації, що створює унікальну діалогічну взаємодію між активним комунікатором (телекомпаніями) та пасивними споживачами (глядачами). Враховуючи певні відмінності між впливом інформації та впливом віртуального діалогу, телекомунікація – це зв'язок людини з інформаційним середовищем, особливості формування діалогічного комунікативного простору, а в рамках інформаційного простору України.

Отже, такий надзвичайно важливий напрям суспільного гуманітарного життя як телебачення не може залишатися поза межами адміністративно- правового регулювання. Тим самим правових відносин у сфері телебачення, що врегульовані нормами адміністративного права.

В умовах повномасштабного російського терористична вторгнення питання протидії ідеології руського миру постала з новою актуальністю. Одночасно, це не повинно призводити до порушення прав тележурналістів на свободу слова, якщо питання не стосується державної чи військової таємниці. Іншими словами між телекомпаніями та публічною владою має існувати певний баланс, який встановлюється саме нормами адміністративного права.

Отже питання адміністративно-правових відносин у сфері телебачення в Україні є актуальним сучасному етапі розвитку української держави та суспільства.

*Огляд останніх досліджень:* До проблеми адміністративно-правових відносин у сфері телебачення Україні звертали свою увагу вітчизняні вчені В. Авер'янов, А. Берлач., А. Білякова, О. Буханевич, В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, та ін. Однак, адміністративно-правові відносин у сфері телебачення в Україні залишається мало дослідженими в українській юридична літературі.

**Мета статті** полягає, щоб на основі енциклопедичних знань, теорії права, теорії адміністративного права, діючого

законодавства сформувати поняття та розкрити провідні риси ознаки адміністративно-правові відносини у сфері телебачення в Україні.

**Виклад основних положень.** У відповідності до словника української мови «відносини» – це стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь [1]. Так, як у суспільстві існує багато різних відносин між людьми: економічні, політичні, моральні, культурні та ін. Всі ці види відносин, які існують між окремими індивідами або їх об'єднаннями, є суспільними відносинами, в них відбувається реальна взаємодія людей. Соціальні відносини характеризуються тим, що сторони, вступаючи в них, переслідують певні цілі, наділені волею і свідомістю. Ці відносини завжди виявляються зовні у формі дій, вчинків. Свої дії суб'єкти співвідносять або підпорядковують діючим в суспільстві нормам – економічним, політичним, моральним, правовим тощо. Тим самим, на думку К. Волинки в загальному розумінні правові відносини це суспільні відносини, врегульовані правом. Вони є наслідком дії права. Але правові відносини з'являються не лише тому, що діють правові норми, а тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують [2].

В теорії адміністративного права окреслюють, що відносини, які складають предмет адміністративного права окреслюються: суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави. Розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [3].

Звертаючись до юридичного складу адміністративне про них відносин необхідно відзначити що він у сфері публічно адміністрування телебачення є класичний

та складається з об'єктів адміністративне право відносин, суб'єктів, їх змісту та юридичних фактів [4].

З урахуванням закону України «Про медіа» можна зробити узагальнення що об'єктом публічного адміністрування телебачення в Україні є, саме телебачення як провідна складова медіа простору, а також адміністративна діяльність спеціальних адміністративних органів спрямовано на забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, права на отримання різнобічної, достовірної та оперативної інформації, на забезпечення плюралізму думок і вільного поширення інформації, на захист національних інтересів України та прав користувачів медіа-сервісів телебачення, регулювання діяльності у сфері медіа телебачення відповідно до принципів прозорості, справедливості та неупередженості, стимулювання конкурентного середовища, рівноправності і незалежності медіа [5].

Суб'єктами таких адміністративно-правових відносин є адміністративні органи, в першу чергу, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, телевізійні компанії та журналісти таких компаній. Змістом адміністративно-правових відносин у сфері публічного адміністрування телебачення є сукупність суб'єктивних прав та адміністративних обов'язків зазначених вище суб'єктів, іншими словами компетенції, які є складовим відповідних адміністративних повноважень [6]. Так, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, готує пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній, видавничій сфері та поліграфії; сприяє розвитку вітчизняного телебачення; забезпечує дотримання державної мовної політики у сфері телебачення; сприяє діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення, впровадженню ефірного наземного цифрового телерадіомовлення; забезпечує єдність вимірювань, здійснення метрологічного контролю та нагляду у сфері державного телебачення; бере участь у розробленні державних стандартів для потреб цифрового телерадіомовлення [7].

Серед телекомпаній слід відзначити повноваження суспільних телекомпаній, статuti яких безпосередньо затверджує Кабінет Міністрів України. Так як адміністративні повноваження в них проявляється найбільш ревно. Наприклад, у статуті Національної суспільної телерадіокомпанії

визначено. Згідно з яким вона має право від свого імені вчиняти правочини, набувати майнові та немайнові права, виконувати обов'язки, виступати позивачем та відповідачем у суді. Також вона набуває та здійснює права і обов'язки через свої органи, які діють відповідно до законодавства та внутрішніх документів. Має право утворювати на території України та за її межами філії, в установленому законодавством порядку може виступати засновником, співзасновником, учасником інших юридичних осіб, членом громадських і міжнародних організацій, сплачувати членські внески за участь у таких організаціях. Залучати до роботи українських та іноземних спеціалістів, відряджати за кордон працівників та приймати іноземних фахівців для вирішення питань, пов'язаних із діяльністю телерадіокомпанії [8].

Юридичний факт це передбачена гіпотезою норми права конкретна обставина, з настанням якої виникають, змінюються або припиняються правових відносин [9]. Наприклад, на засіданні 31 серпня 2023 р. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення анулювала ліцензію на мовлення і скасувала п'ять реєстрацій, зокрема було анульовано ліцензію на мовлення ТОВ «Центральноукраїнське бюро новин» (логотип «Вітер»), м. Кропивницький Кіровоградської області – НР № 01452-м від 25.10.2018 (аудіовізуальне лінійне мовлення, місцеве, ефірна багатоканальна електронна комунікаційна мережа МХ-5 (1 канал у м. Кропивницькому, 1 канал у м. Олександрії) [10].

Отже, все вище викладене дає можливість формувати певні узагальнення щодо адміністративно-правових відносин у сфері телебачення в Україні:

– суспільні відносини у сфері телебачення це соціальні гуманітарні стосунки, зв'язки, взаємини між телекомпаніями, споживачами телевізійного контенту (глядачами) та наглядовими адміністративними органами, які виникають з метою задоволення як приватного (надання розважального контенту) так і публічного інтересу;

– до публічного інтересу у сфері телебачення відноситься забезпечення національної безпеки України, в першу чергу воєнної безпеки, дотримання воєнної та державної таємниці, збереження позитивних українських культурних традицій, які відповідають європейським цінностям, забезпечення дотримання вимог суспільної моралі;



– в тих випадках коли між телекомпаніями та глядачами виникає публічний інтерес, в цьому випадку такі відносини об'єктивно врегульовується нормами адміністративного права, тоді між двома приватними особами (телекомпаніями та глядачами) утверджується адміністративний орган, який наділений законодавством владними повноваженнями;

– таким адміністративний органи в Україні є Державний комітет телебачення і радіомовлення України, який має вагомий повноваження щодо адміністративно-правового регулювання телебачення в Україні;

– в цьому випадку, адміністративно-правові відносини виникають не між адміністративними органами та громадянами глядачами, а Державним комітетом телебачення і радіомовлення України та телерадіокомпаніями;

– юридичний склад адміністративно-правових відносин в аналізованій сфері є класичним та складається з об'єкту, суб'єктів, змісту та юридичних фактів;

– об'єктом публічного адміністрування телебачення в Україні є, саме телебачення як провідна складова медіа простору, а також адміністративна діяльність спеціальних адміністративних органів спрямована на забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, права на отримання різнобічної, достовірної та оперативної інформації, на забезпечення плюралізму думок і вільного поширення інформації, на захист національних інтересів України та прав користувачів медіа-сервісів телебачення, регулювання діяльності у сфері медіа телебачення відповідно до принципів прозорості, справедливості та неупередженості, стимулювання конкурентного середовища, рівноправності і незалежності медіа;

– суб'єктами таких адміністративно-правових відносин є адміністративні органи, в першу чергу, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та телевізійні компанії;

– змістом адміністративно-правих відносин у сфері публічного адміністрування телебачення є сукупність суб'єктивних прав та адміністративних обов'язків зазначених вище суб'єктів, часто у формі компетенцій визначених діючим законодавством та статутами телекомпаній, якщо вони є складовим відповідних адміністративних повноважень.

Отже, адміністративно-правові відносини у сфері телебачення це соціальні

відносини між телекомпаніями та адміністративними органами, врегульовані нормами адміністративного права, які виникають з метою задоволення публічного інтересу. А саме, забезпечення національної безпеки України, збереження позитивних українських культурних традицій, які відповідають європейським цінностям, забезпечення дотримання вимог суспільної моралі.

### Список використаної літератури:

1. Відносини. Словник української мови: в 11 томах. Том 1, 1970. С. 612. <http://sum.in.ua/s/vidnosyn>
2. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с. [https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/pr3\\_10.pdf](https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/pr3_10.pdf)
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. [https://www.researchgate.net/profile/Olena-Gulac/publication/348633981\\_Administrativne\\_pravo\\_Ukraini\\_Povnij\\_kurs\\_V\\_Galunko\\_P\\_Dihtievskij\\_O\\_Kuzmenko\\_O\\_Gulak\\_ta\\_in\\_za\\_red\\_V\\_Galunka\\_O\\_Pravotorovoi\\_Vid\\_3-e-Herson\\_OLDI-PLUS\\_2020\\_584\\_s/links/60087d81a6fdccdc86ba3c9/Administrativne-pravo-Ukraini-Povnij-kurs-V-Galunko-P-Dihtievskij-O-Kuzmenko-O-Gulak-ta-in-za-red-V-Galunka-O-Pravotorovoi-Vid-3-e-Herson-OLDI-PLUS-2020-584-s.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Olena-Gulac/publication/348633981_Administrativne_pravo_Ukraini_Povnij_kurs_V_Galunko_P_Dihtievskij_O_Kuzmenko_O_Gulak_ta_in_za_red_V_Galunka_O_Pravotorovoi_Vid_3-e-Herson_OLDI-PLUS_2020_584_s/links/60087d81a6fdccdc86ba3c9/Administrativne-pravo-Ukraini-Povnij-kurs-V-Galunko-P-Dihtievskij-O-Kuzmenko-O-Gulak-ta-in-za-red-V-Galunka-O-Pravotorovoi-Vid-3-e-Herson-OLDI-PLUS-2020-584-s.pdf)
4. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
5. Про медіа. Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. Верховна рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
6. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
7. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Затвер-

- джено постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341. Державний комітет телебачення і радіомовлення України. 2013. URL: <https://comin.gov.ua/pro-nas/polozhennya-pro-derzhkomteleradio/polozhennia-pro-derzhavnyi-komitet-telebachennia-i-radiomovlennia-ukrainy>
8. Статут публічного акціонерного товариства "Національна суспільна телерадіокомпанія України" Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1039. Головна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2016-п#Text>
9. Юридичний факт. Велика українська енциклопедія. 2023. [https://vue.gov.ua/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82](https://vue.gov.ua/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82)
10. Інформація про анулювання ліцензії та скасування реєстрацій. Рішення Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення від 31 серпня 2023 р. Національна ради України з питань телебачення та радіомовлення. 2023. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/informatsiya-pro-anulyuvannya-litsenziyi-ta-skasuvannya-reyestratsij-2/>
- 

### **Yara O., Serdiuk Ye. Administrative and legal relations in the field of television in Ukraine**

*The article defines the concept and reveals the main features of administrative and legal relations in the field of television. It has been proven that these are social relations between television companies and administrative bodies, regulated by administrative norms, which arise to satisfy the public interest. Namely, ensuring the national security of Ukraine, preserving positive Ukrainian cultural traditions that correspond to European values, ensuring compliance with the requirements of public morality. It was found that they are a type of social relations in the field of television, these are social humanitarian relations, such as relations between television companies, consumers of television content (viewers) and supervisory administrative bodies, which arise for the purpose of satisfying both private (providing entertainment content) and public interest. They are objectively regulated by the norms of administrative law. When an administrative body is established between two private individuals (television companies and viewers), which is empowered by legislation. Such an administrative body in Ukraine is the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine, which has significant powers regarding the administrative and legal regulation of television in Ukraine. In such a case, administrative and legal relations arise not between administrative bodies and citizen viewers, but between the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine and television and radio companies. The legal composition of administrative-legal relations in the analyzed area is classic and consists of the object, subjects, content, and legal facts. The object of public administration of television in Ukraine is television itself as a leading component of the media space, as well as the administrative activity of special administrative bodies aimed at ensuring the realization of the right to freedom of expression, the right to receive versatile, reliable and operational information, to ensure pluralism of opinions and free dissemination of information, to protect the national interests of Ukraine and the rights of users of television media services, regulation of activities in the field of television media in accordance with the principles of transparency, fairness and impartiality, stimulation of a competitive environment, equality and independence of the media. The content of administrative rights in relations in the field of public television administration is a set of subjective rights and administrative duties of the above-mentioned subjects, often in the form of competences defined by current legislation and the statutes of television companies, if they are a component of the relevant administrative powers.*

**Key words:** content, freedom of speech, journalist, legal fact, media, military security, morality, National security, object, subject, TV.

УДК 347.672:004.7"364"

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.29>

С. С. Аліна

доктор філософії зі спеціальності 081 – Право

## ОГЛЯД ДОСВІДУ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ЗАПОВІТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУ ЕЛЕКТРОННОГО (ЦИФРОВОГО) СПАДКУ

У статті досліджено питання визначення спадкового потенціалу цифрових активів та відзначено значну актуальність розгляду даних питань в умовах воєнного стану та обставин, викликаних даним станом. Визначено, що збільшення кількості цифрових об'єктів, підвищення їх значення, персональної або ж загальносоціальної цінності та матеріальної цінності, яка може бути оцінена в грошовому еквіваленті, зумовлюють необхідність врегулювання питань набуття та припинення прав на такі активи, визначення меж реалізації таких прав (в тому числі часових), а також можливості правонаступництва в питаннях здійснення відповідних прав.

Відзначено, що проблематика питань спадкування цифрових активів напряду пов'язана із науковим осягненням правової природи цифрових активів, в умовах формування концепту цифрового спадку. В той же час права осіб щодо цифрових активів не мають однозначно визначеної правової природи, а отже спірним є віднесення або невіднесення останніх до спадкової маси.

Зроблено висновок, що сучасна цивілістична доктрина визнає множинність об'єктів цивільних прав. Досить поширеним в сучасній цивілістичній доктрині є підхід до визначення об'єкту суб'єктивного цивільного права через поняття «благо». Широке коло нематеріальних об'єктів, що виступають об'єктами цивільного права, таких як честь, гідність, інформація, результати інтелектуальної чи творчої діяльності, свідчить про неоднорідність системи об'єктів цивільного права.

Відзначено процес формування концепту цифрового спадку поза правовим полем, що зумовлює актуальність розгляду питань правового регулювання відповідних відносин. Підкреслено цілком реальну загрозу формування альтернативного регулювання відносин спадкування цифрових об'єктів та появу можливості нівелювання усталених принципів спадкового та загалом приватного права при формуванні неофіційного правопорядку в межах віртуальних відносин.

**Ключові слова:** цифрова спадщина, цифровий актив, спадкування, акаунт в соціальній мережі, криптовалютий актив, правовий режим.

**Постановка проблеми.** Поступове занурення людства у цифровий світ зумовлює ситуацію, за якої у сучасному світі значна частина інформації зберігається у цифровому вигляді і часто має дуже велике значення та цінність на рівні з іншими активами та фізичними документами [21, с.218]. Так, сучасна людина за життя окрім матеріальних активів накопичує значний пласт здобутків у віртуальному середовищі. Серед таких надбань зазвичай називають різноманітні об'єкти інформаційних правовідносин, які мають економічну, культурну, емоційну цінність.

В хмарних сховищах та серверах соціальних мереж, форумів, сервісів зберігається значна кількість особистих листувань, фотографій, документів, об'єктів права інтелектуальної власності тощо.

Збільшення кількості цифрових об'єктів, підвищення їх значення, персональної або ж загальносоціальної цінності і, нерідко, матеріальної цінності, яка може бути оцінена в грошовому еквіваленті, зумовлюють необхідність врегулювання питань набуття та припинення прав на такі активи, визначення меж реалізації таких прав (в тому числі часових), а

також можливості правонаступництва в питаннях здійснення відповідних прав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання спадкування цифрових об'єктів піднімалися в науковій літературі Г.В. Боровенською, Т.І. Бровченко, М.О. Коршаковою, Є.О. Уколовою та іншими дослідниками, однак дослідження проблематики даного питання носять фрагментарний характер та актуалізують необхідність поглибленого аналізу досвіду впровадження електронного заповіту в зарубіжних юрисдикціях та в межах функціонування окремих цифрових сервісів. Саме тому **мета** даної роботи визначити потенціал впровадження електронного заповіту в умовах формування концепту електронного (цифрового) спадку та надати пропозиції вдосконалення нормативного регулювання відповідних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Як відзначає Н. Кобиджа, в українському соціумі на тлі російсько-української війни актуалізуються проблеми життя та смерті як базові екзистенціали буття людини. Смерть стає не віддаленим моментом, а безпосереднім фактом нашого трагічного буття, вбудовується в повсякденний світ українців [8, с.206].

Проблематика питань спадкування цифрових активів напряду пов'язана із науковим осягненням правової природи цифрових активів, адже в літературі неодноразово зустрічаємо терміни «цифровий спадок», «електронна спадщина» тощо.

Спадщина відповідно до цивільного права є об'єктом спадкування. До складу спадкової маси входить сукупність прав та обов'язків, носієм яких був спадкодавець і які переходять до його спадкоємців після відкриття спадщини у тому ж вигляді, в якому вони йому належали. Слід однак відзначити, що до спадкової маси зараховуються права та обов'язки, можуть (мають здатність) переходити у спадщину [6]. Як відзначає Т. Кравцова, стосовно майна з правової точки зору не виникає особливих питань, то щодо спадкування прав нерідко виникають розбіжності не тільки в законодавстві, але також і в думках експертів, зокрема щодо того, які права і як можуть входити до спадкової

маси, чи можуть вони взагалі бути успадковані і т. д [11].

Положення ст.1219 ЦК України передбачають певне коло прав, які є невіддільними від особи спадкодавця, припиняються з його смертю і, отже, не можуть бути успадковані. Серед таких прав особисті немайнові права, такі як право на життя чи свободу, право на участь у будь-яких установах/організаціях (якщо інше не встановлено установчими документами окремої установи/організації), право на відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, право на пенсію, аліменти, соціальну допомогу чи інші передбачені законом виплати, права та обов'язки особи як кредитора (боржника), якщо такий обов'язок нерозривно пов'язаний з особою кредитора (боржника), і не може виконувати будь-яка інша особа [19]. В той же час права осіб щодо цифрових активів не мають однозначно визначеної правової природи, а отже спірним є віднесення або невіднесення останніх до спадкової маси.

Сучасна доктрина цивільного права визнає множинність об'єктів цивільних прав. Досить поширеним в сучасній цивільно-правовій доктрині є підхід до визначення об'єкту суб'єктивного цивільного права через поняття «благо». Так, об'єктами цивільних прав визнаються матеріальні та нематеріальні блага, щодо яких між суб'єктами цивільного права виникають відносини, які становлять предмет цивільно-правового регулювання [3, с.258].

Широке коло нематеріальних об'єктів, що виступають об'єктами цивільного права, таких як честь, гідність, інформація, результати інтелектуальної чи творчої діяльності, свідчить про неоднорідність системи об'єктів цивільного права. В юридичній науці немає єдності у визначенні цифрових активів. Під цифрових активів в юридичній літературі розуміються товари, що не мають матеріального вираження, а існують лише в цифровій формі [17, с.55], електронні об'єкти, які в силу своєї віртуальності не є речами, проте мають риси речей і не можуть бути визначені як права або поведінка суб'єктів правовідносин [5]. До таких об'єктів зазвичай відносять інформаційні продукти і послуги [4,

с.14]. Об'єктами відносин у кіберпросторі називаються електронні об'єкти у вигляді матеріальних і нематеріальних благ, які існують в електронній формі і можуть бути передані суб'єкту за допомогою програмно-апаратних комплексів або каналів зв'язку [15].

В літературі зустрічаємо думку, що розвиток інтернет-технологій, поява нових сервісів та інструментів будуть породжувати нові прецеденти, а отже з'являється необхідність у розробці нових механізмів регулювання цієї сфери як з точки зору програмного забезпечення, так і відповідної нормативно-правової бази. Як зазначають Є. Уколова та Г. Боровенська, соціально-економічна значимість віртуальної власності є очевидною, але на сьогоднішній день має бути визнано останню й на законодавчому рівні, що буде сприяти захисту прав суб'єктів відповідних відносин [18, с.209].

На сьогоднішній день відносини щодо розподілення «цифрового спадку» вже знаходять своє регулювання в змісті користувацьких угод сервісів, щодо активів яких виникає право на віртуальне майно. Так можливість отримання доступу до акаунту померлого регламентовано компаніями Facebook, Google, Yahoo!, Twitter тощо. В розробці перебувають правила розпорядження власниками своєю цифровою спадщиною за життя та визначення спадкоємців свого віртуального майна. Так багаточисельні користувачі продуктів компанії Google з 2013 року мають можливість за життя персонально вирішити подальшу долю своїх акаунтів в електронній пошті Gmail. Вони можуть передбачити видалення акаунтів чи передачу прав на акаунт родичу в разі їхньої смерті [18, с.209].

Якщо ж користувач за життя не вирішив долю свого акаунту після смерті, родичі померлої людини можуть заповнити форму запиту на доступ до даних користувача (зазначити ПІБ, електронну адресу, персональні дані людини, адреси обох сторін, надати скан-копії посвідчення особи та довідки про смерть, перекладені англійською). Запит розгляне служба підтримки, і якщо зв'язок померлої людини з родичами буде встановлено, вони отрима-

ють доступ до облікового запису [13].

Схожий підхід має соціальна мережа Yahoo!. Але на відміну від Facebook, видалення акаунту можливе не після звернення родичів померлого власника, а після надання відповідного заповіту чи свідоцтва про смерть. Сервіси Instagram і Twitter (зараз відомий як «X») не надають можливості отримати право доступу до профіля померлого і можуть лише видалити його за запитом спадкоємців, аргументуючи це заборонаю видавати себе за інших осіб, згідно з користувацькою угодою. Instagram додатково готовий встановити статус померлого на веб-акаунті за умови отримання доказів про смерть власника профіля в соцмережі від будь-яких осіб [1, с.152]. Компанія Twitter (X) також пропонує своїм користувачам програму «LivesOn», яка аналізує сторінку власника акаунту, його вирази, мову, синтаксис. На основі цих даних програма генерує нові повідомлення, що публікуються на сторінці померлого від його імені [10].

В 2021 році компанія Apple запустила нову функцію Digital Legacy («Цифрова спадщина»), яка дозволить користувачам iPhone, iPad і Mac обрати до 5 людей, які зможуть отримати доступ до їхнього облікового запису iCloud після їхньої смерті. Таким чином, після втрати доступу користувача до свого облікового запису, визначена особа може отримати доступ до його облікового запису iCloud та інших файлів, серед яких фотографії, повідомлення, нотатки, файли, завантажені програми, резервні копії пристроїв тощо. Одночасно з цим спадкоємець не може отримати доступ до певної інформації (фільми, музика, книга та інші передплати, придбані з використанням ідентифікатора Apple ID, а також дані, що зберігаються у в'язці ключів, як-от платіжна інформація та паролі) [9].

У США й інших регіонах можна подати запит на отримання доступу до ідентифікатора Apple ID померлої особи на підставі постанови суду, у якій зазначено, що користувач є законним спадкоємцем особистої інформації власника Apple ID. У деяких національних юрисдикціях (Франція, ФРН, Японія, Австралія та Нова Зеландія) замість постанови суду «при-

ймаються альтернативна документація та процесуальні документи» [20].

Ефективні механізми спадкування криптовалютних активів були вироблені відповідними біржами. Так, для передачі цифрових активів у спадок на Binance у заповіті обов'язково необхідно вказати Email, який прив'язаний до акаунту, та номер рахунку [12].

Однак, на сьогоднішній день вироблення ефективного правового механізму спадкування цифрових активів видається неможливим без законодавчого визначення їх правового режиму та співвіднесення прав щодо останніх з традиційними для цивільного права суб'єктивними правами, а отже й визначення їх потенціалу до спадкування. На сьогоднішній день багато інтернет-компаній і сервісів поки що не готові передавати доступи родичам і змушують звертатися до судових органів [18, с.209].

В наукових розвідках з даної проблематики вже зауважувалося становище загрози формування альтернативного регулювання відносин спадкування цифрових об'єктів та появу можливості нівелювання усталених принципів спадкового та загалом приватного права при формуванні неофіційного правопорядку в межах віртуальних відносин.

Д.Гузь зауважує, що важливим аспектом спадкування цифрових активів є договірний характер відповідних відносин (угода користувача і ліцензіара програмного забезпечення). На думку дослідника, провайдери інтернет-послуг часто зловживають своїм становищем, оскільки умови угоди формуються самими провайдерами послуг. Традиційні користувацькі угоди зазвичай передбачають, що після смерті власника облікового запису ніхто не може отримати доступ до нього і будь-які права на інформаційний зміст будуть анульовані [2].

Вищезазначені фактори зумовлюють важливість звернення уваги законодавця на проблеми спадкування цифрових активів та своєчасного реагування на виклики, що ставляться інформаційним суспільством. К.Г. Некіт вважає, що власникам цифрових активів слід подбати про долю таких активів за життя шляхом «включення

положень про визначення його долі у заповіт, з урахуванням, однак, положень угоди користувача та в її межах» [14, с.96].

Як зазначає В. Прокопенко, існують прецеденти, коли суди при задоволенні позовних вимог виходять за межі користувацьких угод. Так, автором наводиться приклад справ про спадкування акаунту у Facebook, розглянутої Федеральним верховним судом Німеччини в липні 2018 р. За матеріалами справи суд дійшов висновку, що сторінка відповідної соціальної мережі аналогічна до особистих листів і щоденників, перехід прав на які можливий з метою захисту інтересів сім'ї. В результаті, незважаючи на обмеження в положеннях користувацької угоди Facebook, суд визнав за спадкоємцями право доступу до акаунту спадкодавця і його вмісту [16].

Також, у справі *Sabados v Facebook Ireland Ltd* британський суд задовольнив вимогу позивачки, а саме – зобов'язав Facebook розкрити інформацію щодо особи, що подала запит на видалення акаунту померлого. Мотивацією позивачки було збереження існуючих спільних фото, що були на сторінці чоловіка, але через її видалення за невідомим запитом, вона не встигла цього зробити [21, с.219-220].

Численні прецеденти, пов'язані з можливістю отримання доступу та успадкуванням цифрових активів стали вагомою причиною для ухвалення законів у сфері спадкування цифрових активів в окремих штатах США, а також розробки федерального законопроекту від 2014 року, який регулює успадкування облікових записів померлих осіб у соціальних мережах, блогах та на веб-сайтах. Згідно з загальними положеннями цього акту, спадкоємці померлого можуть отримати право власності на цифрове майно спадкодавця [1, с.151].

Як зазначає С. Ясечко, єдиного визначення цифрової спадщини немає, крім того не лише в Україні, але і у більшості країн питання успадкування цифрових активів досі залишається або недостатньо, або взагалі не визначеним [21, с.219]. Держава залишається осторонь і у визначенні правового режиму цифрових активів у спадкових правовідносинах, і

залишається можливим спадкування лише за рішенням суду, що є достатньо складним та тривалим процесом (особливо з такими гігантами як компанія Meta, та аналогічні їй), тому дослідниця пропонує альтернативний спосіб передачі доступу до бізнес-акаунту – зазначення у заповіті інформації щодо місця зберігання логіну та паролю доступу [21, с.220].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Викладене вище свідчить про формування концепту цифрового спадку поза правовим полем, що зумовлює актуальність розгляду питань правового регулювання відповідних відносин. Слід підкреслити цілком реальну загрозу формування альтернативного регулювання відносин спадкування цифрових об'єктів та появу можливості нівелювання усталених принципів спадкового та загалом приватного права при формуванні неофіційного правопорядку в межах віртуальних відносин.

#### Список використаної літератури:

1. Бровченко Т.І. Сучасний стан правового регулювання успадкування акаунтів у соціальних мережах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №10. С. 151-153.
2. Гузь Д. Спадкування віртуального майна. *Інтернет право*. URL: <https://ilaw.center/spadkuvannya-virtualnoho-majna/>
3. Даниленко О.В. Проблема об'єкта цивільних прав: ретроспективний огляд. *Актуальні проблеми приватного права: матеріали наук.-практ. конф., присвяч. 94-й річниці з дня народж. В.П. Маслова (Харків, 19 лют. 2016 р.)*. С. 256-259.
4. Еннан Р. Поняття, ознаки, сутність, специфіка та види відносин у мережі Інтернет. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 10-19.
5. Єфремова К.В. Щодо визначення об'єктів інтернет-правовідносин. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yefremova.pdf>
6. Загальні положення про спадкування. *Офіційний сайт Мінюсту*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_29415](https://minjust.gov.ua/m/str_29415)
7. Кобижча Н. «Цифрова смерть та безсмертя» у сучасному науковому дискурсі. *Цифрова платформа: інформаційні технології в соціокультурній сфері*. 2023. №6(1). С. 205-216.
8. Кобижча Н. «Цифрова смерть та безсмертя» у сучасному науковому дискурсі. *Цифрова платформа: інформаційні технології в соціокультурній сфері*. URL: <http://infotech-soccult.knukim.edu.ua/article/view/283991>
9. Копанець В. Цифровий спадок: як забезпечити передачу персональної інформації довіреним особам. URL: <https://dou.ua/forums/topic/37083/>
10. Коршакова О.М. Сучасний стан та перспективи спадкування віртуальної власності в Україні. *Міжнародна науково-практична конференція «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку»* (м. Запоріжжя, 26-27 травня 2017 р.) С. 48-49.
11. Кравцова Т. Спадкування корпоративних прав: проблемні питання та прогалини в законодавстві. *Юрист і закон*. №38. URL: [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA007136](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA007136)
12. Крипта у спадок: що потрібно зробити, щоб її передати та отримати. *Мінфін*. 2023. URL: <https://minfin.com.ua/ua/crypto/articles/kripta-po-nasledstvuchto-nuzhno-sdelat-chtoby-ee-peredat-i-poluchit/>
13. Мельник В. «Цифровий спадок» покійних. Чому соцмережі пропонують нам вітати з днем народження тих, хто вже помер. URL: <https://vikna.tv/styl-zhyttya/shho-take-cyfrovyj-spadok-ta-yak-deaktyvuvaty-akaunt-pomerloyi-lyudyny/>
14. Некіт К.Г. Деякі проблеми акаунтів у соціальних мережах як об'єктів цивільного обігу. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 91-97.
15. Правове регулювання інноваційних відносин: монографія / С.М. Прилипка, А.П. Гетьман, Ю.Є. Атаманова та ін. Харків: Юрайт, 2013. 688 с.
16. Прокопенко В. Правова природа сторінок у соціальних мережах *Юридична газета*. 2021. №12 (742). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/zahist-intelektualnoyi-vlasnosti-avtorske-pravo/pravova-priroda-storinok-u-socialnih-merezhah.html>
17. Стахира Г. Речово-правові проблеми природи цифрового контенту. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 55-58.
18. Уколова Є.О., Боровенська, Г.В. Спадкування віртуальної власності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. №1. URL: <https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/>

- jspui/bitstream/lib/33407/1/%D0%A1%D0%9F%D0%90%D0%94%D0%9A%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%92%D0%86%D0%A0%D0%A2%D0%A3%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%-87.pdf
19. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
20. Як подати запит на отримання доступу до облікового запису Apple померлого члена родини. *Підтримка Apple*. URL: <https://support.apple.com/uk-ua/HT208510>
21. Ясечко С.В. Цифровий спадок в епоху діджиталізації. *Проблеми цивільного права та процесу: тези доп. учасників наук.-практ. конф., присвяч. 97-й річниці від дня народження Олександра Анатолійовича Пушкіна* (м. Харків, 20 трав. 2022 р.). С. 218-221.
- 

**Alina S. Overview of the experience of implementing an electronic will in the conditions of forming the concept of electronic (digital) heritage**

*The article examines the question of determining the inheritance potential of digital assets and notes the significant relevance of considering these issues in the conditions of a state of war and the circumstances caused by this state. It was determined that an increase in the number of digital objects, an increase in their value, personal or general social value, and material value that can be evaluated in monetary terms, necessitate the settlement of issues of acquisition and termination of rights to such assets, determination of the limits of the realization of such rights (in including temporary ones), as well as the possibility of legal succession in matters of exercising the corresponding rights.*

*It was noted that the issues of inheritance of digital assets are directly related to the scientific understanding of the legal nature of digital assets, in the context of the formation of the concept of digital inheritance. At the same time, the rights of individuals in relation to digital assets do not have an unambiguously defined legal nature, and therefore it is controversial whether or not to attribute the latter to the inheritance.*

*It was concluded that the modern civil doctrine recognizes the multiplicity of objects of civil rights. The approach to defining the object of subjective civil law through the concept of "good" is quite common in modern civil doctrine. A wide range of intangible objects that are objects of civil law, such as honor, dignity, information, results of intellectual or creative activity, shows the heterogeneity of the system of objects of civil law.*

*The process of formation of the concept of digital heritage outside the legal field was noted, which determines the relevance of consideration of issues of legal regulation of relevant relations. The very real threat of the formation of an alternative regulation of the inheritance of digital objects and the emergence of the possibility of leveling the established principles of inheritance and private law in general during the formation of an unofficial legal order within the limits of virtual relations are emphasized.*

**Key words:** *digital heritage, digital asset, inheritance, social network account, cryptocurrency asset, legal regime*



УДК 346.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.30>**В. В. Добровольська**Кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського права і процесу,  
Національний університет «Одеська юридична академія»

## КОРПОРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджений правовий аспект корпоратизації через призму господарсько-правового комплексного регулювання. Корпоратизація є важливим чинником ринкової економіки, за допомогою якої відбувається часткове відчуження державного та/або комунального майна. Доведено, що завдяки суб'єктній характеристиці корпоратизації притаманний саме господарсько-правове забезпечення, яке на сьогоднішньому етапі потребує оновлення та систематизації. Зроблений акцент на скорішому прийнятті Закону України «Про корпоратизацію державних підприємств», який визначатиме її правові засади, процедуру та системний характер правового регулювання. Доведено, що корпоратизація забезпечить для державних підприємств реорганізацію організаційно-правової форми та структури управління для забезпечення відкритості, прозорості організації діяльності для внутрішніх та зовнішніх суб'єктів господарювання, їх платоспроможності та конкурентоздатності.

Корпоратизація державних підприємств представляє собою структуровану процедуру, різновид реорганізації, за якими відбувається часткове відчуження державного та/або комунального майна, на договірних засадах з метою подальшого ефективного їх функціонування, а також інвестиційної привабливості, стійкою платоспроможності, спроможної конкурентоздатності, тощо.

Встановлено, що процес корпоратизації державних підприємств складається із послідовно-логічних стадій, які визначають його початок та закінчення, а саме: стадія прийняття рішення; стадія його оприлюднення; стадія створення комісії; стадія розробки, узгодження та укладення договору (угоди про корпоратизацію); стадія виконання договору та складання звіту.

**Ключові слова:** корпоративні права, корпоратизація, державні підприємства, акціонерні товариства, суб'єкти господарської діяльності, господарське законодавство.

В останні роки набуває подальшого застосування передання корпоративних прав держави шляхом спеціальної нормативно-визначеної процедури – корпоратизації. Наразі в Україні обрано стратегічний вектор розвитку економіки, який спрямований на досить масштабне відчуження майна державних підприємств і посилення ролі приватного сектору в ринковій економіці, основною метою якої є прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної або комунальної власності у структурі економіки України різноманітними шляхами відчуження, у тому числі й за допомогою корпоратизації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній правовій науці значна увага присвячена положенням щодо правового статусу держави як суб'єкта корпоративного права та особливостям правового статусу юридичних осіб корпоративного типу за участю держави зокрема в працях: О. М. Вінник, О. В. Дзера, Р. А. Майданик, В. М. Косак, Н. С. Кузнєцова, Н. Б. Москалюка, Г. К. Рябої, В. С. Щербина та інших. Майже поза уваги фахівців залишилися питання щодо господарсько-правового регулювання корпоратизації державних підприємств як важливої категорії, яка саме й потребує наукового виокремлення й дослідження.

**Метою статті** є виокремлення, дослідження й аналітично-змістовна харак-

теристика корпоратизації державних підприємств як важливої категорії господарсько-правового комплексного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Корпоратизація представляє собою певну процедуру, за якою відбувається відчуження корпоративних прав, адже «суть корпоратизації - реорганізація державного підприємства чи їх об'єднання шляхом перетворення. Суб'єкт господарювання, який пройшов процес корпоратизації, називається корпоратизованим» [1, с. 236]. На думку О. Р. Хомляк «основною метою корпоратизації є зміцнення позицій на внутрішньому та світовому ринку, підвищення стійкості, ефективності та конкурентоспроможності всіх учасників об'єднання. Основними елементами корпоратизації є організація, планування та цінова політика. Критеріями корпоратизації є ефективне використання ресурсів регіону. Завдання для результатів корпоратизації є: досягнення стратегічних цілей та економічних завдань в діяльності регіону; взаємна відповідальність органів управління, бізнес-структур і громадськості за станом комплексного розвитку і функціонування регіону; ліквідація тіньової господарської діяльності; висока частка доданої вартості в ціні вироблених товарів, робіт та послуг; максимальне використання місцевої ресурсної бази виробництва; забезпечення доходів населення на рівні нормативної достатності; повна зайнятість працездатного населення» [2, с. 131]. На жаль, на практиці домінуюча більшість державних підприємств, навіть тих, метою діяльності яких є отримання прибутку, є збитковими. Так, дослідження Європейської комісії вказує на те, що «Державні підприємства в ЄС: вивчені уроки та шляхи руху вперед у посткризовому контексті» демонструє, що приватні підприємства мають набагато кращі результати, ніж державні. Основними причинами неефективної діяльності державних підприємств вважають використання їх у політичних цілях та корупцію» [3].

В історичному контексті корпоратизація в Україні була започаткована вже згаданим Указом Президента України «Про корпоратизацію підприємств» від 15 червня

1993 року № 210/93, який є чинним й нині. Цей Указ досить розширено визначає основну мету корпоратизації: 1) реформування управління державним сектором економіки; 2) підвищення відповідальності державних підприємств за результати економічної діяльності; 3) підготовка їх до приватизації [4]. Також корпоратизація сприяє наближенню умов для державних і приватних суб'єктів підприємництва, прискоренню реформування системи управління на основі зменшення адміністративних функцій міністерств і залучення приватних інвестицій [5, с. 52].

Важливим є положення щодо корпоратизації державних підприємств, які за ГК України визнаються певними різновидами суб'єктів господарювання. Так, Ю. Дзера, вважає, що «корпоратизація державних унітарних підприємств через їх перетворення у господарські товариства є лише передумовою для подальшої приватизації майна, переданого державою до їх статутного фонду (капіталу)» [6, с. 60]. В той же час інші, серед яких і В.В. Васильєва, вважає, що «корпоратизація не є підставою або способом приватизації. Найочевиднішою з відмінностей цих двох процесів є процедура їх здійснення» [7].

Процедура корпоратизації складається з таких етапів: 1) затвердження рішення про корпоратизацію державного підприємства; 2) створення комісії з корпоратизації; 3) підготовка акту оцінки вартості цілісного майнового комплексу відповідно до методики оцінки вартості об'єктів приватизації підприємства, проекту плану розміщення акцій і проекту статуту акціонерного товариства; 4) затвердження засновником акту оцінки вартості цілісного майнового комплексу, прийняття рішення про створення акціонерного товариства та затвердження його статуту; 5) державна реєстрація акціонерного товариства та його статуту. Припинення повноважень комісії з корпоратизації; 6) затвердження персонального складу наглядової ради, правління, ревізійної комісії акціонерного товариства Міністерством економіки, Міністерством фінансів і Фондом державного майна України; 7) реєстрація випуску акцій; 8) укладення договору з реєстратором або зберігачем і депозитарієм чи

отримання ліцензії на самостійне ведення реєстру власників іменних цінних паперів [8, с. 49].

Також, процес корпоратизації передбачає прийняття «адресного» законодавчого акту. Станом на 2023 рік Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» залишається єдиною атомною компанією в Україні, яка перебуває в статусі унітарного державного підприємства. Оскільки ДП «НАЕК «Енергоатом» є підприємством, яке має стратегічне значення для економіки й безпеки держави, адже є лідером з виробництва електроенергії в Україні. Оскільки, ДП «НАЕК «Енергоатом» є оператором чотирьох діючих атомних електростанцій України, на яких експлуатується 15 атомних енергоблоків. Частка ринку ДП «НАЕК «Енергоатом» складає 51,4% від загального обсягу усієї електроенергії [9]. Передумовою для початку процесу корпоратизації ДП «НАЕК «Енергоатом» стала Угода України про асоціацію з ЄС та Європейським співтовариством з атомної енергії, що передбачає впровадження принципів Організації з економічного співробітництва та розвитку [10]. Станом на 22 березень 2023 року Президентом України підписано Закон України «Про акціонерне товариство «Національна атомна енергетична компанія «Енергоатом» для здійснення корпоративної реформи ДП «НАЕК «Енергоатом». Даний Закон визначає правові, економічні та організаційні засади утворення та функціонування акціонерного товариства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», 100 відсотків акцій якого належать державі і не підлягають приватизації, управління, використання та розпорядження його майном і спрямований на сталий розвиток товариства, забезпечення економічної та енергетичної безпеки і захисту інтересів держави [11]. Саме за зазначеним «адресним» законодавчим актом відбувається перетворення потужного державного підприємства задля подальшого ефективного використання атомної енергетики та модернізації спеціальних обслуговуючих технологічно-виробничих процесів.

Фахівці з приводу вищезазначеного об'єкту корпоратизації зазначають, що

«аналіз корпоративного управління ДП «НАЕК «Енергоатом» дозволяє спрогнозувати перспективи розвитку підприємства в результаті корпоратизації – перетворення державного підприємства на акціонерне товариство із 100 % власністю держави. По-перше, в результаті корпоратизації відбудеться зміна структури органів управління, яка передбачає створення Наглядової Ради, яка відповідатиме за стратегічний розвиток акціонерного товариства. При цьому, більше половини складу кожної з наглядових рад мають бути незалежними директорами. Члени наглядових рад повинні відповідати особливим критеріям: не бути афілійованими з цими компаніями, не бути їх акціонерами та не працювати в органах публічної влади тощо. Це дозволить оптимізувати структуру капіталу та ефективний менеджмент в організації. По-друге, відбудеться економічний розвиток потужностей підприємства та вихід на європейський ринок електроенергії. Статус акціонерного товариства дозволить підприємству залучити іноземний капітал, який сприятиме будівництву нових енергоблоків, експортуванні електроенергії та співпраці із іноземними партнерами. По-третє, зростання відкритості та прозорості в прийнятті управлінських рішень дасть змогу мінімізувати корупційний та бюрократичний вплив. Це покращить інвестиційну привабливість підприємства та встановить чіткий контроль з боку ревізійних комісій» [12].

За судовою практикою саме у процесі корпоратизації державне підприємство перетворюється у корпоративне, та за наслідками такого перетворення держава набуває корпоративні права в заміну переданому до статутного фонду майна [13]. Також І. А. Селіванова, посилаючись на матеріали судової практики, констатує, що «акціонерне товариство, створене в процесі корпоратизації, є власником майна, переданого йому засновником до статутного капіталу, а держава є власником акцій таких товариств до їх відчуження в установленому законодавством порядку» [14, с. 45].

На думку аналітиків «основна мета корпоратизації – підвищити відповідальність державних підприємств за результати

економічної діяльності, а також створити буферну зону між політичним впливом та бізнесом. Зробити державні компанії привабливими для інвестицій для кредитних установ, таким чином залучивши фінансові ресурси для реалізації інноваційних проектів. Наприклад одним із важливих стратегічних проектів на найближчі роки в Укргідроенерго є проект «Підвищення стійкості енергосистеми для європейської інтеграції енергомережі» (Встановлення гібридних систем з виробництва електроенергії в ПрАТ «Укргідроенерго»). До реалізації проекту залучено фінансування у розмірі 212 мільйонів доларів США, серед яких 177 мільйонів доларів США кредитних коштів надав Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Фонд чистих технологій виділив позику в розмірі 34 мільйонів доларів США та грант в розмірі 1 мільйона доларів США» [15].

Загального спеціального законодавства в Україні щодо корпоратизації державного майна так і не прийнято, адже ряд важливих законодавчих ініціатив так й знаходиться на стадії проектів. Так, Кабінетом Міністрів України був розроблений і внесений на розгляд Проект Закону України «Про корпоратизацію державних підприємств» від 1 серпня 2012 року за № 11057, який мав регулювати правові, економічні й організаційні відносини, пов'язані з перетворенням державних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства, та був спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави [16]. Вважалося, що порядок проведення процесу корпоратизації повинен визначатися базовим Законом України «Про корпоратизацію державних підприємств», а не підзаконним нормативно-правовим актом. Проте закон так і не був прийнятий. На думку фахівців «в нинішніх умовах реформування законодавства в частині підвищення ефективності діяльності державних підприємств прийняття такого закону є надзвичайно важливим з огляду на те, що корпоратизація може стати одним із ключових факторів для перетворення державних підприємств на сучасні корпоратизовані підприємства та ефективної діяльності підприємств державного сектору економіки» [17, с. 133].

На початку 2019 року експерти доопрацьовували Проект Закону України «Про особливості перетворення державних унітарних комерційних підприємств оборонно-промислового комплексу в акціонерні товариства та їх приватизацію», який мав врегульовувати питання корпоратизації, приватизації і розпорядження майном підприємств оборонно-промислового комплексу, але вказаний законопроект не набув статусу закону. О. П. Подцерковний зауважує, що «бажаючи захистити право державної власності, Кабінет Міністрів України продовжує використовувати право господарського відання в разі утворення корпоративних підприємств, які за своєю природою не можуть функціонувати на підставі власності однієї особи (держави). За державою повинні зберігатися корпоративні права, а акціонерна компанія повинна набувати прав власника» [18, с. 395]. При цьому О. А. Черненко, котрий досліджував правовий режим майна державних холдингових компаній та національних (державних) акціонерних компаній, не висловив заперечень проти закріплення за цими компаніями державного майна на праві господарського відання, а лише запропонував уточнити окремі положення щодо цього речового права [19, с. 9]. На думку Л. О. Волкової «право господарського відання та право оперативного управління є характерними для державних підприємств і не можуть використовуватись для акціонерних товариств. Акціонерне товариство за своєю природою є об'єднанням капіталів і вимагає закріплення за ним майна на праві власності, незалежно від кількості акцій, що належать державі. Використання названих правових титулів для закріплення майна за державними акціонерними товариствами ми вважаємо неможливим і помилковим. Під час опрацювання вказаного питання визначено, що застосований державою підхід, який передбачає співіснування права приватної та державної власності на майно окремих державних акціонерних товариств, не вкладається у межі традиційної регламентації відносин між акціонерним товариством і його засновниками (учасниками). Разом із тим непослідовна та суперечлива

практика застосування такого підходу вказує на доцільність законодавчої регламентації того, які саме об'єкти, що передаються державним акціонерним товариствам, мають залишатись у державній власності та на якому правовому титулі останні можуть бути передані державним акціонерним товариствам» [20, с. 65].

**Висновки.** Корпоратизація державних підприємств представляє собою структуровану процедуру, різновид реорганізації юридичних осіб, за якими відбувається часткове відчуження державного та/або комунального майна, на договірних засадах, з метою подальшого ефективного їх функціонування, а також інвестиційної привабливості, стійкою платоспроможності, спроможної конкурентоздатності, тощо.

Процес корпоратизації державних підприємств складається із послідовно-логічних стадій, які визначають його початок та закінчення, а саме: стадія прийняття рішення; стадія його оприлюднення; стадія створення комісії; стадія розробки, узгодження та укладення договору (угоди про корпоратизацію); стадія виконання договору та складання звіту.

#### Список використаної літератури:

1. Рябая Г. К. Становлення процесів корпоратизації в Україні. *Наукові записки*. 2012. Вип. 12, Част. II. С. 234–237.
2. Хомляк О. Р. Особливості правового статусу юридичних осіб корпоративного типу за участю держави. Процес корпоратизації державних підприємств: основні етапи та переваги. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 130–132.
3. Презентація результатів дослідження. Чи є державні підприємства менш прибутковими за приватні? Центр економічної стратегії. URL: [https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Are-SOEs-more-profitable\\_presentation.pdf](https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Are-SOEs-more-profitable_presentation.pdf)
4. Про корпоратизацію підприємств: Указ Президента України від 15.06.1993 № 210/93. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
5. Москалюк Н. Б. Механізм корпоратизації як передумова до припинення права державної власності: історичні аспекти, сучасний стан і перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 47–53.
6. Дзера Ю. Особливості правового режиму майна, переданого державою до статутного фонду (капіталу) акціонерного товариства в результаті корпоратизації державного унітарного підприємства. *Юридична Україна*. 2010. № 4. С. 59–63.
7. Васильєва В.В. Приватизація та корпоратизація: відмінність процесів і правових наслідків. Проблеми правового забезпечення підприємництва в Україні. 2018. URL: <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2018.18.37>.
8. Москалюк Н.Б. Еволюція механізму реприватизації як способу набуття прав державної власності. *Альманах міжнародного права*. 2017. № 18. С. 38–45.
9. Офіційний сайт ДП «НАЕК «Енергоатом». URL: <https://www.energoatom.com.ua/>
10. Урядовий портал: Корпоратизація «Енергоатома» сприятиме більш ефективному управлінню та розвитку компанії. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news>
11. Про акціонерне товариство «Національна атомна енергетична компанія «Енергоатом» для здійснення корпоративної реформи ДП «НАЕК «Енергоатом»: Закон України від 22.03.2023 № 2896-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
12. Вінніченко А. А., Таранич О. В. Корпоратизація як інструмент корпоративного управління державних підприємств. *Вісник студентського наукового товариства Дон НУ імені Василя Стуса*. 2021. Том 2. С. 197–201.
13. Рішення Господарського суду Херсонської області від 12 липня 2021 р, справа № 923/1425/20. URL: <https://youcontrol.com.ua/>
14. Селіванова І.А. Проблеми правового статусу акціонерних товариств, в яких держава є акціонером. *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 9 (109). С. 44–48.
15. Гвоздів В. Укргідроенерго найуспішніший приклад корпоратизації в державному енергетичному секторі України. 14.09.2021. URL: <https://uhe.gov.ua/>
16. Про корпоратизацію державних підприємств: Проект Закону України від 01 серпня 2012 року за № 11057. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
17. Махінчук В. М. Державне підприємство в системі ринкових відносин: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 192 с.
18. Подцерковний О.П. Проблеми відображення у праві реального змісту економічних відносин. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 393–399.
19. Черненко О.А. Організаційно-правові форми державного підприємства : автореф. дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04. К., 2011. 20 с.
20. Волкова Л. О. Особливості порядку створення та припинення державних акціонерних компаній. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 71. С. 61–67.

**Dobrovolska V. Corporatization of state-owned enterprises: economic and legal aspect**

*The article examines the legal aspect of corporatization through the prism of economic and legal complex regulation. Corporatization is an important factor in the market economy, with the help of which partial alienation of state and/or communal property takes place. It is proved that due to the subject characteristics of corporatization, the economic and legal provision is inherent, which at the current stage needs updating and systematization. Emphasis is placed on the speedy adoption of the Law of Ukraine «On Corporatization of State Enterprises», which will determine its legal basis, procedure and systemic nature of legal regulation. It has been proven that corporatization will ensure the reorganization of the organizational and legal form and management structure for state enterprises to ensure openness, transparency of the organization of activities for internal and external business entities, their solvency and competitiveness.*

*Corporatization of state-owned enterprises is a structured procedure, a type of reorganization, according to which the partial alienation of state and/or communal property takes place, on a contractual basis, with the aim of their further effective functioning, as well as investment attractiveness, stable solvency, competitive ability, etc.*

*It was established that the process of corporatization of state-owned enterprises consists of successively logical stages that determine its beginning and end, namely: the decision-making stage; the stage of its publication; the stage of creation of the commission; the stage of development, agreement and conclusion of the contract (agreement on corporatization); stage of execution of the contract and preparation of the report.*

**Key words:** *corporate rights, corporatization, state enterprises, joint-stock companies, subjects of economic activity, economic legislation.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.31>**К. В. Головка**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного і адміністративного права,  
Державний університет «Київський авіаційний інститут»

## ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ПРИ ДЕРЖАВНІЙ ПОДАТКОВІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

*В статті досліджено функціонально-правові засади діяльності громадської ради при Державній податковій службі України.*

*Визначено, що одним із повноважень Державної податкової служби України є співпраця з інститутами громадянського суспільства, забезпечення проведення консультацій з громадськістю, зокрема через громадську раду, з питань реалізації державної податкової політики, з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями.*

*Вказано на можливість утворення у Державній податковій службі України постійно або тимчасово консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів задля розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності.*

*Проаналізовано інформацію, розміщену на офіційному веб-сайті Державної податкової служби України в розділі «Для громадськості» який сформовано з таких інформаційних блоків як: 1) «Публічна інформація», 2) «Звернення громадян», 3) «Громадська рада», 4) «Взаємодія з громадськістю», 5) «Безоплатна правова допомога».*

*Визначено, що метою функціонування Громадської ради при Державній податковій службі України є: а) забезпечення участі громадян в управлінні державними справами; б) здійснення громадського контролю; в) налагодження ефективної взаємодії з громадськістю; г) врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.*

*Зроблено висновки про відкритість та доволі розвинену взаємодію Державної податкової служби України з громадськістю. Звернута увага, на необхідність перегляду, оновлення та структуризації наявної інформації в окремих інформаційних блоках на офіційному веб сайті Державної податкової служби України, зокрема в частині проведення громадських консультацій. З'ясовано, що в процедурі консультацій зазвичай не приймає участі жоден громадянин чи організація, що в свою чергу вказує на пасивність або ж неналежну організацію висвітлення цієї процедури.*

**Ключові слова:** засади, Державна податкова служба України, територіальні органи, центральний орган виконавчої влади, громадська рада, взаємодія.

**Постановка проблеми.** Україна в останні роки зітхнула із низкою серйозних викликів та загроз, за яких національна податкова система зазнала суттєвого нормативного реформування. Було прийнято нормативно-правові акти, покликані стабілізувати податкове навантаження на податників податків в умовах запровадження воєнного стану, окремі пільги та преференції.

З огляду на динаміку процесів вагомого значення в сучасних умовах інтенсифікації податкової системи відведено залученню до формування державної податкової політики інституту громадськості, налагодженню тісної та ефективної взаємодії з Громадською радою при Державній податковій службі України в умовах дії воєнного стану.

За таких умов, актуальним є доктринальне осмислення функціонально-пра-

вових засад діяльності Громадської ради при Державній податковій службі України в умовах дії воєнного стану.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню діяльності громадських об'єднань в Україні, консультативно-дорадчим органам приділяли увагу такі вчені: Т. Андрійчук, А.В. Береза, Н.І. Білак, С. Г. Братель, О. М. Ващук, М.Ю. Віхляєв, Н. П. Гаєва, О. В. Гейда, С. Ф. Денисюк, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, В. С. Журавський, В. А. Завгородній, В. І. Кафарський, В. М. Короленко, В. М. Кравчук, М. Лациба, О. І. Лисяк, К.С. Павлюк, В. Ф. Піддубна, В. І. Полевий, Г.Л. Попова, С.І. Рудовська, О. Самбук, М.В. Сіцінська, І. Т. Темех, Л.Г. Уртаєва, О. Б. Федоровська, Н. А. Циганчук, В. О. Чепурнов та ін. Проте питання функціонально-правових засад діяльності громадської ради при Державній податковій службі України належним чином не досліджено.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриваючи сутність функціонально-правових засад діяльності Громадської ради при Державній податковій службі України в умовах дії воєнного стану першочергово звернемось до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. № 227 (далі – Положення про ДПС України, Положення) [11], якою затверджено Положення про Державну податкову службу України. Згідно цього Положення Державну податкову службу України (далі – ДПС України) визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Одним із повноважень ДПС України визначено його співпрацю з інститутами громадянського суспільства, забезпечення проведення консультацій з громадськістю, зокрема через громадську раду, з питань реалізації державної податкової політики.

Також ДПС України взаємодіє під час виконання покладених на неї завдань в

установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями.

При ДПС України є можливим утворення постійно або тимчасово консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів задля розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності. Водночас, прийняття рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів віднесено до компетенції Голови ДПС, який затверджує кількісний та персональний склад таких органів, а також положення про них [11].

На офіційному веб-сайті ДПС України наявний окремий розділ «Для громадськості» який формується з таких інформаційних блоків: 1) «Публічна інформація», 2) «Звернення громадян», 3) «Громадська рада», 4) «Взаємодія з громадськістю», 5) «Безоплатна правова допомога».

Зупинимось детальніше на аналізі третього та четвертого інформаційних блоків. Так, інформаційний блок «Взаємодія з громадськістю», складається з:

1) «Комунікаційної податкової платформи»: а) «контакти Комунікаційних податкових платформ», де наведено, електронні адреси комунікаційних податкових платформ в регіонах; б) «нормативно-правові акти»: Наказ ДПС України від 23.08.2023 № 687 «Про організацію співпраці з інститутами громадянського суспільства та бізнес-асоціаціями»[15]. В якості додаткових матеріалів є активне посилення на «Інформація про результати опрацювання звернень, які надійшли на комунікаційну податкову платформу у ДПС», однак на жаль при його відкритті наводиться тільки форма, без зазначення



статистичних даних [15]; в) «відео», однак будь-яка інформація відсутня;

2) «Нормативно-правова база у сфері взаємодії влади та громадськості», яка в свою чергу складається з: а) нормативно-правової бази (зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 [9], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 25 травня 2023 р. № 160 [10] та ін.);

б) архіву (містить акти, які вже втратили свою актуальність або чинність, зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. № 1049 [12];

3) «Меморандумів та договорів про співпрацю», який містить інформацію про досягнуті домовленості взаємодії з науковими закладами, громадськими інституціями (зокрема, Угода про співпрацю та взаємодію між Державною податковою службою України, громадською організацією «Всеукраїнська Асоціація ветеранів державної податкової служби України» від 17 серпня 2023 р. [17], Меморандум про співпрацю між Державною податковою службою України та Державним податковим університетом від 24 березня 2023 р. [6], Меморандум про партнерство та співробітництво між Державною податковою службою України та Органом суспільного нагляду за аудиторською діяльністю 19 березня 2021 р. [5], та ін.);

4) «Консультацій з громадськістю», яка складається із наступних підблоків: а) громадське обговорення; б) регуляторна політика; в) звіти про публічне громадське обговорення; г) проекти не

регуляторних актів; ґ) орієнтовний план консультацій із громадськістю;

5) «Громадської експертизи»: а) громадська експертиза (вказується на Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05 листопада 2008 р. № 976 [13]); б) архів (дані за 2014-2018 роки);

б) «Всеукраїнської асоціації ветеранів Державної податкової служби України» (яка містить інформацію про громадську організацію «Всеукраїнська асоціація ветеранів Державної податкової служби України», нормативно-правові документи, сторінку ветерана, контактну інформацію) [7].

До функціонально-правових засад діяльності громадської ради при ДПС України можна також віднести Закон України «Про громадські об'єднання» [8], постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 [9], постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р. № 1302 [14].

Аналізуючи зміст постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 [9], слід вказати на те, що цією постановою затверджено: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. З огляду на це можна прийти до висновку що і її положення поширюються виключно на громадські ради, створені при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Відповідно до наказу ДПС України від 12 грудня 2011 р. затверджено Положення про Громадську раду при Державній податковій службі України, згідно якого Громадську раду при ДПС України визначено як постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, який утворюється при ДПС України.

Метою функціонування Громадської ради при ДПС України є: а) забезпечення участі громадян в управлінні державними справами; б) здійснення громадського контролю за діяльністю ДПС України; в) налагодження ефективної взаємодії ДПС України з громадськістю; г) врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Строк повноважень складу Громадської ради визначено в 2 роки [16].

Прийнято виділяти такі функції громадських рад як: представницька, консультативна, контрольна, нормотворча, комунікативна, організаційна; інформаційна, захисна [1, с. 39].

Підсумовуючи приходимо до висновку про те, що проведений аналіз офіційного веб сайту ДПС України з однієї сторони вказує на відкритість та доволі розвинену взаємодію з громадськістю, водночас на нашу думку потребує перегляду, оновлення та структуризації в окремих інформаційних блоках, зокрема в частині проведення громадських консультацій. Оскільки вибірковий метод, завдяки якому було обрано для ознайомлення декілька звітів про публічне громадське обговорення [2,3,4], дав змогу прийти до висновку, що в процедурі консультацій як правило не приймає участі жоден громадянин чи організація, що в свою чергу вказує на пасивність або ж неналежну організацію висвітлення цієї процедури.

Окрім цього, вважаємо за необхідне розробити Типове положення щодо діяльності громадських рад при територіальних органах ДПС України.

### Список використаної літератури:

1. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2013 р. № 2. с. 36-43. URL: [http://www.irbisnbuv.gov](http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21)

[ua/cgibin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Nvknuvs\\_2013\\_2\\_8.pdf](http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvknuvs_2013_2_8.pdf).

2. Звіт про результати проведення публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проекту наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження змін до Порядку функціонування Електронного кабінету» URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/gromadske-obgovorennya/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/621233.html>.
3. Звіт про результати проведення публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку компенсації витрат, пов'язаних з організацією і проведенням торгів з продажу майна платника податків, що перебуває у податковій заставі, та оплати банківських послуг за перерахування коштів до відповідного бюджету» від 12.04.2023 р. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/gromadske-obgovorennya/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/668714.html>.
4. Звіт про результати проведення публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проекту наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру керівників платників податків – боржників». URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/gromadske-obgovorennya/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/zviti-pro-publichne-gromadske-obgovor/599570.html>.
5. Меморандум про партнерство та співробітництво між Державною податковою службою України та Органом суспільного нагляду за аудиторською діяльністю від 19.03.2021 р. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/memorandum-ta-dogovori-pro-spivpratsyu/458272.html>.
6. Меморандум про співпрацю між Державною податковою службою України та Державним податковим університетом від 24.03.2023 р. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/memorandum-ta-dogovori-pro-spivpratsyu/458272.html>.

- gromadskist/memorandum-ta-dogovori/pro-spivpratsyu/664244.html.
7. Офіційна веб-сторінка Всеукраїнської асоціації ветеранів Державної податкової служби України. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/vseukrainska-asotsiatsiya-veteraniv-derjavnoi-podatkovoi-slujbi-ukraini/>.
  8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
  9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 р. № 996. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/normativno-pravova-baza-u-sferi/normativno-pravova-baza/63744.html>.
  10. Про затвердження плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2023 р. № 160. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/normativno-pravova-baza-u-sferi/normativno-pravova-baza/78449.html>.
  11. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-p#Text>.
  12. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1049. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/normativno-pravova-baza-u-sferi/arhiv-normativno-pravova-baza/53390.html>.
  13. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2008 № 976. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/normativno-pravova-baza-u-sferi/normativno-pravova-baza/63809.html>.
  14. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF#Text>.
  15. Про організацію співпраці з інститутами громадянського суспільства та бізнес-асоціаціями: наказ Державної податкової служби України від 23.08.2023 р. № 687. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/komunikatsiyi-podatkovii-platformi/normativno-pravovi-akti/78383.html>.
  16. Про Положення про Громадську раду при Державній податковій службі України: наказ Державної податкової служби України від 12.12.2011 р. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/gromadska-rada/arhiv/arhivni-materiali/gromadska-kolegiya/polojennya-pro-gromadsku-k/>.
  17. Угода про співпрацю та взаємодію між Державною податковою службою України, громадською організацією «Всеукраїнська Асоціація ветеранів державної податкової служби України» від 17.08.2023 р. URL: <https://tax.gov.ua/dlya-gromadskosti/dpa-i-gromadskist/memorandum-ta-dogovori/pro-spivpratsyu/700218.html>.

### **Holovko K. Functional and legal principles of activity of the public council at the state tax service of Ukraine**

*The article examines the functional and legal principles of the activity of the public council under the State Tax Service of Ukraine.*

*It was determined that one of the powers of the State Tax Service of Ukraine is cooperation with institutions of civil society, ensuring consultations with the public, in particular through the public council, on the implementation of state tax policy, with other state bodies, auxiliary bodies and services established by the President of Ukraine, temporary consultative, advisory, and other auxiliary bodies formed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, local self-government bodies, citizen associations, public unions, trade unions, and employers' organizations, relevant bodies of foreign states and international organizations, as well as enterprises, institutions, and organizations.*

*It is pointed out the possibility of permanent or temporary formation of consultative, advisory and other auxiliary bodies in the State Tax Service of Ukraine for the consideration of scientific recommendations and conducting professional consultations on the main issues of activity.*

*The information posted on the official website of the State Tax Service of Ukraine in the "For the public" section, which is formed from such information blocks as: 1) "Public information", 2) "Citizen appeals", 3) "Public council", 4) "Interaction with the public", 5) "Free legal assistance".*

*It was determined that the purpose of the functioning of the Public Council under the State Tax Service of Ukraine is to: a) ensure the participation of citizens in the management of state affairs; b) implementation of public control; c) establishment of effective interaction with the public; d) consideration of public opinion during the formation and implementation of state policy.*

*Conclusions were made about the openness and fairly developed interaction of the State Tax Service of Ukraine with the public. Attention was drawn to the need to review, update and structure the available information in separate information blocks on the official website of the State Tax Service of Ukraine, in particular in the part of conducting public consultations. It was found that no citizen or organization usually participates in the consultation procedure, which in turn indicates passivity or improper organization of the coverage of this procedure.*

**Key words:** *principles, State Tax Service of Ukraine, territorial bodies, central body of executive power, public council, interaction.*

УДК 346.7:656.6:338.45

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.32>**О. П. Подцерковний**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри господарського права і процесу (Національний  
університет «Одеська юридична академія»),  
ORCID ID: 0000-0003-1095-3481

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті розглядаються проблеми правового забезпечення функціонування портової галузі в умовах війни, стан портової інфраструктури в Україні в умовах морської блокади з боку агресора та нагальні заходи правового вдосконалення, що можуть сприяти переведення портової галузі на воєнні рейки.

Автор статті визначає два основних етапи функціонування портової інфраструктури України у період війни: перший етап правової невизначеності щодо перспектив галузі в умовах російської агресії проти України та другий період стабілізації суспільно-правових відносин під час війни, обумовлених звільненням правобережжя України та утворенням передумов для проведення програмованої державно-правової політики на найближчий час як елемент воєнної економіки.

Виділяються такі основні виклики, які постають перед портовою інфраструктурою України в умовах воєнного стану: забезпечення державної таємниці у контексті інформації про функціонування портової інфраструктури як вагомого чинника оборонної та економічної безпеки держави під час війни, створення організаційно-управлінських умов функціонування портової галузі на підставі підпорядкування рішень адміністрації морських портів наказам військового командування, правове стимулювання суб'єктів господарювання для відновлення роботи портів, пошкоджених або знищених внаслідок російського вторгнення, забезпечення безпеки роботи портів в умовах мінної небезпеки та ракетних обстрілів, переорієнтація вантажопотоку з морських портів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, на інші порти України, розвиток мультимодальних перевезень, які дозволять зменшити залежність економіки України від водного транспорту та оптимізувати логістичні потоки з урахуванням потреб та умов війни.

З'ясовано конкретні тенденції, які можна очікувати в найближчому майбутньому до завершення війни: регламентація інвестування в розвиток та модернізацію портової інфраструктури винятково в інтересах забезпечення функціонування портів в умовах воєнної загрози; розвиток мультимодальних перевезень; зростання ролі українських портів у міжнародній торгівлі.

Запропоновано ряд заходів, які можуть допомогти подолати ці виклики: приведення законодавства про морські порти у відповідність з потребами функціонування воєнної адміністрації та зменшення ризиків оборонного та економічного характеру під час війни, регламентація фінансування робіт з відновлення портової інфраструктури; впровадження заходів безпеки, які дозволять зменшити ризики для роботи портів в умовах воєнного стану; розробка механізмів переорієнтації вантажопотоку, впровадження заходів безпеки, які дозволять зменшити ризики для роботи портів в умовах воєнного стану; розробка механізмів переорієнтації вантажопотоку на мультимодальні перевезення; укладання міжнародних угод щодо міжнародної підтримки портової галузі України на постійній основі на період війни; правове стимулювання надання портових послуг на основі не лише прямого державного замовлення портових послуг, державного страхування та кредитування суб'єктів портової галузі, але й з укладанням договорів про спільну діяльність (державно-приватне партнерство), здатні гарантувати суб'єктам господарювання проведення безпекових заходів щодо захисту майна та створення гарантій швидкого відновлення приватної інфраструктури, задіяної у портовій галузі під час війни.

**Ключові слова:** морські порти, портова інфраструктура, морське право, портові збори, водний транспорт, перевезення вантажів, воєнний стан, воєнна економіка, економічна безпека, державне замовлення, державне страхування, державні гарантії, державна підтримка.

**Вступ.** Морська транспортна галузь України з її інфраструктурою, в тому числі портовою, багато десятиліть мала питому вагу в транспортній системі країни, регіону та морській складовій світового господарства (в кращі часи) при ролі держави як інвестора. При цьому чинне законодавство у сфері регулювання портової діяльності не можна було вважати досконалим, але в цілому забезпечувало функціонування вітчизняного морського транспорту у світовій торгівлі. Втім, вже викликає занепокоєння вже сам факт того, що у законодавство про морські порти, зокрема й Закон України «Про морські порти України», не було внесено жодних змін під час дії воєнного стану, морської блокади та здійснення заходів щодо одностороннього забезпечення функціонування зернового коридору. Отже законодавство України, розраховане на мирний час, продовжує регулювати портову інфраструктуру під час війни, хоча змінилися безпекові, управлінські, господарські, банківські та інші умови функціонування галузі. Не кажучи вже про те, що умови здійснення господарської діяльності суб'єктів портової діяльності радикально змінилися як з точки зору їх правового статусу, так і організації їх функціонування та захищеності в умовах війни. Останнє об'єктивно знижує зацікавленість суб'єктів господарювання у наданні портових послуг, що ставить перед державою нові проблеми правового, організаційного та економічного стимулювання відповідної діяльності.

**Постановка завдання.** Фактично порти являють собою багатофункціональну систему, в якій багато елементів з логістичними зв'язками, що забезпечують торгівлю з великою кількістю портових операцій. В обох випадках порт виконує не тільки комерційну функцію, а й безпекову, що стає особливо важливим в умовах війни. Порт стає логістичним центром, у якому стикаються інтереси практично усіх суб'єктів морського бізнесу (судновласників, вантажовласників тощо), включає можливість вибору методів та засобів управління портом, портовими структурами та процесами. Добре відомо, що морські порти співпрацюють спільно з транспортними компаніями, залізницями

та автошляхами, і ця співпраця впливає на ефективність перевалки вантажів, в першу чергу в умовах війни. З початку російської агресії проти України розпочалося блокування всіх морських портів України московським флотом. Ця блокада суттєво вразила український експорт, що призвело до дефіциту зерна на світовому ринку та до істотного зростання цін на сировинні товари [1]. Але значення портів, їх інфраструктури для економіки та безпекової ситуації не зменшилося. Без постановки та вирішення проблем правого забезпечення функціонування портової галузі в умовах війни як форми підтримки державою враженої війною інфраструктури, навряд чи можна очікувати на побудову воєнної економіки, здатної забезпечити потреби оборони та соціальної сфери під час війни.

**Мета роботи.** Метою роботи є аналіз, аналітичний огляд та проблем правого забезпечення функціонування портової галузі в умовах війни.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженням стану портової інфраструктури та її компонентів присвячені роботи багатьох вчених. До питань дослідження генези історичного розвитку міжнародно-правових норм про режим морських портів можна віднести роботу С. В. Андрущенка [2]. Зокрема, визначається комплексність та багатовекторність поняття «правовий режим порту», акцентується, що сучасна практика визначення режиму морських портів характеризується погодженням його правил між державами. Н. Б. Савіна звертає увагу на інфраструктуру логістичних процесів економічної діяльності портів [3]. На жаль, питання зміни умов логістичних процесів в морських портах залишається слабко розкритою у зв'язку із безпековими та іншими обставинами, коли інформація про відповідний розвитко значною мірою є закритою у силу об'єктивних обставин. Висвітленню проблеми транспортного права та класифікації видів портових зборів в Україні та країнах Європейського Союзу присвячена недавня робота Є.М. Ключової [3], де визначалося, що стан української портової інфраструктури залишається незадовільним і продовжує погіршуватись,

а портові збори – є вищими ніж в інших країнах. Авторка ретельно розглядала це питання й погодилася з В.П. Власовою, що залишається потреба в дослідженні напрямів вдосконалення механізму стягнення та використання портових зборів у морських портах України [4]. Високі портові збори в Україні напередодні війни виглядали архаїчно високими у порівнянні з конкурентами (порти Румунії та Болгарії). А саме вони встановлюються урядом, саме Мінінфраструктури України/Адміністрацією морських портів України (АМПУ) і саме тут уряд може знизити витрати на експортно-імпорту логістику через зниження розміру портових зборів [6]. На жаль, ситуація не змінилася під час війни. Слід також погодитися з авторами [7], що розвиток портової інфраструктури являє собою основну складову логістичного потенціалу порту. Загальновизнаним висновок про те, що портове господарство України має стратегічне значення для розвитку господарського комплексу і забезпечення потреб держави. І цей висновок в умовах війни лише посилюється. Адже морські порти України повинні бути готовими в умовах поліпшення безпекової ситуації забезпечувати конкурентоспроможну на міжнародному рівні портову інфраструктуру [13, 14]. При цьому важливим у розвитку портової інфраструктури є нарощування потужностей, удосконалювання техніки, розвиток транспортної логістики. У зв'язку із останнім виникає багато питань щодо вирішення актуальних проблем транспортного права та правових засобів стимулювання розвитку портової інфраструктури в часі війни.

**Результати дослідження.** На нашу думку, необхідно зосередити увагу на можливостях як тренді, оскільки можливості є завжди. Якщо з однієї сторони йде мова про управління портовою галуззю то з іншої сторони є задача практичного аспекту.

Генезис функціонування портової інфраструктури України під час війни можна умовно розділити на два основних етапи, кожний із яких прямо залежить від безпеки функціонування портового господарства, бізнесової активності та інших чинників, що впливають на сприйняття

суб'єктами надання портових послуг можливості здійснення господарської діяльності під час війни

Не можна не відмітити питання нестачі інвестицій під час війни. Портова інфраструктура України потребує значних інвестицій у модернізацію та розширення особилво в період руйнувань, спричинених війною. Однак, через брак фінансових можливостей держави та суб'єктів господарювання, відповідні відновлювальні заходи не можуть мати загальний характер – вони мають узгоджуватися із безпековою ситуацією, перспективами відновлення ракетних нападів та здатності збройних сил забезпечити безпеку морських шляхів під час війни. Це обумовлює потребу раціонального програмного фінансування заходів відновлення портової інфраструктури в умовах додержання державної таємниці стосовно обсягу та напрямів відповідного відновлення.

Не випадково, Закон України «Про державну таємницю» в ст. 8 передбачає, що до державної таємниці у порядку, встановленому цим Законом, відноситься інформація: 1) у сфері оборони: про забезпечення виробничої діяльності об'єктів національної економіки у воєнний час; про геодезичні, гравіметричні, картографічні та гідрометеорологічні дані і характеристики, які мають значення для оборони країни... 2) у сфері економіки, науки і техніки: про запаси та обсяги постачання стратегічних видів сировини і матеріалів, ...про використання транспорту, зв'язку, потужностей інших галузей та об'єктів інфраструктури держави в інтересах забезпечення її безпеки.

Під час війни потрібно рахуватися з недостатньою прозорістю та конкурентоспроможністю ринку. Ринок портових послуг в Україні був досить непрозорим і неконкурентоспроможним ще до початку повномасштабного вторгнення. Це ускладнювало залучення інвестицій та розвиток портової інфраструктури.

На сьогоднішньому етапі потрібні екстраординарні заходи стимулювання на основі не лише прямого державного замовлення портових послуг, державного страхування та кредитування суб'єктів портової галузі, алей укладання договорів про спільну діяльність (державно-при-

ватне-партнерство), здатні гарантувати суб'єктам господарювання проведення безпекових заходів щодо захисту майна та створення гарантій швидкого відновлення приватної інфраструктури, задіяної у портовій галузі під час війни.

Це необхідно здійснити на другому етапі війни, коли російська агресія проти України була значною мірою локалізована звільненням правобережної України від російських загарбників. На цьому етапі портова інфраструктура України вимагає чітких правових рішень щодо визначення умов співробітництва держави та бізнесу у часи воєнної економіки, коли всі учасники процесу усвідомлюють мобілізаційні плани, безпекові ризики, але мають змогу планувати господарську діяльність та відповідні фінансові витрати при капіталовкладеннях як приватного, так і державного характеру. Це не дасть змогу не стільки одномоментно відновити пошкодження або знищення портового обладнання, судна, доки, крани, склади та інші об'єкти, скільки внести елемент визначеності у господарську діяльність з розумінням безпекових ризиків та реальних можливостей держави у протидії подальшим ризикам війни. Адже без такої визначеності суб'єкти господарювання не будуть зацікавленими у відновленні портової активності та нарощуванні обсягу надання портових послуг.

Зважаючи на нестачу обладнання у портах протягом останніх років та зростаючий попит на морські перевезення, надто оптимістичні перевізники, які конкурують за частку ринку, можуть замовити надмірну кількість нових потужностей, що призведе до погіршення умов на ринку морських перевезень [8, с. 62]. Сучасними викликами, які постають перед сферою морських транспортних перевезень в Україні є необхідність звільнення окупованих територій країни, зняття з блокади та відновлення роботи українських морських портів, відновлення судноплавної діяльності та розвитку флоту країни, переорієнтація вантажопотоку та збільшення частки водного транспорту у ньому, розроблення системи мультимодальних перевезень із залученням українських портів, підвищення потужності та збільшення обсягів

перевезень морськими водними шляхами, діджиталізація та модернізація наявних портів та їх систем роботи, покращення їх стану з точки зору впливу на екологію, підвищення кваліфікації українських моряків тощо.

Ситуація в умовах воєнного стану та морської блокади, особливо в умовах окупації територій та мінної небезпеки, представляє значні виклики для портової інфраструктури.

Основними викликами для транспортної галузі України у 2023 році були:

- зростання логістичних витрат, викликане блокуванням морських портів та чергами на прикордонних переходах, брак кадрів, пов'язаний з мобілізацією, загибеллю та міграцією населення.

- транспортні блокади та інші обмежувальні заходи країн ЄС, що запроваджуються в односторонньому порядку країнами ЄС всупереч рішенням ЄС у зв'язку із протекціонізмом та іншими політичними чинниками країн ЄС.

У порівнянні з 2022 роком, основні виклики змінилися. У 2022 році основним викликом було переорієнтування логістики на залізничний та автомобільний транспорт.

У 2023 році основним викликом став брак кадрів, пов'язаний з воєнними діями та міграцією населення [9].

Внаслідок російського вторгнення в Україну було пошкоджено або знищено значну частину портової інфраструктури країни. Зокрема, були зруйновані або пошкоджені: доки, крани, склади, транспортні системи.

Також були затоплені або пошкоджені судна, які знаходилися в портах.

Окупація російськими військами частини території України призвела до того, що порти, розташовані на цих територіях, перестали функціонувати. Це стосується портів Херсона, Бердянська, Маріуполя та інших.

Мінна небезпека в морі, створена російськими військами, ускладнює навігацію в акваторії Чорного та Азовського морів. Це також ускладнює роботу портів, розташованих на узбережжі цих морів.

Небезпека від ракет і безпілотних апаратів, які запускаються російськими вій-



ськами, також створює ризики для роботи портів.

Стимувальним чинником для портової галузі залишаються деякі правові акти, прийняті у довоєнний період. Зокрема згідно з документом «Стратегія розвитку Одеської області на період 2021-2027 роки», основними проблемами розвитку морегосподарського комплексу регіону залишаються: відсутність чіткої спеціалізації морських портів за видами вантажів, що призводить до їх неефективної перевалки; неякісна система комунікацій та зворотного зв'язку між органами управління, підприємствами та користувачами транспортних послуг; недостатньо розвинута транспортна інфраструктура в морських портах та на акваторіях [10].

Для вирішення цих проблем ще до війни пропонувалося акцентувати увагу на розвитку технічної складової забезпечення розвитку (переобладнання та розширення причалів, модернізація глибоководних причалів) та якості транспортно-логістичних послуг (забезпечення конкурентоздатної логістики та мультимодального сполучення портів з логістичними центрами країни). При цьому управлінська складова, яка включає в себе формування ефективної системи управління, має бути виведена з тіні [11, с. 298]. Якщо подивитися на криву змінних економічних показників, що відбулися в портовій інфраструктурі України в результаті російської агресії, то можна побачити, що, з одного боку, ця крива є негативною, оскільки вона показує, що портова інфраструктура України зазнала значних руйнувань. З іншого боку, ця крива має певний позитивний вектор, оскільки демонструє, що Україна вже розпочала процес відновлення портової інфраструктури.

Майбутнє портової інфраструктури та портів України після війни буде визначатися певними об'єктивними факторами, які мають бути враховані вже зараз: завершення воєнного стану та відновлення контролю над усіма українськими територіями дозволить відновити роботу портів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, і покращити безпеку роботи портів, розташованих на узбережжі Чорного та Азовського морів, зміною геополі-

тичної ситуації в регіоні. Зниження напруженості між країнами може призвести до зростання обсягів торгівлі через українські порти. Але відсутність будь-яких об'єктивних критеріїв прогнозування завершення війни робить необхідним запровадження певних правових регуляторів під час війни саме як особливого правового режиму, а не загального порядку здійснення господарської діяльності. Фактично це означає потребу запровадження у Законі України «Про морські порти України» спеціальної глави щодо функціонування галузі у воєнний час.

Не можна ігнорувати також потребу розвитку мультимодальних перевезень. Мультимодальні перевезення дозволяють зменшити залежність від водного транспорту та підвищити гнучкість логістики у економіці в цілому.

Загалом, можна прогнозувати, що портова інфраструктура України після завершення війни – за умови запровадження гнучких механізмів функціонування галузі під час війни – може стати більш сучасною та ефективною. Порти можуть виступити найважливішим елементом української економіки та забезпечать більшу безпеку та надійність міжнародної торгівлі.

Для цього потрібні певні заходи державної підтримки під час воєнного стану, які матимуть поточний ефект, але й дозволять реалізувати економічні очікування інвесторів у майбутньому завдяки розумінню здатності держави розробляти та впроваджувати дієву економічну політику в складних умовах.

Інвестування в модернізацію портової інфраструктури на основі принципу першочерговості заходів капіталовкладення, що забезпечують функціонування економіки під час війни. Це має включати цільове будівництво, а також впровадження новітніх технологій у тій частині портової інфраструктури, яка є елементом функціонування воєнної економіки та безпекової складової логістики в цілому.

Розвиток мультимодальних перевезень також потребує спеціальних економіко-правових заходів, у тому числі в частині створення спільних коридорів безперешкодного транзиту української аграрної та іншої продукції в порти Європи. Це

потребує не лише будівництво терміналів для інтермодальних перевезень та розвиток зв'язків між портами та іншими видами транспорту, але й встановлення контролю держави України за цільовим використанням відповідних коридорів суб'єктами господарювання України, особливо великим бізнесом. Останнє вимагає запровадження спеціальних заходів відповідальності до порушників міждержавної дисципліни транспортних коридорів.

Підтримання ролі українських портів у міжнародній торгівлі під час війни стає важливим завданням Української держави, що потребує визначеності у стратегії функціонування морської галузі України під час війни. На жаль, така стратегія не розроблена Урядом України ані для портової галузі, ані для економіки України в цілому.

Згідно зі звітом Комісії до Європейського парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів країна не має повного контролю над своєю береговою лінією через війну. Україні все ще потрібно впровадити законодавство, яке відповідає Регламенту ЄС щодо портових послуг. Як прапорна держава, Україні слід продовжувати зусилля і приймати необхідні заходи для покращення якості свого флоту. Україні слід продовжувати працювати над виконанням умов для визнання свідоцтв про навігацію екіпажів в ЄС відповідно до Директиви (ЄС) 2017/2397. Додаткове законодавство щодо функціонування ринку, доступу до професії, систем інформації про ріки та небезпечних вантажів все ще потрібно прийняти та впровадити [12, с. 119].

Отже, міркуваннями щодо генези портової інфраструктури України під час війни є:

1. Необхідність правових вдосконалень для підвищення ефективного управління портовою інфраструктурою. Це включає в себе впровадження дієвих механізмів управління портовим господарством, розпорядження та використання стратегічною інфраструктурою, а також впровадження тимчасових актів співробітництва з країнами-партнерами на період воєнного часу, вдосконалення контрольних заходів між державними та приватними

суб'єктами, здатних забезпечити баланс інтересів учасників під час війни.

2. Слід виділяти два основні етапи функціонування портової інфраструктури України у період війни: перший етап правової невизначеності щодо перспектив галузі в умовах російської агресії проти України та другий період стабілізації суспільно-правових відносин під час війни, обумовлених звільненням правобережжя України та утворенням передумов для проведення програмованої державно-правової політики на найближчий час як елемент воєнної економіки.

3. Виклики, які постають перед портовою інфраструктурою України в умовах воєнного стану: забезпечення державної таємниці у контексті інформації про функціонування портової інфраструктури як вагомого чинника оборонної та економічної безпеки держави під час війни, створення організаційно-управлінських умов функціонування портової галузі на підставі підпорядкування рішень адміністрації морських портів наказам військового командування, правове стимулювання суб'єктів господарювання для відновлення роботи портів, пошкоджених або знищених внаслідок російського вторгнення, забезпечення безпеки роботи портів в умовах мінної небезпеки та ракетних обстрілів, переорієнтація вантажопотоку з морських портів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, на інші порти України, розвиток мультимодальних перевезень, які дозволяють зменшити залежність економіки України від водного транспорту та оптимізувати логістичні потоки з урахуванням потреб та умов війни.

4. Можна виділити наступні орієнтири в правовому стимулюванні портової діяльності на період до завершення війни: регламентація інвестування в розвиток та модернізацію портової інфраструктури в інтересах забезпечення функціонування портів в умовах воєнної загрози; стимулювання мультимодальних перевезень; державна підтримка українських портів у функціонуванні стратегічної інфраструктури.

**Висновки.** Отже, розгляд питання стану портової інфраструктури України в розрізі наявних можливостей полягає в тому, щоб оцінити, які можливості має

Україна для відновлення та розвитку своєї портової інфраструктури, не зважаючи на воєнний стан та морську блокаду. Для успішного розвитку портової інфраструктури України в умовах війни необхідними є ряд заходів, які можуть допомогти подолати ці виклики: приведення законодавства про морські порту у відповідність з потребами функціонування воєнної адміністрації та зменшення ризиків оборонного та економічного характеру під час війни, регламентація порядку фінансування робіт з відновлення портової інфраструктури; впровадження заходів безпеки, які дозволять зменшити ризики для роботи портів в умовах воєнного стану; розробка механізмів переорієнтації вантажопотоку на мультимодальні перевезення; укладання міжнародних угод щодо міжнародної підтримки портової галузі України на постійній основі на період війни; правове стимулювання надання портових послуг на основі не лише прямого державного замовлення портових послуг, державного страхування та кредитування суб'єктів портової галузі, але й з укладанням договорів про спільну діяльність (державно-приватне партнерство), здатні гарантувати суб'єктам господарювання проведення безпекових заходів щодо захисту майна та створення гарантій швидкого відновлення приватної інфраструктури, задіяної у портовій галузі під час війни.

#### Список використаної літератури:

1. Мірошник Р.О., Баглай І.Є. Проблеми ринку зернових культур в Україні та шляхи їх вирішення. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. № 39.. 6 с. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1358/1312>.
2. Андрущенко С. В. Режим морського порту: генеза міжнародно-правового забезпечення. *Lex portus*. 2018. № 1 (9). С 105-114.
3. Савіна Н. Б. Інфраструктура логістичних процесів економічної діяльності [Електронний ресурс]. URL: [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).
4. Ключева Є.М. Портові збори та плати в портах України та Європи: їх правове значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 185-187.
5. Власова В.П. Портові збори в морських портах України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Вип. № 2, С. 431-435. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/86.pdf>
6. Прес-реліз. Що не так з портовими зборами в Україні і як зробити їх конкурентними? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/09/6/628700/>
7. Макаренко М.В., Шайхатдинов А.З. Развитие портовой инфраструктуры как основной составляющей логистического потенциала. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2016. Вип. № 14. С. 244-246.
8. Шевчук О.А., Гайванович Н.В. Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку морських вантажних перевезень в Україні та світі.: Економічний вісник НТУУ «Київський політехнічний інститут». 2023 Вип. № 25. DOI: <https://doi.org/10.20535/2307-5651.25.2023.278603> URL: <https://ev.fmm.kpi.ua/article/view/278603/273274>
9. Інфраструктурний день 2023. Підсумки щорічного заходу URL: <https://ua.sudohodstvo.org/infrastrukturnyj-den-2023-pidsumky-shhorichnogo-zahodu/>
10. Стратегія розвитку Одеської області на період 2021-2027 роки: веб сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/1.strategiya-rozvytku-odeskoyi-oblasti-na-period-2021-2027-roky.pdf>
11. Чернишова Л.І. Яковенко О.І. Впровадження нової моделі управління «Порт-лендлорд» та інноваційних заходів як основних важелів розвитку портової інфраструктури. *Наукові перспективи*. 2022. Вип. № 5. С. 294-307. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/1653/1651>
12. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy Brussels. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)
13. Державна підтримка розвитку морегосподарського комплексу України (організаційні та правові аспекти): монографія / [О.М. Кібік, О.П. Подцерковний, Ю.З. Драпайло, В.О. Котлубай та ін.]; за ред. О.М. Кібік, О.П. Подцерковного. Одеса: ФОП Грін Д.С., 2014. 442 с.
14. Економіко-правові засоби стимулювання експорту в Україні на євроорієнтованих засадах: монографія / [О.П. Подцерковний, О.М. Кібік, К.А. Возняковська, В.О. Котлубай та ін.]; за ред. О.П. Подцерковного, О.М. Кібік. Одеса: Фенікс, 2017. 284 с.

**Podtserkovnyi O. The issue of legal provisions for port economy in the conditions of war**

*The article examines the problems of legal support for the operation of the port industry in wartime conditions, the state of the port infrastructure of Ukraine in the conditions of a naval blockade by the aggressor, and urgent legal improvement measures that can contribute to the transfer of the port industry to the rails of wartime.*

*The author of the article singles out two main stages of the operation of the port infrastructure of Ukraine during the war years: the first stage of legal uncertainty regarding the prospects for the development of the industry in the conditions of Russian aggression against Ukraine and the second stage of stabilization of social and legal relations during the war years, caused by the liberation of Right Bank Ukraine and the creation of prerequisites for the implementation of the programmed state and legal policy for the near future as an element of the wartime economy.*

*The main challenges faced by the port infrastructure of Ukraine in the conditions of martial law are highlighted: ensuring state secrecy in the context of information on the functioning of the port infrastructure as a significant factor in the state's defense capability and economic security during wartime; creation of organizational and management conditions for the operation of the port economy based on the subordination of the decisions of the seaport administration to the orders of the military command, legal stimulation of business entities to restore the operation of ports damaged or destroyed as a result of full-scale invasion of the Russian Federation, ensuring the safety of port operations in conditions of mine danger and missile attacks, reorientation of cargo flow from sea ports located in temporarily occupied territories to other ports of Ukraine, development of multimodal transportation, which shall reduce the dependence of the Ukrainian economy on water transport and optimize logistics flows taking into account needs and conditions of war.*

*Specific trends that can be expected in the near future before the end of the war have been clarified: regulation of investments in the development and modernization of port infrastructure exclusively in the interests of ensuring the functioning of ports in conditions of military threat; development of multimodal transportation; growing role of Ukrainian ports in international trade.*

*A number of measures are proposed that can help overcome these challenges: bringing the legislation on seaports into line with the needs of the functioning of the military administration and reducing the risks of a defense and economic nature during the war, regulating the financing of works to restore the port infrastructure; implementation of security measures that will reduce risks for the operation of ports under martial law; development of mechanisms for reorientation of cargo flows, implementation of security measures that will reduce risks for the operation of ports in martial law conditions; development of mechanisms for reorientation of cargo flow to multimodal transportation; conclusion of international agreements regarding international support of the port economy of Ukraine on a permanent basis during the war; legal stimulation of the provision of port services, which is based not only on direct state ordering of port services, state insurance and crediting of entities of the port economy, but also on the conclusion of agreements on joint activities (public-private partnership), which can guarantee economic entities the implementation of measures security measures to protect property and create guarantees for the rapid recovery of private infrastructure involved in the wartime port industry*

**Key words:** *sea ports, port infrastructure, maritime law, port fees, water transport, cargo transportation, martial law, wartime economy, economic security, state order an procurement, state insurance, state guarantees, state support.*

УДК 343.98.067

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.33>**М. М. Ракович**

аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0009-0009-9914-9449

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ НЕЗАКОННИХ ЗАВОЛОДІНЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ

У статті досліджено особливості проведення окремих слідчих (розшукових) дій при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами. Зазначається, що особливості проведення слідчих (розшукових) дій зумовлюються, перш за все, характером слідів даного виду кримінальних правопорушень, на виявлення яких вони спрямовуються. З урахуванням цього, зокрема визначені особливості огляду транспортного засобу або його частин (вузлів, агрегатів) в залежності від місця та обставин їх виявлення.

Окремо проаналізовано особливості допиту підозрюваного, які зумовлюються, з одного боку його правами (які підлягають детальному роз'ясненню та дотриманню), а з іншого – можливістю оперування доказами, покладеними в основу підозри. Акцентовується увага на максимальній деталізації показань підозрюваного при запереченні ним своєї вини з наступною їх перевіркою іншими слідчо-розшуковими діями.

Підкреслюється значущість для отримання доказів судових експертиз, особливості в проведенні яких зумовлені характером об'єктів дослідження, а також завдань (запитань), що ставляться перед експертом: криміналістичних, які включають у себе: траєкторичні експертизи (слідів рук, ніг, злому, рельєфних знаків на металі); експертизу відеозапису; експертизу матеріалів і речовин; їх завданням є встановлення факту перебування у транспортному засобі підозрюваної особи; автотоварознавчої експертизи, яка є підвидом товарознавчої експертизи і проводиться для визначення ринкової вартості колісних транспортних засобів, їх складових, а також розміру вартості матеріальної шкоди, заподіяної власнику або володільцю; молекулярно-генетичної експертизи, яка ґрунтується на положенні, що кожна людина має індивідуальний та унікальний геном і полягає у дослідженні ДНК-молекул, що містяться у крові, спермі, слині, сечі, волосній луковичі, в органах і тканинах та інших слідах біологічного походження, виявлених під час огляду місця події чи транспортного засобу (потребує суворого дотримання вимог стерильності); її завдання полягає у встановленні факту перебування у транспортному засобі підозрюваної особи.

**Ключові слова:** транспортний засіб, незаконне заволодіння, слідчі (розшукові) дії, огляд, допит, судова експертиза.

**Постановка проблеми.** Розслідування кримінальних правопорушень здійснюється шляхом проведення дій, які спрямовані на виявлення, фіксацію, вилучення і дослідження слідів злочину. Саме на їх підставі робиться висновок про вчинення кримінального правопорушення певною особою та обставини його вчинення (місце, час, обстановка, спосіб, мотив та ін.). Таким чином сліди злочину, будучи виявленими і зафіксованими у встановленому кримінально-процесуаль-

ним законодавством порядку, виступають джерелами доказів у кримінальному провадженні. Найменування таких дій «слідчими» вказує на їх націленість саме на сліди кримінальних правопорушень. В методиках розслідування окремих видів кримінальних правопорушень, зазвичай увага зосереджується на особливостях проведення окремих слідчих (розшукових) дій. Аналіз кримінального процесуального законодавства та практики його застосування у судово-слідчій діяльності дає підстави стверджувати, що на сучасному етапі існує ряд проблем, які пов'язані

з неефективним проведенням досудового розслідування кримінальних правопорушень незаконних заволодінь транспортними засобами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Висвітлення проблем досудового розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами останнім часом була в полі зору науковців-криміналістів Т.М. Малиновської і Л.Л. Тихоненка (2015), О. Л. Христова (2017), С.В. Головкина (2018), В.С. Бондаря, О.В. Бочкового, О.О. Дудорова та ін. (2020), Сєдакової (2021), О.М. Брисковської, О. В. Богатикова, С. В. Бондаря та ін. (2023). Але низка сформульованих положень і рекомендацій потребує уточнення. Зокрема, це стосується особливостей проведення окремих слідчих (розшукових) дій при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами, як теоретичної основи формулювання методичних рекомендацій щодо розслідування вказаних кримінальних правопорушень.

**Метою статті** є аналіз основних проблемних питань, які виникають при проведенні окремих слідчих (розшукових) дій при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами.

**Виклад основного матеріалу.** Незаконне заволодіння транспортним засобом, як і будь-яке кримінальне правопорушення, відображається у вигляді певних наслідків (слідів) в матеріальній обстановці місця його підготовки, вчинення і приховування. Враховуючи це, в кримінальному процесуальному законодавстві передбачається такий спосіб отримання доказів як огляд, своєчасне проведення якого визнається науковцями надзвичайно важливим у кримінальному провадженні. Узагальнення сучасних уявлень щодо сутності огляду та його значущості під час досудового розслідування, дозволяє визначити його як слідчу (розшукову) дію, яка полягає в обстеженні місця події або окремих об'єктів з метою встановлення обстановки вчинення кримінального правопорушення і виявлення, фіксації та вилучення його слідів з метою їх використання як джерел доказів [1, с. 210]. Визначаючи в цілому завдання слідчого огляду, можна сказати, що вони полягають в збиранні доказів на матеріальних

носіях. На їх основі, формулюються версії про характер події, що розслідується, та її учасників, про місце знаходження злочинця та інших об'єктів, які мають доказове значення. Крім того, потрібно підкреслити, що при проведенні огляду метою є й встановлення обставин, які сприяли вчиненню злочину, і потребують усунення.

Проведені узагальнення в криміналістичних дослідженнях показують, що під час досудового розслідування незаконного заволодіння транспортними засобами характерними є наступні види огляду:

- 1) огляд місця незаконного заволодіння транспортного засобу;
- 2) огляд місця виявлення викраденого транспортного засобу;
- 3) огляд виявленого (розшукуваного) транспортного засобу;
- 4) огляд місця зберігання транспортного засобу (стоянки, гаражі або гаражні кооперативи, занедбанні склади, сараї, приватні подвір'я тощо);
- 5) огляд місця розукомплектування викраденого транспортного засобу;
- 6) огляд частин, механізмів, агрегатів розукомплектованих транспортного засобу, які були викрадені, або інших транспортного засобу, що були виявлені при розслідуванні;
- 7) огляд предметів, які були об'єктом посягання (наприклад, певні товари, речі, цінності);
- 8) огляд місця продажу викраденого транспортного засобу або його частин, механізмів, агрегатів (зокрема, авторинки, лісосмуга, офісні приміщення, СТО);
- 9) огляд комп'ютерної техніки, за допомогою якої відбувався вихід в мережу Інтернет з метою продажу транспортного засобу (його частин та агрегатів), або тієї, що використовувалася під час підготовки і вчинення викрадення транспортного засобу, або магнітних носіїв інформації (накопичувачів);
- 10) огляд документів і державних номерних знаків, які використовувалися з метою підготовки, вчинення і приховування слідів злочину, а також реалізації (продажу) транспортного засобу (наприклад, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу, довіреність, довідка-рахунок, плани, схеми);

11) огляд запису з камер відеоспостереження (відеореєстраторів, вебкамер), DVD-дисків із записом з камер відеоспостережень, відеофайлів з флеш-носіїв, файлів з записами відеоспостережень з відео реєстраторів, вебкамер, камер відеонагляду з банкоматів [2, с 329].

Потрібно зазначити, що більшість наведених видів огляду пов'язані з місцем події (приміщенням чи ділянкою місцевості, де виявлено сліди підготовки, вчинення або приховування злочину). З урахуванням підстави проведення окремі види оглядів місця події заслуговують на окрему увагу, розглянемо особливості проведення деяких з них, а саме: 1) особливості огляду місця незаконного заволодіння транспортним засобом; 2) особливості огляду місця виявлення викраденого транспортного засобу; 3) особливості огляду виявленого (знайденого) транспортного засобу; 4) особливості огляду місця зберігання (відстою) транспортного засобу; 5) особливості огляду частин, механізмів, агрегатів розукомплектованих транспортних засобів, які були викрадені.

Особливості допиту підозрюваного при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами, полягають у тому, що показання підозрюваного у кримінальному провадженні займають особливе місце, що пояснюється наступними його властивостями. З одного боку, ніхто не може знати краще всіх деталей механізму підготовки, вчинення і приховування кримінального правопорушення, а з іншого – показання підозрюваного є його засобом захисту, що включає у себе високу ймовірність їх неправдивості. Таким чином можна стверджувати, що предметом допиту підозрюваного можуть бути фактично всі обставини вчинення кримінального правопорушення, які складають предмет доказування. Для визначення особливостей допиту підозрюваного у кримінальних провадженнях про незаконне заволодіння транспортними засобами важливим є врахування деяких загальних положень щодо статусу підозрюваного та процедури його допиту під час досудового розслідування.

Видається, що в ситуації заперечення підозрюваним підозри у незаконному

заволодіння транспортним засобом і при наявності у слідчого достатньої кількості та якості доказів його вини найбільш перспективним тактичним фоном допиту є використання інституту угод у кримінальному провадженні (це особливі порядки кримінального провадження). Його можна ефективно використовувати для спонукання сторони захисту до зайняття більш реалістичної позиції у кримінальному провадженні - до дачі підозрюваним правдивих показань.

Експертиза є найбільш ефективною формою використання спеціальних знань у кримінальному провадженні. Можна сказати й більше – кожне кримінальне провадження, за правило, не може бути закінчене без проведення тієї чи іншої експертизи.

Аналіз слідчо-судової практики дозволяє зробити висновок, що у кримінальних провадженнях щодо незаконного заволодіння транспортними засобами проводяться як діагностичні, так й ідентифікаційні експертизи різних класів, родів і видів. Зокрема, найбільш характерними є криміналістичні експертизи, автотоварознавча та транспортно-товарознавча експертизи, молекулярно-генетична експертиза, які заслуговують більш детального розгляду.

Криміналістичні експертизи. До класу (роду) криміналістичних експертиз належать, зокрема трасологічна експертиза, експертиза відео-, звукозапису, експертиза матеріалів, речовин та виробів (в тому числі волокнистих матеріалів) [3], які проводяться у кримінальних провадженнях за статтею 289 КК України і заслуговують окремого розгляду.

Трасологічна експертиза є видом криміналістичної експертизи, об'єктами якої є сліди-відображення взаємодії одного об'єкта на іншому, що проявляється у зміні зовнішньої будови слідосприймаючого об'єкта. Її основними завданнями є ідентифікація або визначення родової (групової) належності індивідуально визначених об'єктів за матеріально фіксованими слідами – відображеннями. Даний вид експертизи включає у себе кілька підвидів, які проводяться у справах про незаконне заволодіння транспортним засобом

[4, с. 46]. Зокрема це наступні підвиди.

1. Експертиза слідів рук (дактилоскопічна експертиза) проводиться за слідами рук невідомої особи, виявленими під час огляду об'єктів на місці події або виявленого транспортного засобу.

2. Експертиза слідів ніг людини (її взуття) проводиться за слідами невідомої особи, виявленими під час огляду на місці події (можуть бути поверховими або об'ємними).

3. Експертиза слідів злому, інструментів проводиться за слідами, залишеними злочинцем при подоланні певної перешкоди (проникнення у приміщення, транспортний засіб) і виявленими під час огляду на місці події.

При призначенні діагностичної експертизи експерту для дослідження потрібно надати відповідний об'єкт зі слідами в натуральному вигляді або, як виняток, копії слідів поверхових чи об'ємних слідів (зліпків). При призначенні ідентифікаційної експертизи експерту для дослідження потрібно додатково надати не тільки об'єкт зі слідами (або копії), але й відповідний предмет (інструмент), вилучений у підозрюваного.

4. Експертиза рельєфних знаків на металі проводиться для відновлення спляних (забитих), слабовидимих номерів та інших рельєфних зображень на окремих вузлах транспортного засобу. Експертизою встановлюються факт та спосіб змінення номеру чи зображення, що є характерним для викраденого і підготовленого для продажу транспортного засобу чи окремих його деталей (частин, вузлів, агрегатів). Для дослідження експерту потрібно надати відповідний об'єкт (транспортний засіб або його частини). При цьому об'єкти, які підлягають дослідженню, не можна очищати від забруднень, фарби чи іржі.

Експертиза відеозапису є видом криміналістичної експертизи, яка проводиться у кримінальних провадженнях даної категорії при виявленні і вилученні відеозапису події незаконного заволодіння транспортним засобом з камер відеоспостереження, автомобільних реєстраторів чи мобільних телефонів громадян. Об'єктом дослідження є відеозапис, отриманий в порядку

статті 245-1 «Зняття показань технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото-, кінозйомки, відеозапису», якою було доповнено КПК України 15.03.2022 року [5]. При призначенні діагностичної експертизи експерту потрібно (бажано) надати оригінальний носій відеозапису (як виняток копію). При ідентифікаційній експертизі окрім того потрібно надати зразок відео зображення підозрюваного. Основним завданням експертизи є ідентифікація особи, яка вчиняє незаконне заволодіння транспортним засобом (подолання перешкоди, проникнення в салон, виїзд з місця стоянки тощо).

Експертиза матеріалів, речовин та виробів проводиться у випадку виявленні при огляді або обшуку транспортного засобу мікрочастинок (волокон) одягу, лакофарбових матеріалів, мастила, ґрунту, які могли бути залишені злочинцем під час перебування в салоні викраденого автомобіля. Метою проведення експертного дослідження є отримання доказів причетності підозрюваного до злочину. При призначенні діагностичної експертизи експерту для дослідження потрібно надати відповідні мікрочастинки, вилучені при проведенні огляду (обшуку). При призначенні ідентифікаційної експертизи експерту для дослідження потрібно додатково надати об'єкти, які є носіями певних мікрочастинок (наприклад, вилучений у підозрюваного одяг), або зразки відповідних матеріалів, речовин.

Основними завданнями (можливостями) експертизи є: виявлення на предметах обстановки місця події (предметах-носіях) мікрочастинок або мікрослідів певних матеріалів і речовин (частинок фарби, слідів паливно-мастильних матеріалів, слідів металізації, мікрочастинок, частинок наркотичних засобів тощо); визначення роду (виду) матеріалів і речовин за класифікаціями, що існують у науці, техніці та на виробництві (за хімічним складом, фізичними властивостями, призначенням тощо); встановлення спільної родової (групової) належності матеріалів і речовин; встановлення походження матеріалів і речовин з певного джерела.

Автотоварознавча та транспортно-то-



варознавча експертизи. Ці експертизи є підвидом товарознавчої експертизи [6]. До числа основних завдань цих експертиз належить визначення ринкової вартості колісних транспортних засобів, їх складових, а також розміру вартості матеріальних збитків, заподіяних власнику або володільцю колісних транспортних засобів, їх складових унаслідок пошкодження останнього (наприклад, при потраплянні викраденого транспортного засобу в ДТП). Автотоварознавча та транспортно-товарознавча експертизи дозволяють провести комплексний аналіз пошкоджень автотранспортних засобів, що забезпечує можливість визначення розміру заподіяної шкоди і відповідно - вартість грошової компенсації за нанесений матеріальний збиток.

Відповідно до п. 6 ч. 2 статті 242 КПК України слідчий або прокурор зобов'язані забезпечити проведення експертизи щодо визначення розміру матеріальних збитків, якщо потерпілий не може їх визначити та не надав документ, що підтверджує розмір такої шкоди, розміру шкоди немайнового характеру, шкоди довкіллю, заподіяного кримінальним правопорушенням. Тобто проведення автотоварознавчої і транспортно-товарознавчої експертизи є обов'язковим у кримінальному провадженні про незаконне заволодіння транспортним засобом при наявності зазначених умов.

На дослідження експерту надаються колісний транспортний засіб та документація, що стосується його реєстрації, матеріали розслідування події, що призвела до матеріальної шкоди, а також документи, у яких зафіксовані інші вихідні дані, необхідні для вирішення поставленого питання. У разі потреби виклик зацікавлених осіб на технічний огляд колісного транспортного засобу здійснюється замовником експертизи із зазначенням дати, місця та часу проведення огляду (після їх узгодження з експертом). Орган, який призначив) експертизу, повинен забезпечити можливість огляду колісного транспортного засобу та належні безпечні умови (освітлення, вільний доступ, можливість огляду колісного транспортного засобу з різних боків тощо [7].

Молекулярно-генетична експертиза. Ця експертиза належить до категорії новітніх, її поява була зумовлена тим, що в сучасній біології та медицині було розроблено методикку дослідження біологічних об'єктів на клітинному рівні [8]. Це зробило зазначену експертизу унікальним способом вирішення завдань розслідування кримінальних правопорушень - встановлення та ідентифікації особи.

Можливості молекулярно-генетичної експертизи ґрунтуються на тому незаперечному факті, що кожна людина має індивідуальний та унікальний геном (як і відбитки пальців рук). Заправило дана експертиза проводиться при розслідуванні тяжких злочинів проти життя та здоров'я людини, статевих злочинів, в механізмі яких існує безпосередній контакт між жертвою та злочинцем і, відповідно, залишаються сліди біологічного походження (кров, слина, сперма, волосся) [9]. Але, як показує аналіз слідчо-судової практики, така експертиза проводиться й у кримінальних провадженнях щодо незаконних заволодінь транспортними засобами, зокрема при вчиненні організованими групами осіб [10].

Молекулярно-генетична експертиза є дослідженням ДНК-молекул, що містяться у крові, спермі, слині, сечі, волоссяній луковичі, в органах і тканинах та інших слідах біологічного походження. Проводиться вона з метою визначення статевої та видової належності особи-видільника, а також його ідентифікації. Завдяки надбанню науки стало можливим з використанням спеціальних реагентів досліджувати об'єкти з мінімальною кількістю ДНК (одиничне волосся, сліди пальців рук, лупу, мікросліди сперми, крові, слини). Таким чином молекулярно-генетична ідентифікація має низку переваг перед традиційними імунологічними методами судово-медичного дослідження біологічних слідів людини. Разом з тим результативність даної експертизи залежить від дотримання низки умов під час огляду місця події, виявлення і вилучення об'єктів із слідами біологічного походження. Зокрема, це стосується забезпечення стерильності. Відібрання біологічних зразків для проведення експертизи від осіб, що

перевіряються, також повинно здійснюватися з неухильним дотриманням встановлених правил стерильності [11].

Значущість молекулярно-генетичних ідентифікаційних досліджень з роками постійно зростає, але в їх удосконаленні і практичному використанні при розслідуванні кримінальних правопорушень існує низка проблемних питань. Вони полягають в навчанні працівників правоохоронних органів певним технологіям роботи з слідами біологічного походження, дотримання суворих правил їх вилучення під час проведення слідчо-розшукових дій.

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що особливості проведення слідчих (розшукових) дій зумовлюються, перш за все, характером слідів даного виду злочинів, на виявлення яких вони спрямовуються. З урахуванням цього, зокрема доцільно визначити особливості огляду транспортного засобу або його частин (вузлів, агрегатів) в залежності від місця та обставин їх виявлення. Особливості допиту підозрюваного зумовлюються, з одного боку його правами (підлягають детальному роз'ясненню і дотриманню), а з іншого – можливістю оперування доказами, покладеними в основу підозри. Важливим тактичним фоном допиту підозрюваного є роз'яснення процесуального інституту угод у кримінальному провадженні (угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим; угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості). Особливості в проведенні експертиз зумовлені характером об'єктів дослідження, а також завдань (запитань), що ставляться перед експертом: криміналістичних, які включають у себе: трасологічні експертизи (слідів рук, ніг, злому, рельєфних знаків на металі); експертизу відеозапису; експертизу матеріалів і речовин; їх завданням є встановлення факту перебування у транспортному засобі підозрюваної особи; автотоварознавчої експертизи; молекулярно-генетичної експертизи.

### Список використаної літератури:

1. Бахін, В. П., Весельський В. К., Клименко Н. І., Котюк І. І., Лисиченко В. К. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів

злочинів: наук.-практ. посіб. / за ред. П. В. Коляди. Київ: Юрінком. 2005. 216 с.

2. Лютий В.В. Проблемні питання слідчого огляду при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованими групами. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*: зб. наукових праць. 2016. № 1. С. 328-335.
3. Про затвердження Інструкції з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 17.07.2017 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1024-17>.
4. Петров С. Є. Особливості проведення окремих слідчих дій у справах про незаконне заволодіння транспортним засобом. *Право і суспільство*. 2009. № 3. С. 127–133. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/4063/%CF>
5. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам: Закон України від 15 березня 2022 року № 2137-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-20#n42> (дата звернення 02.09.2023).
6. Судова товарознавча експертиза : підручник / Н. І. Попович, М. Г. Мартосенко, І. В. Шурдук. Львів : Вид-во ЛТЕУ, 2023. 448 с.
7. Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень (розділ IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
8. Матарікіна О. В. Актуальність молекулярно-генетичної експертизи на етапі сучасного розвитку криміналістики// Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. до 100-річчя від дня народж. проф. М. В. Салтєвського (Харків, 08.11.2017). Харків, 2017. URL: [http://univd.edu.ua/general/publishing/konf/08\\_11\\_2017/pdf/56.pdf](http://univd.edu.ua/general/publishing/konf/08_11_2017/pdf/56.pdf)
9. Степанюк Р.Л., Іонова В.В. Призначення судової молекулярно-генетичної експертизи на стадії досудового розслідування: проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка*. 2020. №9. Т.3. С. 307-319.

10. Вирок Луцького міськрайонного суду Волинської області від 09.02.2021. Номер судового провадження: 1-кп/161/226/21. Номер кримінального провадження в ЄРДР: 12018030100000848. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94773134>.
11. Немченко Д. Є. Значення ДНК-експертизи у розслідуванні злочинів. *Актуальні питання судової експертизи і криміналістики* : збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конф., присвяченої 150-річчю з дня народження Засл. проф. М. С. Бокаріуса (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Харків : ХНДІСЕ, 2019. С. 461–463.

### **Rakovich M. M. Features of conduct of separate investigative (search) actions in the investigation of illegal ownership of vehicles**

*The article examines the specifics of individual investigative (search) actions in the investigation of illegal possession of vehicles. It is noted that the peculiarities of conducting investigative (search) actions are determined, first of all, by the nature of the traces of this type of crime, which they are aimed at detecting. Taking this into account, in particular, the specifics of the inspection of the vehicle or its parts (assemblies, aggregates) are defined, depending on the location and circumstances of their detection.*

*The features of the interrogation of the suspect, which are determined, on the one hand, by his rights (subject to detailed explanation and observance) and, on the other hand, by the possibility of operating on the evidence that is the basis of the suspicion, are analyzed separately. Attention is focused on the maximum detail of the suspect's testimony when he denies his guilt, followed by their verification by other investigative actions.*

*It is emphasized the importance of obtaining evidence of examinations, the peculiarities of which are determined by the nature of the objects of research, as well as the tasks (questions) posed to the expert: forensic, which include: traceological examinations (prints of hands, feet, burglary, relief marks on metals); examination of the video recording; examination of materials and substances; their task is to establish the fact that the suspect is in the vehicle; auto commodity examination, which is a subspecies of commodity examination and is conducted to determine the market value of wheeled vehicles, their components, as well as the amount of the cost of material damage caused to the owner or possessor; molecular genetic examination, which is based on the premise that each person has an individual and unique genome and consists in the study of DNA molecules contained in blood, semen, saliva, urine, hair follicles, in organs and tissues and other traces of biological origin, discovered during the inspection of the scene or vehicle (requires strict compliance with sterility requirements); its task is to establish the fact of the suspect's presence in the vehicle.*

**Key words:** vehicle, illegal possession, investigative (search) actions, inspection, interrogation, forensic examination.

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.34>

**А. В. Петровський**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Національна академія внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0001-8607-282X

## ВИКОРИСТАННЯ ЧАСОВИХ ОЦІНОЧНИХ ПОНЯТЬ У СУЧАСНОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті акцентується увага на вивченні досвіду інших країн у використанні оціночних термінів може допомогти вирішити національні проблеми в цивільному праві. Зарубіжний досвід може показати, які помилки були допущені до досягнення позитивних результатів в застосуванні оціночних термінів, а також які ризики існують. Розглянуто зарубіжний досвід країн Балтії та Польщі. Однією з країн, досвід якої розглянуто щодо застосування оціночних термінів, є Латвія. Україна та Латвія мають спільне минуле, зокрема, спільні радянські впливи, і їхнє законодавство вироблялося на основі спільних принципів. Таким чином, проблеми використання оціночних термінів мають подібні причини та характер, і можливі шляхи їх вирішення можуть бути більш адаптованими. Важливо зауважити, що Латвія є членом Європейського Союзу з 2004 року, коли Україна також обрала шлях євроінтеграції. Таким чином, використання досвіду Латвії може відповідати загальним стратегіям соціального розвитку країни. Також досліджено досвід використання оціночних термінів в цивільному праві Естонії включаються в норму права разом із прикладом їх конкретного застосування. Це сприяє роз'ясненню найбільш типових та обов'язкових способів тлумачення оціночних понять. При цьому використання прикладів дозволяє адаптувати їх до різноманітних видів діяльності, враховуючи контекст норми права. Наприклад, прибирання, приготування їжі та опалення служать прикладом побутових справ, роз'яснюючи варіативність змісту оціночного терміну. Правильне тлумачення та застосування професійних оціночних термінів забезпечується делегуванням повноважень спеціально уповноваженому суб'єкту. Цей суб'єкт, враховуючи законодавчі вимоги до його досвіду та професійних знань, має здатність розуміти зміст оціночного терміну, що широко використовується в науковій літературі та спеціалізованій діяльності. Це мінімізує ризик неправильного тлумачення та негативних наслідків, пов'язаних з такою діяльністю. Найбільш розповсюдженою та водночас проблематичною областю використання оціночних термінів є трудове законодавство. Це охоплює як законодавство Естонії, так і України. Підкреслено, що корисним є досвід Польщі використання оціночних термінів у цивільному праві. Важливо відзначити, що адаптація польського законодавства є поширеною національною практикою, що свідчить про їхню взаємну подібність та актуальність. Таким чином, взяття на замітку досвіду Польщі у використанні оціночних термінів може бути ефективним з огляду на спільність методів написання норм права, структури законодавчих актів та юридичної термінології.

**Ключові слова:** оціночні поняття в зарубіжних країнах, досвід використання оціночних понять в прибалтійських країнах та Польщі, впровадження зарубіжного досвіду використання оціночних понять в цивільне право України.

**Актуальність дослідження.** Уникнення застосування оціночних термінів у цивільному праві України є неможливим. Однак використання таких термінів може призвести до ряду проблем, таких як ускладнення зрозуміння норм цивільного

законодавства, затримки та непрозорості надання соціальних послуг, недостатньої ефективності цивільно-правового захисту. Оскільки питання забезпечення цивільно-правових прав є об'єктом регулювання більшості демократичних країн, аналіз їхнього досвіду використання оці-

ночних термінів у цій сфері може бути корисним.

**Постановка проблеми.** Вивчення досвіду інших країн у використанні оціночних термінів може допомогти вирішити національні проблеми в цивільному праві. Зокрема, зарубіжний досвід може показати, які помилки були допущені до досягнення позитивних результатів в застосуванні оціночних термінів, а також які ризики існують.

Крім того, аналіз оціночних термінів у законодавствах інших країн дозволить визначити спільні тенденції їх розвитку і визначити, чи відповідає національна практика цим тенденціям, розробити плани та стратегії для вдосконалення використання оціночних термінів у цивільному праві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами застосування оціночних понять у цивільному праві серед вітчизняних науковців у тій чи іншій мірі займалися В.А. Багрій, М. І. Бару, Н.Б. Болотіна, Д. К. Василяка, В.С. Венедиктов, Н.Д. Гетьманцева, М.І. Іншин, В. М. Косович, В.Л. Костюк, О.Л. Кучма, О. В. Лаврінченко, К. Ю. Мельник, Н.О. Мельничук, О.Т. Панасюк, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Д.І. Сіроха, О.В. Тищенко, М. М. Шумило, Г.І. Чанишева, С.М. Черноус, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та багатьох інших авторів.

**Виклад основного матеріалу.** Трошки інакше висловлюючись, в сучасних умовах політичної, економічної та соціальної кризи в Україні є розумним провести комплексний аналіз проблем, пов'язаних із застосуванням оціночних термінів у цивільному праві. Такий аналіз дозволить не лише з'ясувати їхнє значення, але й визначити, як вони вписані в правові норми, правила та причини їх використання, взаємодію в межах нормативно-правових актів та цивільного законодавства. Отримані результати можуть бути корисні для адаптації та використання українськими законодавцями.

Однією з країн, досвід якої варто розглянути щодо застосування оціночних термінів, є Латвія. Україна та Латвія мають спільне минуле, зокрема, спільні радянські впливи, і їхнє законодавство виробля-

лося на основі спільних принципів. Таким чином, проблеми використання оціночних термінів мають подібні причини та характер, і можливі шляхи їх вирішення можуть бути більш адаптованими. Важливо зауважити, що Латвія є членом Європейського Союзу з 2004 року, коли Україна також обрала шлях євроінтеграції. Таким чином, використання досвіду Латвії може відповідати загальним стратегіям соціального розвитку країни.

Ключовим правовим актом у галузі забезпечення цивільних прав у Латвії є Закон «Про соціальні послуги та соціальну допомогу». У статті 1 цього закону використовується термін «якість життя», що отримує такий пояснювальний визначення: це критерій благополуччя особи, сім'ї, групи осіб та суспільства в цілому. Він включає фізичне та психологічне здоров'я, вільний час і його використання, працю, освіту, взаємодію з суспільством, право на самостійне прийняття рішень та їх реалізацію, а також матеріальне забезпечення. [2].

Насправді, поняття «якість життя» має різне значення для кожної людини, залежно від її власних переконань та особливостей. Однак у контексті цивільно-правового забезпечення держава вибрала конкретний спосіб тлумачення цього терміну. Важливо відзначити, що це тлумачення не включає конкретних параметрів, таких як матеріальне забезпечення або показники стану здоров'я.

Незважаючи на це, існують основні соціальні права, які держава повинна забезпечити для забезпечення населення якісним життям. У цьому контексті використовується метод прикладання конкретних прикладів для уточнення оціночного терміну «якість життя», замість його детального опису. Важливо відзначити, що цей перелік є вичерпним і не створює додаткового навантаження на соціальну та бюджетну сфери. Також слід зауважити, що соціальне забезпечення стосується всіх осіб, а не лише громадян.

У пунктах 1 та 3 статті 7 Закону Латвії «Про соціальні послуги та соціальну допомогу» визначаються зобов'язання клієнта, який користується соціальними послугами. Серед цих зобов'язань:

1. Обов'язок активно приймати участь у вирішенні власних проблем шляхом виконання обов'язку співучасті, зокрема через участь у заходах соціальної реабілітації для збереження, відновлення та отримання трудових та соціальних навичок.

2. Обов'язок активно здійснювати дії для збільшення власної здатності до заробітку та життя, а також отримання інших джерел доходу. [2].

Такий спосіб визначення обов'язків є об'єктом дискусій, оскільки неясно, на яких конкретно заходах клієнт повинен брати участь, чи достатньо йому просто бути присутнім, і яким чином він повинен висловлювати своє незгоду та реєструвати це. Використання терміну «активно» введено для наголошення на тому, що клієнт повинен сам бажати отримувати соціальні послуги. Однак це є оціночним терміном, оскільки активність різних осіб може бути обумовлена різними факторами.

Наприклад, активна участь у вирішенні проблем осіб із хронічними психічними розладами значно відрізняється від активності осіб, які втратили роботу та стали безробітними. Невиконання обов'язків клієнта може призвести до припинення відносин із наданням соціальних послуг, тому більш вірогідним є конкретизація обов'язків клієнтів залежно від виду соціальних послуг.

Згідно з пунктом 4 частини 2-2 статті 15-1 Закону Латвії «Про соціальні послуги та соціальну допомогу» введено в дію Інформаційну систему соціальної реабілітації, яку обслуговує спеціальне державне Агентство. Мета цієї системи полягає в забезпеченні необхідної інформації для сприяння своєчасному та якісному наданню соціальних послуг, а також у створенні статистики для планування, розробки та оцінювання державної політики у сфері соціальної реабілітації та забезпечення виконання інших її функцій [2].

Визначення мети дії конкретного адміністративного органу є одним із сучасних принципів юридичної техніки, який дотримується в національних нормативно-правових актах. В цих нормативних актах використовуються оціночні терміни, такі як «необхідне», «своєчасні та якісні соціальні послуги», «розробка та оцінювання

державної політики», які виражають мету.

Проте проблемою таких оціночних термінів є їх поєднання - вони включають як загальнозживані, так і спеціалізовані професійні терміни, що може ускладнювати загальне тлумачення норм права. Важливо зауважити про значущість створення аналогічної інформаційної системи в Україні для контролю якості надання соціальних послуг, виявлення проблем та прогнозування розвитку на основі точних показників.

Використання загальних оціночних термінів для опису мети є припустимим, оскільки конкретна мета вже має характер завдання. Однак кожному спеціалізованому професійному терміну слід дати точне визначення.

Ще одним правовим актом, який містить норми з правового забезпечення, є Закон Латвії «Про працю». Наприклад, у статті 36 цього Закону визначено, що роботодавець може вимагати від кандидата на посаду проходження медичного огляду для переконавання в його придатності для виконання конкретної роботи. Витрати на медичний огляд покриває роботодавець, за винятком випадку, коли кандидат під час співбесіди про роботу надав недостовірну інформацію. [3].

Виділеною особливістю використаних у цьому положенні оціночних термінів є їх міжгалузевий характер. Наприклад, термін «недостовірна інформація» використовується як у національному, так і в латвійському законодавстві, і вказує на те, що надана інформація не відповідає реальності. Вираз «придатність для роботи» застосовується як у трудовому, так і в медичному законодавстві, його тлумачення є чітким і не потребує додаткових пояснень, оскільки воно може бути перевірене юридичними фактами.

Натомість термін «умисно» переважно вживається в кримінальному або адміністративному законодавстві, і його відмінність полягає в тому, що питання про умисність чи неумисність певної дії вимагає підтвердження.

Отже, виникає питання, чи потрібно звертатися до суду для доведення надання недостовірної інформації. Хоча погоджувачись з необхідністю уточнення щодо

недостовірної інформації, все ж рекомендується уникати використання оціночних термінів, особливо з інших галузей права.

Згідно зі статтею 32 Закону Латвії «Про працю», яка регулює питання оголошення про роботу, встановлено, що у випадку спору, коли працівник вказує на обставини, які могли призвести до його дискримінації, роботодавець зобов'язаний довести, що різне ставлення обумовлено об'єктивними обставинами, не пов'язаними із критерієм дискримінації, або обґрунтованим вибором критерію, який є об'єктивним та обґрунтованим для конкретної роботи [3].

Необхідно вдосконалити та уточнити правове регулювання питань дискримінації в Україні. Таким чином, включення даної норми права може підняти рівень цивільно-правового захисту. Однак оціночне поняття «об'єктивні та обґрунтовані критерії» може виявитися менш ефективним в рамках національного законодавства, оскільки вимагатиме пояснень, буде залежати від судової практики та складно підлягатиме доведенню. Більш відповідним видається вказання на «різне ставлення» та конкретний перелік посадових обов'язків.

Щодо іншого нормативно-правового акту, що становить значну частину цивільного законодавства - Закону Латвії «Про соціальний захист», в статті 12 зазначено, що інваліди та особи з тривалою чи постійною втратою здоров'я мають право на отримання певного виду допомоги. Ця допомога повинна включати заходи, пов'язані зі залученням цих осіб відповідно до їхньої дієздатності та інтересів [4].

Важливою точкою для уточнення та впровадження в національне законодавство є використання терміна «інтереси даних осіб». Варто зауважити, що це поняття вживається у загальному, а не юридичному контексті, що сприяє ефективній інтеграції та більш гнучкому правовому регулюванню.

У той же час важливо підкреслити неприпустимість використання терміна «інвалід» у сучасних нормах права. Це не лише порушує право на самовизначення особи, але й суперечить міжнародним нормам у цій галузі, які визнають перевагу терміну «особа з інвалідністю».

Відповідно до положень статті 34 Закону Латвії «Про соціальний захист», заборонено налагджувати штрафи чи створювати будь-які негативні наслідки для особи у зв'язку з використанням нею законних засобів захисту своїх прав, порушуючи при цьому заборону на диференційоване ставлення [5].

Незважаючи на те, що в Україні гарантується право на захист на рівні Конституції, його реалізація може мати негативні наслідки для особи в інших сферах. Зокрема, члени профспілок мають додаткові гарантії для забезпечення безпечних умов праці, в той час як інші учасники цивільно-правових відносин залишаються поза цією сферою захисту. Аналізуючи національне законодавство, можна виявити багато недоліків, колізій, і включаючи оціночні поняття, які можуть використовуватися для ускладнення надання цивільно-правового захисту та зменшення соціальної допомоги.

Тому дуже важливо впровадити в національне законодавство оціночне поняття «прямо чи непрямо створювати негативні наслідки», яке відобразить різноманіття перешкод під час реалізації соціальних прав. Для забезпечення дії цієї гарантії важливо уточнити обов'язки стосовно звітування про причини затримання надання різних соціальних послуг.

Отже, соціальне законодавство Латвії систематично використовує оціночні поняття для регулювання різноманітних відносин в сфері цивільно-правового захисту. Більшість цих оціночних понять сприяють підвищенню ефективності дії норм права, хоча їх адаптація не завжди є можливою через вже сформовані різниці із національними нормативно-правовими актами.

Серед особливостей використання оціночних понять у цивільному праві забезпечення в Латвії виділяються такі:

Використання оціночних понять у соціальному законодавстві Латвії супроводжується ретельними уточненнями. Ці уточнення можуть бути вичерпними, встановлюючи їх як легальні дефініції, наприклад, у випадку терміну «якість життя». З іншого боку, вони можуть застосовуватися до конкретних випадків, таких як

уточнення щодо дискримінації за віком чи мовою, або процесів створення негативних наслідків (прямі та непрямі). Цей підхід мінімізує ризик невірної трактування норм права та забезпечує їх консистентне застосування згідно з намірам законодавця. Інтеграція цього підходу може значно вплинути на покращення національного цивільного законодавства, але водночас вимагає систематичного перегляду через можливість звуження обсягу цивільного права.

Застосування оціночних понять в соціальному законодавстві Латвії має на меті захист прав осіб, що отримують соціальні послуги. У національному законодавстві ці терміни часто використовуються для опису повноважень, процедур та часу їх проведення. Однак латвійське соціальне законодавство застосовує оціночні поняття лише у випадках, коли використання іншої термінології не є можливим, що надає більший обсяг прав, гарантій та засобів захисту для осіб, які стали жертвами соціальних ризиків. Для опису обов'язків уповноважених осіб або адміністративних процедур оціночні терміни не використовуються.

В соціальному законодавстві Латвії використовуються переважно загальнозживані терміни у ролі оціночних понять. Ці терміни мають побутове значення, а не професійне, наприклад, термін «інтерес» вживається для вираження вподобань особи з інвалідністю, а не її правових інтересів. Такий підхід спрощує розуміння норм права, сприяє швидшому формуванню загальновідомої практики застосування цих термінів, що важко було б досягти в інших випадках через наявність прогалів між рівнем професійних та правових знань.

Можна підсумувати, що досвід Латвії у використанні оціночних понять в цивільному праві варто взяти на увагу у декількох аспектах. По-перше, це стосується удосконалення правового регулювання соціальних гарантій для запобігання дискримінації під час прийому на роботу. На сьогодні, це питання регулюється в Кодексі законів про працю як частина заходів для забезпечення рівності трудових прав. Проте не визначено процедур для контролю дотримання заборони на

дискримінацію. Позитивно слід відзначити новели Закону України «Про рекламу», які забороняють в рекламі вказувати бажаний вік, стать, національність тощо, і передбачають адміністративну відповідальність у вигляді штрафу.

Важливо враховувати, що жоден із перелічених нормативно-правових актів не передбачає обов'язку роботодавця доводити відсутність дискримінації у випадку звернення кандидата, як це визначено в Латвійському законодавстві.

Ще однією країною, з якої можна взяти на приклад ефективний досвід, є Естонія. Згідно з Показниками сталого управління, Естонія успішно впроваджує соціальну політику, і її показник зросли з 6,6 у 2014 році до 6,8 у 2020 році. Це перевищує показники сталості соціальної політики в таких країнах, як Данія, Швейцарія чи Чехія [8].

Це свідчить про те, що заходи щодо правового забезпечення, реалізовані в Естонії, є результативними та досить ефективними у подоланні більшості соціальних ризиків.

Розуміється, що відмінності в розмірах населення та підходах до розподілу влади між державним та місцевими органами влади не дозволяють автоматично переносити всі рішення та норми права в національну правову систему.

Крім того, використання оціночних понять в естонському законодавстві може мати більш розвинену та вже закріплену практику, яка може бути неадаптованою до українських реалій.

Тим не менш, дослідження ситуацій використання оціночних понять в цивільному праві, методів та способів їх закріплення в нормах права, слугує шляхом до успішної адаптації та впровадження власних ефективних рішень.

Один із ключових законодавчих актів у сфері цивільного права - Закон Естонії «Про трудові договори» - визначає питання найму неповнолітніх у своїй статті 7. Ця стаття конкретно визначає, що роботодавець не може укласти трудовий договір з неповнолітнім та допускати його до роботи, якщо:

Робота перевищує фізичні чи розумові здібності неповнолітнього.



Робота загрожує моральності неповнолітнього.

Робота містить ризики, які неповнолітній не може вчасно помітити чи попередити через відсутність досвіду або навчання.

Робота перешкоджає соціальному розвитку неповнолітнього чи отриманню ним освіти.

Робота загрожує здоров'ю неповнолітнього внаслідок характеру роботи чи факторів ризику виробничого середовища [9].

Під час аналізу цієї норми можна відзначити, що для визначення можливості праці неповнолітнього використовуються оціночні поняття. Деякі з них можуть мати складений характер, а інші є загальноживаними. Наприклад, вираз «ризики, що неповнолітній не в змозі вчасно помітити та попередити» представляє собою приклад складеного оціночного поняття, яке залежить від конкретної ситуації та посадових обов'язків. Використання таких оціночних понять, як «загроза моральності» та «загроза соціальному розвитку», може бути предметом суперечок.

Спершу, такі формулювання потребують уважного врахування самого характеру та умов життя неповнолітнього, його бажання соціалізуватися, а не абстрактних цінностей одного чи декількох осіб щодо того, що є допустимим у житті інших людей.

Такий підхід дозволяє обмежувати право на працю неповнолітнього у будь-якому підприємстві через можливість стикнутися із несправедливістю або нечесністю з боку трудового колективу, роботодавця чи клієнтів. Захист права на працю та захист від ризику безробіття для неповнолітніх не повинен базуватися на тлумаченні оціночних понять особами, які можуть мати різний рівень професійних, правових знань та культурної свідомості.

У даному випадку, більш доцільним є саме посилання на безпеку для здоров'я та створення переліку заборонених робіт через ризики для здоров'я. Питання моральності та розвитку необхідно повернути батькам чи опікунам неповнолітнього, а контроль за виконанням цього обов'язку покласти на соціальні служби, а не роботодавця.

Отже, під час захисту права на працю неповнолітніх, а також захисту від їхньої

примусової праці використання оціночних понять є неприпустимим, оскільки може призвести до невірної тлумачення та неправильного застосування, що не відповідає інтересам неповнолітнього.

Згідно із статтею 11 Закону Естонії «Про трудовий договір», під час ведення перемовин перед підписанням трудового договору чи при підготовці до його укладання в інший спосіб, такому як оголошення про прийом на роботу чи в ході співбесіди для прийому на роботу, роботодавець не може вимагати від особи, яка бажає отримати роботу, надання даних, до яких в нього відсутній обґрунтований інтерес. Відсутність обґрунтованого інтересу в роботодавця передбачається перш за все у випадках, коли запитання непропорційно торкаються приватного життя особи, яка прагне отримати роботу, або не пов'язані з необхідністю для виконання обов'язків на пропонованій посаді.

Ця норма спрямована на захист від дискримінації та порушення права на конфіденційність особистого життя під час реалізації права на працю. Використання оціночного поняття «виправданий інтерес» вказує на те, що питання повинні бути пов'язані з посадовими обов'язками та вмінням їх виконувати, попереднім досвідом та освітою.

Позитивно слід оцінити включення критеріїв тлумачення оціночного поняття «виправданий інтерес», оскільки це сприяє швидшому розумінню контексту його вживання.

Наприклад, актуальність питання про наявність малолітніх дітей може бути обґрунтовано в разі, якщо вакансія передбачає часті переїзди та тривалі відрядження. У той час як це питання є необґрунтованим у випадку віддаленої або офісної роботи.

Однак є сумніви щодо використання оціночного поняття «непропорційно», яке вживається для оцінки кількості особистих питань. Це стосується будь-яких запитань, що не мають прямого відношення до виконання трудових обов'язків і не є відповідними під час інтерв'ю, підготовки та укладання трудового договору.

Закон Естонії «Про трудовий договір» у статті 16, яка має назву «Міра старан-

ності працівника», визначає, що працівник повинен виконувати свої обов'язки лояльно, враховуючи свої знання та навички, із необхідною старанністю, враховуючи характер роботи. Рівень старанності визначається у трудових відносинах з урахуванням звичайних ризиків, пов'язаних із діяльністю роботодавця та працівників, а також навчанням, професійними знаннями, необхідними для виконання роботи, і здібностями працівника, про які роботодавець знав або повинен був знати [9].

Ключовим терміном у цій правовій нормі є «міра старанності», яка є обов'язком працівника, і порушення цього обов'язку розглядається як дисциплінарний проступок. Визначення «міри старанності», як зазначено в тексті норми, виходить із ризиків, що пов'язані із конкретною посадою, а також із знань та досвіду працівника. Проте сформульовані в термінах не дозволяють чітко зрозуміти, як вони впливають на старанність та який зміст вони несуть. Серед таких термінів, які є оціночними, можна визначити вирази «здібності та якості», «звичні ризики» і «повинен був знати».

Найбільш загальноповживаним і в той же час найбільш невизначеним є вираз «повинен був знати», оскільки його розуміння повністю залежить від розсуду суду, і важко визначити чітку практику. Щодо інших оціночних понять, їх застосування створює додаткові питання.

Наприклад, термін «звичайний ризик» потребує конкретизації, оскільки для роботодавця ризику на його підприємстві можуть бути очевидними, в той час як для працівника, особливо нового, такий ризик може не відповідати його попередньому досвіду. Таким чином, виникає ситуація, коли для розуміння одного оціночного терміну використовуються інші оціночні поняття.

Внаслідок цього розуміння першого та його вірного застосування майже неможливо, оскільки на це впливає велика кількість індивідуальних та варіативних факторів. Дана норма служить ілюстрацією того, як необхідно утримуватися від використання оціночних понять, особливо в умовах застарілого трудового законодавства, і, отже, не є придатною для запозичення.

Щодо іншого нормативного акта в галузі цивільно-правового забезпечення, де використовуються оціночні поняття, це Закон Естонії «Про соціальне забезпечення». Відповідно до статті 9 цього Закону, якщо особа для покращення самостійного розв'язання проблем повсякденного життя потребує довготривалої та різносторонньої допомоги, включаючи координацію співпраці декількох організацій з надання допомоги, застосовується принцип управління ситуацією. Це включає складання ситуаційного плану та узгодження графіку дій сторін, призначення координатора ситуації та узгодження порядку взаємного обміну інформацією. Ситуаційний план представляє собою письмовий документ, який включає оцінку потреб особи в допомозі та план надання допомоги. Особа, яка потребує допомоги, підтверджує свою згоду із змінами підписом [10].

Визначення необхідності «довготривалої та різносторонньої» допомоги вимагає оцінки вповноваженої особи. У даному контексті поняття є оціночним, але його зміст стає зрозумілим з контексту самої норми. Різносторонньою вважається допомога, яка передбачає взаємодію декількох органів публічної влади або навіть соціальних організацій. Довготривалою є допомога, яка не надається одноразово, але потребує систематичних заходів, має кумулятивний характер та змінюється відповідно до потреб та вже вирішених завдань.

Таким чином, важливим є розробка ситуаційного плану як інструменту для планування та координації дій всіх учасників процесу. Також відповідним є використання терміна «за потреби», який вказує на можливість доповнення ситуаційного плану та гарантує його гнучкість. У той же час, це поняття може бути уточнено за допомогою прикладів, таких як виконання поставлених завдань чи виявлення нових потреб чи проблем, які потребують вирішення для надання соціальної допомоги.

Статтею 17 Закону Естонії «Про соціальне забезпечення» регулюється питання надання послуг «вдома». Ці соціальні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, призначені для забезпечення повнолітній особі мож-

ливості самостійного та безпечного справляння побутових справ в домашніх умовах і одночасно підтримання та покращення якості її життя. У межах цих послуг особам надається допомога в виконанні дій, які вони не можуть виконати без сторонньої допомоги через стан здоров'я, дієздатність чи особливості життєвого середовища, при цьому примусово перебуваючи вдома (наприклад, приготування їжі, прибирання житлового приміщення, опалення, догляд за одягом, закупівля продуктів та господарських товарів тощо) [10].

Спеціальна послуга «вдома» відкрита для тих осіб, які не мають законного опікуна або піклувальника, будь то через досягнення повноліття або тимчасову неможливість забезпечити самостійно свої потреби, наприклад, через травму на виробництві.

Цілком позитивним є те, що, навіть застосовуючи оціночні терміни, такі як «побутові справи» чи «безпечно», розглядається вичерпний перелік конкретних випадків надання цієї послуги. Ключовим у розумінні суті послуг «вдома» є неможливість особи самостійно забезпечити свої основні потреби.

Мінімальний обсяг цих послуг гарантований законодавчими нормами, які взаємні в естонському та національному законодавстві та включають в себе доступ до їжі та води, теплого приміщення, дотримання санітарних норм та гігієни. Саме для підтримки цих гарантій та реалізації соціальної допомоги використовуються оціночні терміни, які забезпечують гнучкість у тлумаченні та покращенні контролю за якістю надання соціальної допомоги і водночас унеможливають неправомірне використання цих правил.

У той же час виникає проблема використання загальнозживаних оціночних термінів у різних значеннях, особливо в одному нормативно-правовому акті. Наприклад, згідно зі статтею 27 Закону Естонії «Про соціальне забезпечення», послуги особистого помічника розглядаються як соціальні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування з метою полегшення повнолітнім особам, що мають фізичні обмеження через інвалідність, самостійно впоратися з їхніми

побутовими обов'язками та брати участь у різних сферах життя. Особистий помічник надає допомогу у виконанні побутових обов'язків, таких як переміщення, приготування їжі, одягання, гігієнічні процедури та робота в господарстві [10].

Зрозуміло, що розширення поняття «побутові справи» обумовлене характером надання допомоги та станом здоров'я осіб із інвалідністю. Однак більш доцільним здійснювати розмежування поняття «побутові справи» у різних аспектах соціальної допомоги за допомогою різних формулювань, наприклад, «повсякденні задачі».

Це диференціювання є обґрунтованим, оскільки особи, які підпадають під дію цього законодавчого акту, можуть не мати достатніх правових знань для адекватного розуміння оціночних термінів. Таким чином, використання оціночного терміну, який фактично має два різних тлумачення, може призвести до невірної застосування, неправомірного використання або, навпаки, обмеження права на соціальну допомогу.

Частиною законодавства, що стосується цивільно-правового захисту, є Закон Естонії «Про допомогу жертвам». Згідно зі статтею 3 цього закону, послуги з надання допомоги охоплюють жертв торгівлі людьми, неповнолітніх, які стали жертвами сексуального насильства, та жертв тероризму. Ці послуги надаються до того часу, поки особі не втрачається потреба у них [11].

Враховуючи особливості отримання правового статусу жертви та соціальних заходів, що застосовуються до них, використання оціночного терміну «втрата необхідності» відповідає інтересам жертви. Тут необхідність визначається виключно суб'єктивними, внутрішніми переконаннями, що гарантує свободу для самостійного вибору видів та тривалості соціальної допомоги без зовнішнього тиску чи примусу.

Вже в статті 62 Закону Естонії «Про допомогу жертвам» регулюються питання компенсації витрат на отримання психологічної допомоги. При прийнятті такого рішення враховуються фактори, такі як зв'язок між винним діянням, скоєним стосовно жертви, та зниженням її здатності

справлятися з повсякденними ситуаціями, передбачувана ефективність психологічної допомоги та потреба особи у інших послугах [11].

Оціночні терміни, які використовуються у цьому нормативному акті, мають виключно професійний характер і вимагають спеціальних знань. Це забезпечується делегуванням повноважень особам, які можуть безпосередньо надавати психологічну допомогу.

Іншими словами, ці особи можуть визначити реальну потребу у соціальній допомозі, оцінити ринкову вартість та порівняти з іншими видами допомоги, які є необхідними для конкретної жертви.

Отже, серед особливостей використання оціночних термінів у цивільному праві Естонії можна виділити наступні аспекти:

Загальноживані оціночні терміни в цивільному праві Естонії включаються в норму права разом із прикладом їх конкретного застосування. Це сприяє роз'ясненню найбільш типових та обов'язкових способів тлумачення оціночних понять. При цьому використання прикладів дозволяє адаптувати їх до різноманітних видів діяльності, враховуючи контекст норми права. Наприклад, прибирання, приготування їжі та опалення служать прикладом побутових справ, роз'яснюючи варіативність змісту оціночного терміну.

Правильне тлумачення та застосування професійних оціночних термінів забезпечується делегуванням повноважень спеціально уповноваженому суб'єкту. Цей суб'єкт, враховуючи законодавчі вимоги до його досвіду та професійних знань, має здатність розуміти зміст оціночного терміну, що широко використовується в науковій літературі та спеціалізованій діяльності. Це мінімізує ризик неправильного тлумачення та негативних наслідків, пов'язаних з такою діяльністю.

Найбільш розповсюдженою та водночас проблематичною областю використання оціночних термінів є трудове законодавство. Це охоплює як законодавство Естонії, так і України, які досі мають окремі оціночні терміни та формулювання, утримані ще з часів СРСР.

Наслідком такого становища є висока ступінь суб'єктивності при забезпеченні

права на працю та підвищення ризику дискримінації. Навіть при тому, що трудова сфера має залишатися вільною від постійного втручання з боку держави, використання оціночних термінів, що несуть значний емоційний та навіть морально-етичний забарвлення, є неприпустимим з огляду на необхідність забезпечення рівності та свободи висловлення поглядів в державі.

Узагальнюючи, можна вказати, що досвід використання оціночних термінів у цивільному праві Естонії може лише частково бути адаптованим до національної практики. Зокрема, це стосується аспекту захисту від дискримінації.

Слід також розглянути досвід Польщі у використанні оціночних термінів у цивільному праві. Важливо відзначити, що адаптація польського законодавства є поширеною національною практикою, що свідчить про їхню взаємну подібність та актуальність. Таким чином, взяття на замітку досвіду Польщі у використанні оціночних термінів може бути ефективним з огляду на спільність методів написання норм права, структури законодавчих актів та юридичної термінології.

Важливо відзначити, що у Польщі існує спеціальний нормативно-правовий акт, який визначає вимоги до юридичної техніки та інших аспектів формування таких же актів. Згідно з положеннями статей 146-1 Розпорядження Прем'єр-міністра Польщі «Про Основи законодавчої техніки», термін у нормативно-правовому акті визначається у таких ситуаціях: якщо термін має неоднозначне значення; якщо значення терміну є загальноприйнятим; якщо сфера регулювання породжує потребу у встановленні нового значення терміну; згідно зі статтею 147, якщо значення терміну вже визначено у законі чи іншому нормативно-правовому акті, його не можна використовувати в іншому значенні (за винятком випадків чіткого вказівника на відмінність значень та визначення нового значення в межах конкретного нормативно-правового акту); відповідно до статті 147-1, якщо неможливо надати визначення, слід пояснити значення терміну через зразкове перерахування його обсягу, вказуючи на прикладний характер за допомогою виразу «зокрема» [12].

Встановлення порядку використання оціночних термінів у нормативно-правових актах визначено як ключовий елемент, що суттєво зменшує можливі помилки в їх використанні та сприяє уніфікації науково-теоретичних вимог до методів їх впровадження. Позитивно слід оцінити визначення переліку випадків, у яких обов'язково слід надавати юридичні визначення.

Хоча в національному соціальному законодавстві вже є практика надання юридичних визначень понять, які часто вживаються у конкретних нормативно-правових актах, вибір цих визначень є досить хаотичним, і це може призводити до виникнення різних тлумачень в межах однієї сфери законодавства.

Тому раціональним вважається заборона використання однакових оціночних термінів з різним значенням. Заходи, пов'язані із використанням слів, вимагають врахування і вимог до використання прикладів для уточнення оціночних понять. У національному законодавстві це поки що реалізовано лише частково у трудовому законодавстві.

Головним законодавчим актом у галузі цивільно-правового забезпечення є Закон Польщі «Про соціальну допомогу». Згідно зі статтею 11-1 цього закону, якщо соціальний працівник підтверджує розтрату наданих благ, навмисне їх зниження або використання у спосіб, що суперечить призначеній меті або якщо особа має достатньо власних фінансових ресурсів, фінансові вигоди можуть бути обмежені, або може бути відмовлено у безготівковій допомозі [13].

Використання оціночних термінів при формулюванні повноважень посадових осіб, що надають соціальні послуги, є предметом дискусій. Такий підхід підвищує ймовірність перевищення повноважень і погіршує ефективність засобів контролю та перевірки якості надання соціальної допомоги.

Відмінність даної норми полягає в способі розташування оціночних термінів в правовому акті, а саме в їх взаємному доповненні та конкретному характері. Так, всі наведені оціночні терміни можуть бути об'єднані загальним висловом «неправо-

мірне використання права або зловживання ним».

В той час, такий вираз має вищий рівень абстракції, а отже, є більш складним для розуміння та застосування. Оціночні терміни «навмисно», «спосіб, що суперечить цілі призначення» та «достатність фінансових ресурсів» фактично є прикладами порушень. Їх значення обмежується контекстом та обсягом виду соціальної допомоги, що робить неможливим суб'єктивізм соціального працівника.

Подібно до національної практики, в польському соціальному законодавстві оціночні терміни використовуються для формулювання мети, завдань та цілей конкретних заходів. Згідно зі статтею 15 Закону Польщі «Про соціальну допомогу», соціальна допомога реалізується через низку заходів, таких як надання пільг, соціальна робота, ведення та розвиток необхідної соціальної інфраструктури, аналіз та оцінка явищ, які призводять до потреби у виплаті соціальних допомог, виконання завдань, впливаючих із суспільних потреб, розвиток нових форм соціальної допомоги та самопомоги [13].

Ця норма поєднує терміни з чітким визначенням, що стосуються комплексної адміністративної роботи та планів і завдань з неоднозначним тлумаченням. Наприклад, оціночне поняття «необхідна соціальна інфраструктура» вимагає постійного аналізу для втілення в реальному житті.

Проблемним аспектом такого формулювання є те, що його контекст обумовлюється не нормою права чи навіть нормативно-правовим актом, а конкретною ситуацією, тому він буде різнитися в кожному випадку. Оціночне поняття «явища, які спричиняють необхідність виплати» вважається доречним, оскільки воно лише описує категорію.

Розширення переліку чинників, які впливають на збільшення соціальних ризиків, дозволяє краще розуміти причини їх виникнення та запобігати їм. Тому, використовуючи оціночне поняття, законодавець не обмежує, а навпаки, заохочує діяльність у сфері виявлення таких явищ.

Таким чином, у правовій системі Польщі можна визначити кілька особливостей у використанні оціночних понять:

Спеціальний нормативно-правовий акт: Використання оціночних термінів у польському законодавстві, зокрема у соціальному, регулюється спеціальним нормативно-правовим актом. Це дозволяє визначити причини включення оціночних термінів у норму права, встановлює правила взаємодії цих термінів між собою та з іншими юридичними термінами. Проте, аналіз польського законодавства свідчить, що вимоги до використання оціночних термінів не завжди дотримуються через застарілість окремих норм або недостатній моніторинг змісту нових нормативно-правових актів.

Збільшення свободи дій: Основною метою використання оціночних термінів у цивільному праві є розширення обсягу повноважень, змісту певного права та кола обов'язків із правового забезпечення. Відмінною особливістю порівняно з національним підходом є систематичне використання оціночних термінів для забезпечення чіткості та спрощення правових норм.

Обмежене застосування в цивільному праві: Застосування оціночних термінів в цивільному праві Польщі є обмеженим, зокрема, в контексті юридичної відповідальності за порушення норм законодавства. Оціночні терміни можуть застосовуватися лише в разі умисного порушення, впливаючи на вибір покарання. Також, обмеження включає способи введення оціночних термінів в норму права, де може використовуватися одночасно з легальним тлумаченням, виокремленням спеціальних слів, доповненням прикладами чи розташуванням в певній частині нормативного положення.

Отже, в контексті використання оціночних понять в цивільному праві України можна визначити два ключових напрямки, які варто запозичити з досвіду Польщі.

Створення єдиного нормативно-правового акту: Важливим аспектом, який слід взяти на увагу, є відсутність в Україні єдиного та уніфікованого нормативно-правового акту, який би регулював використання оціночних понять в цивільному праві. За аналізом досвіду Польщі, де такий акт існує, можна визначити необхідність його створення в Україні. Такий акт

міг би встановити чіткі правила юридичної техніки та регулювати застосування оціночних понять, що сприяло б уникненню недорозумінь та забезпечило більшу юридичну впевненість.

Регулювання надання соціальної допомоги: Іншим важливим аспектом є використання досвіду Польщі у регулюванні надання соціальної допомоги. У ст. 24 Закону України «Про соціальні послуги» [14] використовується оціночне поняття «поважні причини» як підстава для припинення надання соціальних послуг. Проте, це поняття може призводити до недоліків через недостатню конкретизацію та можливість непорозумінь. Запропонована редакція ст. 24 має на меті збільшення ясності та узгодженості, розширюючи зміст поняття «без поважних причин» і враховуючи реальні ситуації, такі як навмисне недотримання, усупереч вимогам договору та ігнорування результатів надання соціальної послуги.

**Висновки.** Отже, після проведеного дослідження можна підкреслити, що оціночні поняття стають неодмінною складовою частиною законодавства інших країн у цивільній сфері. Проте, їх застосування для регулювання соціальних відносин має більш детальну регламентацію. Це включає в себе можливість існування правил, які обов'язково визначають умови використання таких понять у нормативно-правових актах, обов'язковість вказання прикладів або уточнень.

Є загальним правилом в усіх досліджуваних практиках використання оціночних понять лише з метою поліпшення правового регулювання, а не внаслідок неможливості сформулювати відповідне нормативне положення іншими способами.

Запропоновані варіанти адаптації іноземного досвіду до національного цивільного законодавства не лише вводять нові оціночні поняття, але також вирішують прогалини та колізії в цивільно-правовому регулюванні відносин.

### Список використаної літератури:

1. Договір між Королівством Бельгія, Королівством Данія, Федеративною Республікою Німеччина, Грецькою Республікою, Королівством Іспанія, Французькою Республікою, Ірландією, Італійською

- Республікою, Великим Герцогством Люксембург, Королівством Нідерландів, Республікою Австрія, Португальською Республікою, Республікою Фінляндія, Королівством Швеція, Сполученим Королівством Великобританії і Північної Ірландії (державами-членами Європейського Союзу) і Чеською Республікою, Республікою Естонія, Республікою Кіпр, Республікою Латвія, Республікою Литва, Республікою Угорщина, Республікою Мальта, Республікою Польща, Республікою Словенія і Словацькою Республікою щодо приєднання Чеської Республіки, Республіки Естонія, Республіки Кіпр, Республіки Латвія, Республіки Литва, Республіки Угорщина, Республіки Мальта, Республіки Польща, Республіки Словенія та Словацької Республіки до Європейського Союзу: Договір від 16.04.2013. URL: <https://cutt.ly/iOfUgHO> (Дата звернення: 30.01.2022)
2. Darba likums 20.06.2001: Latvijas Vēstnesis, 105, 06.07.2001.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 15, 09.08.2001. URL: <https://cutt.ly/COFYdtE> (Дата звернення 30.01.2022).
3. Pārsociālo drošību likums Latvijas Vēstnesis, 144, 21.09.1995.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 21, 02.11.1995. URL: <https://cutt.ly/9OfT4ZY> (Дата звернення 30.01.2022).
4. Куцовол К. В. Досвід Латвії щодо застосування оціночних понять: напрями запозичення у національне соціальне законодавство. *Соціальне право*. 2021. № 4. С 186-192.
5. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 39. С. 181.
6. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
7. Sustainable Governance Indicators. Sustainable Policies: Social Policies. Do social policies facilitate an equal and fair society? URL: <https://cutt.ly/zOfI1BA> (Дата звернення: 30.01.2022).
8. Töölepingu seadus Vastu võetud 17.12.2008 RT I 2009, 5, 35 jõustumine 01.07.2009 URL: <https://cutt.ly/tOfTTba> (Дата звернення: 30.01.2022).
9. Sotsiaalhoolekande seadus: Vastu võetud 08.02.1995 Välja kuulutanud Vabariigi President 28.02.1995 otsus nr 498 . URL: <https://cutt.ly/0OfRJPd> (Дата звернення: 30.01.2022).
10. Ohvriabi seadus: Vastu võetud 17.12.2003 RT I 2004, 2, 3 jõustumise aeg vastavalt §-le 35. URL: <https://cutt.ly/XOfRgTD> (Дата звернення: 30.01.2022).
11. W sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: obwieszczenie prezesa rady ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. URL: <https://cutt.ly/6OfE8pC> (Дата звернення: 30.01.2022).
12. O pomocy społecznej: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. URL: <https://cutt.ly/dOfEV7N> (Дата звернення: 30.01.2022).
13. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів: Рекомендації Міністерства юстиції України від N 41 від 21.11.2000. URL: <https://cutt.ly/7OfEWNq> (Дата звернення 30.01.2022).
14. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019. № 2671-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. ст.73.

### **Petrovskiy A. V. The Use of Temporal Valuation Concepts in Modern Civil Legislation of Foreign Countries**

*The article focuses attention on studying the experience of other countries in the use of evaluative terms can help solve national problems in civil law. Foreign experience can show what mistakes were made before achieving positive results in the application of evaluation terms, as well as what risks exist. One of the countries whose experience is worth considering regarding the use of evaluative terms is Latvia. Ukraine and Latvia share a common past, including shared Soviet influences, and their legislation was developed on the basis of common principles. Thus, problems with the use of evaluative terms have similar causes and nature, and possible solutions may be more adaptive. It is important to note that Latvia has been a member of the European Union since 2004, when Ukraine also chose the path of European integration. Thus, the use of Latvia's experience can correspond to the general strategies of the country's social development. The experience of using evaluative terms in the civil law of Estonia, which are included in the legal norm together*

*with an example of their specific application, is also considered. This contributes to the clarification of the most typical and mandatory ways of interpreting evaluative concepts. At the same time, the use of examples allows you to adapt them to various types of activities, taking into account the context of the legal norm. For example, cleaning, cooking, and heating serve as examples of household chores, clarifying the variability of the meaning of the evaluative term. The correct interpretation and application of professional evaluation terms is ensured by the delegation of authority to a specially authorized entity. This subject, taking into account the legal requirements for his experience and professional knowledge, has the ability to understand the meaning of the evaluation term, which is widely used in scientific literature and specialized activities. This minimizes the risk of misinterpretation and negative consequences associated with such activities. The most widespread and at the same time problematic area of use of evaluative terms is labor law. This covers both Estonian and Ukrainian legislation. The experience of Poland in the use of evaluative terms in civil law is useful. It is important to note that the adaptation of Polish legislation is a widespread national practice, which indicates their mutual similarity and relevance. Thus, taking note of Poland's experience in using evaluative terms can be effective given the commonality of methods of writing legal norms, the structure of legislative acts, and legal terminology.*

**Key words:** *evaluative concepts in foreign countries, experience of using evaluative concepts in the Baltic countries and Poland, introduction of foreign experience of using evaluative concepts into the civil law of Ukraine.*



УДК 336.2:327(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.35>**Ю. М. Павлютін**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративної діяльності поліції  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0001-7501-2557

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

*Досліджено різні аспекти юрисдикційної діяльності Державної податкової служби України в контексті активного євроінтеграційного процесу. Проаналізовано ключові форми цієї діяльності, такі як розгляд скарг, внутрішні службові розслідування, провадження у справах про адміністративні правопорушення та ініціація судових процесів з метою захисту публічного інтересу. Особлива увага приділяється проблемам та перспективам удосконалення нормативно-правового регулювання юрисдикційної діяльності ДПС. Визначено актуальні аспекти, які вимагають поглибленого вивчення та аналізу, такі як внутрішні службові процедури, забезпечення ефективності проведення розслідувань та вдосконалення механізмів взаємодії з іншими правоохоронними та судовими органами. Дослідження також вказує на необхідність розвитку теоретичних засад юрисдикційної діяльності в контексті євроінтеграційних трансформацій. Автори розглядають можливі шляхи уніфікації підходів та стандартів у цій сфері, щоб створити єдиний та консистентний підхід до розуміння юрисдикційних питань у податковій системі.*

*В контексті постійної європейської інтеграції висвітлюються питання уніфікації та гармонізації підходів до розуміння та застосування юрисдикційних принципів у роботі ДПС. Обґрунтовано, що створення єдиного підходу до цих питань допоможе забезпечити системність та консистентність в юрисдикційних рішеннях, що стане важливим кроком у напрямку підняття рівня довіри до податкової системи.*

*Розглянуто проблематику взаємодії ДПС з широким спектром юрисдикційних питань, охоплюючи не лише традиційну сферу податкової політики та адміністрування єдиного внеску на соціальне страхування, але й розвиваючи інші аспекти. Серед них - прийняття, розгляд та вирішення скарг від суб'єктів оподаткування, внутрішні службові розслідування, що можуть включати дисциплінарні провадження відносно посадовців ДПС, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення. Особливий акцент робиться на ініціації судових процесів для захисту публічного інтересу та впровадженні заходів, спрямованих на забезпечення додержання фіскального законодавства. Це дозволяє ДПС забезпечувати комплексний підхід до своєї юрисдикційної діяльності, що охоплює різні сфери та напрямки в рамках публічного інтересу.*

*Загальний висновок статті визначає важливість зміцнення міжнародного співробітництва, особливо у контексті заходів європейської інтеграції. Висвітлення цих аспектів сприяє розумінню важливості адаптації податкової системи до міжнародних стандартів та забезпеченню її легкої взаємодії з глобальним співтовариством.*

**Ключові слова:** юрисдикційна діяльність, державна податкова служба, євроінтеграційний процес, податкова політика, ефективність адміністрування, гармонізація законодавства, адаптація законодавства.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогодення Україна перебуває на складному етапі свого становлення та розвитку. Євроінтеграційний вибір України вимагає від законодавця проведення якісних трансформаційних перетворень у різних сферах реалізації державної політики. Інколи,

зазначені перетворення вимагають концептуальних перетворень управлінської моделі. Локомотивом змін є виконавча гілка влади, яка, серед іншого, представлена рядом державних інституцій, основне завдання яких є служіння людям задля забезпечення реалізації їх прав та законних інтересів. Втілення в Україні практик країн-членів Європейського Союзу

(далі – ЄС) щодо адміністрування податків та здійснення управління податковою сферою вимагає відповідного рівня правового регулювання зазначених суспільних відносин. Сучасні державотворчі процеси мають тенденції докорінної трансформації діяльності публічних інститутів, посилюючи їх сервісну складову спрямованості їх діяльності. В зазначених умовах переорієнтація Державної податкової служби є закономірним процесом. Традиційно, податкова служба асоціюється з примусовим або імперативним підходом в реалізації юрисдикційних повноважень стосовно суб'єкта щодо якого спрямована така діяльність, водночас архаїзм згаданої політики є не лише пережитком минулого, а і не відповідає європейським цінностям та принципам реалізації фіскальної політики. Відмітимо, що сервісний підхід до реалізації податкової політики в Україні не є новим, одна реалії правозастосовної практики репрезентативно демонструють необхідність створення якісної основи подальшого розвитку інституційної основи з реалізації вказаної політики відповідно до стандартів ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної податкової служби України (далі – Державна податкова служба або ДПС) в умовах євроінтеграційного процесу розглядалися в рамках загальних питань державного управління рядом дослідників, серед яких такі як: О. Андрійко, В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Джафарова, О. Дрозд, Д. Кравцов, І. Криницький, Ю. Кунєв, М. Кучерявенко, В. Колпаков, Л. Савченко, А. Селіванов, Д. Приймаченко, І. Пахомов, В. Настюк, О. Тимощук, О. Харитонова та інші. Окремі аспекти досліджуваної проблематики адміністративно-юрисдикційної діяльності фіскальних органів в Україні досліджували такі науковці як: Н. Астапова, Ю. Ковбасюк, С. Комісаров, В. Козак, Т. Костюк, А. Лиса, О. Панасюк, В. Пінчук, Ю. Руснак, В. Ситник, Ю. Сурміна, Д. Тихонова, А. Топча, В. Трощинський, О. Туркова, В. Юзефович та інші. Разом із тим, попри численні дослідження та не зменшуючи їх вагомість, констатуємо, що національна доктрина потребує дослі-

джень окремих аспектів проблематики адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної податкової служби в контексті наближення України до членства в ЄС.

**Мета статті.** Дослідити окремі аспекти юрисдикційної діяльності Державної податкової служби України в контексті євроінтеграційного процесу з метою визначення ефективних стратегій та інструментів для забезпечення відповідності податкової системи європейським стандартам та забезпеченням прозорості та ефективності в управлінні оподаткуванням в умовах глобальних економічних викликів. Розглянути деякі аспекти юрисдикційної діяльності Державної податкової служби України в контексті наближення України до членства в ЄС. Визначити напрями вдосконалення юрисдикційно-сервісної діяльності Державної податкової служби України в умовах євроінтеграційного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Процес інтеграції України до ЄС вимагає значної уваги до системних змін у різних сферах державного управління, включаючи фінансовий контроль та адміністрування податків і зборів. Удосконалення діяльності та підвищення ефективності роботи податкових органів є ключовим елементом забезпечення дотримання законодавства з питань оподаткування. Зокрема, важливими на шляху вступу України до ЄС, серед іншого, є: вирішення питань забезпечення прозорості у роботі податкових органів, щоб громадяни та підприємства могли легше розуміти податкові правила та процедури; впровадження сучасних технологій для автоматизації процесів збору і обробки податків, що зменшить можливість помилок і штучних обманів; посилення аудиторської та контрольної діяльності, яка допомагає у виявленні та усуненні порушень податкового законодавства; навчання працівників податкових органів для забезпечення їхньої готовності до роботи за стандартами ЄС та новими методиками контролю; ефективна співпраця між різними державними органами.

Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ від 03.03.2021 р. за № 179 [1] передбачає ряд кроків щодо поступової зміни державної податкової політики та

реформування фіскальної системи України. Зазначена економічна стратегія закладає основи системного перетворення державної податкової політики, оновлення юрисдикційної змістовної суті фіскальної служби та реформування податкової системи. Очевидним є і те, що метою цих перетворень є забезпечення стійкого, ефективного економічного зростання України та адаптації її податкового законодавства і адміністративно-юрисдикційної складової діяльності до сучасних викликів у контексті євроінтеграційної державної політики.

Сучасна Державна податкова служба дія на підставі положення затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227 та є центральним органом виконавчої влади, що реалізує податкову політику та політику адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [2]. Саме тому, коло юрисдикційного інтересу ДПС зосереджується на питаннях пов'язаних із колом питань сектору державної політики, що реалізує Державна податкова служба, а саме – податкова політика.

На нашу думку, зазначена юрисдикційна діяльність ДПС в свої основі реалізується саме через сукупність та визначеність встановлених нормою права повноважень в тому числі і шляхом оцінювання правомірності дій (або бездіяльності) фізичних осіб або інших суб'єктів з точки зору правомірності таких дій (бездіяльності) з правом застосування юридичних санкцій до порушників норм права.

Разом із тим, юрисдикційна діяльність, пов'язана з розглядом справ про правопорушення та прийняття рішень по ним, визначає сутність діяльності будь-якого публічного органу. У широкому сенсі, юрисдикція органів ДПС нерозривно пов'язана з охороною суспільних відносин та включає в себе вирішення юридичних справ за їхньою суттю та вживання необхідних заходів. ДПС, як суб'єкти владних повноважень, здійснюють розгляд справ щодо податкових порушень, вчинених суб'єктами господарювання чи громадянами. Цей процес включає аналіз фактів, юридичну кваліфікацію порушень, прийняття обґрунтованих рішень

та можливе застосування примусових заходів для забезпечення виконання відповідних рішень. Важливою складовою юрисдикційної діяльності є інструментальне використання державної сили для забезпечення виконання рішень та збереження правопорядку. Таким чином, юрисдикційна діяльність податкових органів виявляється в комплексному підході до розгляду правопорушень, забезпеченні справедливості та виконанні прийнятих рішень, що має значущий вплив на фінансову стабільність та економічний розвиток країни.

Як зазначає О. Мінаєва, податкові правовідносини є конфліктними з точки зору наявності двох сторін: з одного боку платники, які мають на меті досягнути максимальної оптимізації податкового навантаження, а з іншої – контролюючий орган, що забезпечує публічний інтерес держави в акумуляції податкових надходжень до бюджету. Саме тому наявні спірні податкові правовідносини, на вирішення яких створено адміністративні процедури вирішення податкових спорів [3].

В контексті досліджуваної проблематики Ю. Руснак виокремлював два напрямки адміністративно-юрисдикційної діяльності фіскальних органів: здійснення правової оцінки виявлених факторів вчинення правопорушень та прийняття рішень щодо встановлення відповідальності за вказані правопорушення [4].

Як зазначалося вище, ДПС реалізує свої юрисдикційні повноваження в аспектах реалізації податкової політики та політики адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, однак разом із тим, на нашу думку, до юрисдикції ДПС маємо включати: прийняття, розгляд та вирішення скарг від суб'єктів оподаткування; здійснення внутрішніх службових розслідувань та за потреби дисциплінарних проваджень стосовно посадовців ДПС; реалізація проваджень у справах про адміністративні правопорушення стосовно порушення фіскального законодавства та ініціація судових процесів з метою захисту публічного інтересу.

Суб'єкти оподаткування мають право відстоювати свої права та законні інте-

реси у разі їх порушення і оскаржувати дії посадових осіб ДПС шляхом комунікації з публічною адміністрацією. Окремі аспекти розгляду скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів врегульовані статтями 55 та 56 глави 4 розділу II Податкового кодексу України (далі – ПК України) [8]. Основні аспекти такої взаємодії реалізовані в Законі України «Про звернення громадян» [5]. Положення вказаного нормативного документу деталізовані в наказах Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21 жовтня 2015 року № 916 [6], «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах» від 15 червня 2020 року № 297 [7].

Станом на 01 жовтня 2023 року, відповідно до інформації ДПС, у період з січня – вересень 2023 року до ДПС надійшло 79 053 скарги на 82 738 рішення контролюючих органів (податкових повідомлень-рішень, рішень про нарахування пені та накладення штрафу та рішень про застосування штрафних (фінансових) санкцій (далі – Рішення), вимог, постанов та інших рішень). За вказаний період розглянуто 7 405 скарг на 10 892 податкових повідомлень-рішень, Рішень, вимог, постанов, з яких, повністю та частково скасовано 2 993 на 10 377,5 млн. гривень [9].

З огляду на те, що співробітники ДПС є державними службовцями, на них поширюється вимоги статті 64 Закону України «Про державну службу», яка передбачає, що 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 державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності [10]. Водночас процедура здійснення дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців передбачена комісіями з розгляду дисциплінарних справ, що передбачено

Порядком здійснення дисциплінарного провадження, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039 [11].

В контексті дослідження, реалізація проваджень ДПС у справах про адміністративні правопорушення щодо порушення норм податкового законодавства, відмітимо, що від імені органу ДПС розглядати справи і накладати адміністративні стягнення мають право керівники податкових органів та їх заступники, уповноважені ними посадові особи.

Разом із тим, ініціація судових процесів з метою захисту публічного інтересу є важливим в аспекті діяльності ДПС. Ефективне адміністративне судочинство є невід'ємною частиною правової держави [12].

У рамках євроінтеграційного процесу ДПС здійснює низку заходів, спрямованих на приведення своєї діяльності у відповідність до законодавства ЄС. Зокрема, ДПС, відповідно до повноважень та свого правового статусу здійснює гармонізацію податкового законодавства України з законодавством ЄС; впроваджує сучасні методи і технології адміністрування податків; підвищує кваліфікацію своїх працівників. Впровадження цих заходів сприяє підвищенню ефективності діяльності ДПС, а також забезпеченню дотримання податкового законодавства в Україні.

**Висновки.** Державна податкова служба використовує різноманітні форми юрисдикційної діяльності, включаючи прийняття, розгляд та вирішення скарг, внутрішні службові розслідування, провадження у справах про адміністративні правопорушення та ініціацію судових процесів для захисту публічного інтересу. В контексті євроінтеграційного процесу виявлені аспекти цієї діяльності потребують удосконалення нормативно-правового регулювання та подальшого розвитку теоретичних положень, а також уніфікації підходів до розуміння юрисдикційної діяльності ДПС. Ці заходи мають на меті створення сучасного та ефективного механізму, що відповідає європейським стандартам і сприяє підтримці довіри громадян та підприємств до фіскальної системи.

У контексті Євроінтеграційного процесу важливо наголосити на постійному удосконаленні податкової системи та юрисдикційної діяльності Державної податкової служби (ДПС) для відповідності високим міжнародним стандартам. Представлені форми юрисдикційної діяльності, такі як розгляд скарг, внутрішні розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, стають ключовими елементами забезпечення додержання податкового законодавства.

Удосконалення нормативно-правового регулювання визначається необхідністю адаптації законодавства до міжнародних стандартів та норм. Також важливим є розвиток теоретичних положень юрисдикційної діяльності та уніфікація підходів, що сприятиме ефективності роботи ДПС. Застосування сучасних підходів до ініціації судових процесів та використання примусових заходів в контексті захисту публічного інтересу підкреслює необхідність ефективного функціонування ДПС у вимірах європейської інтеграції.

#### Список використаної літератури:

1. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінет Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.
2. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
3. Мінаєва О. М. Особливості доюрисдикційної процедури вирішення податкових спорів. Право та інновації. 2016. № 3 (15). С. 53–57.
4. Руснак Ю.І. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державної податкової служби України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2004. 18 с.
5. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами: наказ Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 року № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15#n233>.
7. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах: наказ Міністерства фінансів України від 15 червня 2020 року № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-20#Text>.
8. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n5748>.
9. Офіційний веб-сайт Державної податкової служби України. Інформація щодо оскаржень рішень. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/vregulyuvannya-podatkovih/informatsiyaschodo-oskarjen-rishen/722675.html>.
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n697>.
11. Порядок здійснення дисциплінарного провадження: постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text>.
12. Павлютин Ю.М., Биков І.О. Актуальні проблеми забезпечення доказів в адміністративному процесі. 2022. № 4. С. 245–249.

#### **Pavliutin Yu. M. Certain aspects of jurisdictional activities of the state tax service of Ukraine in the conditions of the European integration process**

*The article researches various aspects of the jurisdictional activities of the State Tax Service of Ukraine in the context of the active European integration process. The author analyzes the key forms of this activity, such as consideration of complaints, internal official investigations, proceedings on administrative offenses and initiation of litigation to protect the public interest. Particular attention is paid to the problems and prospects for improving the legal and regulatory framework for the jurisdictional activities of the State Tax Service. The author identifies relevant aspects that require in-depth study and analysis, such as internal service procedures, ensuring the effectiveness of investigations, and improving the*

*mechanisms of interaction with other law enforcement and judicial authorities. The study also points to the need to develop the theoretical foundations of jurisdictional activity in the context of European integration transformations. The authors consider possible ways to unify approaches and standards in this area in order to create a unified and consistent approach to understanding jurisdictional issues in the tax system.*

*In the context of ongoing European integration, the article highlights the issues of unification and harmonization of approaches to understanding and application of jurisdictional principles in the work of the State Tax Service. It is substantiated that the creation of a unified approach to these issues will help to ensure systematic and consistent jurisdictional decisions, which will be an important step towards increasing the level of trust in the tax system.*

*The author considers the issues of interaction of the State Tax Service with a wide range of jurisdictional issues, covering not only the traditional area of tax policy and administration of the single social security contribution, but also developing other aspects. These include accepting, reviewing and resolving complaints from taxpayers, internal service investigations, which may include disciplinary proceedings against STS officials, and proceedings on administrative offenses. Particular emphasis is placed on initiating legal proceedings to protect the public interest and implementing measures to ensure compliance with fiscal legislation. This allows the STS to ensure an integrated approach to its jurisdictional activities, covering various areas and directions within the public interest.*

*The general conclusion of the article emphasizes the importance of strengthening international cooperation, especially in the context of European integration measures. Coverage of these aspects contributes to understanding the importance of adapting the tax system to international standards and ensuring its easy interaction with the global community.*

**Key words:** *jurisdictional activity, state tax service, European integration process, tax policy, efficiency of administration, harmonization of legislation, adaptation of legislation.*

УДК 340.1 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.36>**В. Є. Іванчук**аспірантка кафедри загальної теорії права та держави  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЗМІСТОВНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті охарактеризовано сутність та зміст поняття «правовий моніторинг» та його роль в умовах сучасної модернізації пізнавальної практики та дослідної науки. Встановлено, що у науковій літературі спостерігається доктринальна неокресленість поняття «правовий моніторинг». Поряд із цим, у вітчизняній правовій науці застосовують широкий та вузький підходи до його розуміння.

Серед об'єктів правового моніторингу виокремлено: правові галузі та інститути, котрі регулюють відповідні сфери суспільного життя; систему законів; інтерпретаційні акти; правозастосовні акти; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти; неправомірні явища, стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права.

Розкрито основні складові змісту правового моніторингу: спостереження, аналіз та розробка пропозицій.

Акцентовано увагу на тому, що загалом у науковому полі досить часто використовують терміни: «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг закону», «моніторинг нормативно-правових актів», «галузевий моніторинг» без належного їх розмежування та доктринального обґрунтування. При цьому, поглиблене вивчення їх змісту дає змогу констатувати, що вказані терміни за своїм об'єктом є складовими правового моніторингу, адже фіксують або стадію нормотворення, або правозастосовчу діяльність. У зв'язку із чим вбачається доцільним, для досягнення єдності, використовувати поняття «правовий моніторинг», який базуватиметься на нормотворенні, оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, правозастосуванні, тобто безпосередній їх реалізації.

Встановлено, що складність проведення класифікації видів правового моніторингу полягає у тому, що в сучасних наукових підходах до їх класифікації спостерігається певна неоднорідність та відсутність чіткої позиції щодо критеріїв її проведення, що пояснюється їх багатоманітністю. При цьому, хоча уніфікація видів правового моніторингу згідно «строгих критеріїв» є завданням надзвичайно складним, все ж таки класифікувати їх за певними групами вбачається можливим.

Зауважено, що в результаті застосування такої категорії юриспруденції як правовий моніторинг, трансформується у реальність можливість теоретичного характеру щодо ретельного та глибокого відстеження стану законодавства та усієї системи правового регулювання.

**Ключові слова:** аналіз, об'єкт, правовий моніторинг, правове регулювання, розробка пропозицій, суб'єкт, спостереження.

У сучасному науковому доробку не поодинокими є думки з приводу значення правового моніторингу як інноваційного прагматичного методу отримання знання про якість та ефективність нормативно-правових актів; самостійного, спеціального виду правового контролю, що поєднує

інформаційний (демонстраційний), аналітичний, інтерпретаційний, експертний, прогностичний, систематичний супровід правотворчості й правозастосування. У той же час, хоча дослідження феномену моніторингу у правовій площині на теперішній час і не є поодинокими, однак не розкривають усієї палітри вказаної правової категорії в доктрині та не приборку-

ють прагматичні запити практики. Разом із тим, в українській теорії права досі не створено належної доктринальної бази та методології правового моніторингу, що є одним із негативних факторів на шляху до вдосконалення правової системи, а у практичній площині не розроблено цілісної системи та структури планомірного здійснення повноцінного моніторингу правового простору та правозастосовної практики. Вказане обумовлює актуальність обраної теми.

#### **Ступінь розробленості проблеми.**

Деякі аспекти проблематики правового моніторингу як інституту аналітичного вивчення й оцінювання дії закону стали предметом досліджень О.В. Білоскурської, Ю.В. Градової, І.О. Гуменюк, П.О. Добродумова, Д.Ч. Іманбердієва, О.Л. Копиленка, В.М. Косовича, О.В. Музи, Н.Р. Нижник, І.І. Онищука, Т.С. Подорожної, З.О. Погорєлової, Н.А. Сартаєвої, Ю.П. Сурміна та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, існують плюралізм та певна доктринальна неокресленість правового моніторингу, які потребують наукового осмислення.

**Мета дослідження.** Метою дослідження є встановлення сутності та змісту правового моніторингу, його специфіки, завдань та видів.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про категоріальне «ядро» нашого дослідження, слід вказати, що термін «моніторинг» запозичено з англійської мови, але має латинську основу [6, с. 23]. В сучасних словниках та енциклопедіях термін «моніторинг» розкривається через однокореневі слова «moneo», «monitor», «monitorius», «monitum», «monitus». При цьому, різне значення слів свідчить про багатогранність моніторингової діяльності: «moneo» – карати; «monitor» – наглядач; «monitorius» – попереджувачий; «monitum» – вказівка; «monitus» – умовляння [10]. І в цьому аспекті слід погодитися із тими авторами, які вказують, що враховуючи вказане тлумачення, традиційний зміст поняття «моніторинг» – спостереження та аналіз – автоматично роз-

ширюється за рахунок такого компонента, як усунення виявлених у ході його проведення порушень, і передбачає у своєму складі стадії обов'язкового виконання або врахування результатів у подальшій діяльності [6, с. 23].

Виходячи ж із визначення, якого надає Великий тлумачний словник сучасної української мови, тлумачення дефініції «моніторинг» включає в себе дві складові: 1) безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату; 2) оцінювання, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям [2].

У Юридичній енциклопедії моніторинг визначається як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування [10, с. 764].

Неоднозначність розуміння суті терміну «правовий моніторинг» у правовій науці та законодавстві пояснюється, насамперед, не тільки тим, що жоден вітчизняний нормативно-правовий акт не дає чіткого його розуміння та складових елементів, а й відсутністю належної доктринальної бази та методології.

При цьому, відсутність *de jure* спеціального правового закріплення на законодавчому рівні поняття «правовий моніторинг» призвела до того, що на практиці, як процедура, він застосовується різними органами державної влади, правозахисними та іншими громадськими організаціями [6, с. 23–24].

Між тим, у процесі дослідження квестії правового моніторингу в юридичній літературі зустрічаємо доволі широке та різнобарвне коло його визначень.

Зазначимо, що у вітчизняній правовій науці застосовують широкий та вузький підходи до розуміння поняття «правовий моніторинг». При цьому, прибічники вузького підходу характеризують правовий моніторинг як: «різновид контролю, певну його форму, застосування якого пов'язується з відслідковуванням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських



рішень, правових актів на суспільні відносини» [1]; «окремий вид діяльності органів виконавчої (державної) влади, який включає процес з комплексного збору, оцінки форми, контролю якості та аналізу ефективності реалізації нормативно-правових актів відповідно до мети та сфери регулювання нормативно-правових актів [5, с. 102]; «підготовчу процедуру, за допомогою якої повинні визначатися пріоритетні напрямки та основні заходи систематизації для галузевого законодавства, суб'єкти її здійснення та основна мета» [3].

Поряд із цим, З.О. Погорелова вважає, що правовий моніторинг є діяльністю уповноважених державних органів по комплексній оцінці нормативного масиву, що розпочинається з планування нормотворення, аналізу чинного законодавства, дослідження правозастосовчої практики та розробки напрямків удосконалення правового регулювання відповідно до об'єктивних реалій [8].

На думку Т.С. Подорожної та О.В. Білоскурської, за своєю природою правовий моніторинг – це оперативний інструмент для створення законодавчих та інших нормативних правових актів, покликаний якомога швидше виявляти дефекти правового регулювання і негайно їх усувати [9, с. 85].

У сучасній правовій науці існує ще декілька досить поширених варіантів визначення поняття «правовий моніторинг». Серед іншого, В.М. Косович зауважує, що правовий моніторинг – це форма контролю суспільства за станом законодавства; він необхідний для забезпечення прав і свобод громадян, відкритості правотворчого процесу, зниження рівня суперечливості законодавства, забезпечення стабільності правової політики тощо [4].

І.І. Онищук вважає, що правовий моніторинг – це інструмент забезпечення ефективності нормативно-правових актів та практики їх застосування, що дозволяє побачити сучасний стан законодавства, дійсну картину його роботи, оцінити якість правового регулювання і з'ясувати

причини гальмування досягнення поставлених правових цілей [7].

Видається, не дивлячись на певні розбіжності у трактуваннях, можливим є виокремлення загальних характеристик правового моніторингу: 1) це одна із форм контролю; 2) системність проведення; 3) здійснення шляхом спостереження, аналізу, перевірки, співставлення та оцінки стану; 4) метою є отримання достовірної інформації про стан об'єкта.

Показово, що загалом у науковому полі досить часто використовують терміни: «моніторинг законодавства», «моніторинг правозастосовної практики», «моніторинг закону», «моніторинг нормативно-правових актів», «галузевий моніторинг» без належного їх розмежування та доктринального обґрунтування. При цьому, поглиблене вивчення їх змісту дає змогу констатувати, що вказані терміни за своїм об'єктом є складовими правового моніторингу, адже фіксують або стадію нормотворення або правозастосовчу діяльність. У зв'язку із чим вбачається доцільним, для досягнення єдності, використовувати поняття «правовий моніторинг», який буде базуватися на нормотворенні, оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, правозастосуванні, тобто безпосередній їх реалізації.

Таким чином, у результаті застосування такої категорії юриспруденції як правовий моніторинг, трансформується у реальність можливість теоретичного характеру щодо ретельного та глибокого відстеження стану законодавства та усієї системи правового регулювання. Стає дійсною реальністю можливість побачити фактичну картину його роботи, проаналізувати слабкі та сильні сторони вказаного процесу, виявити причини та підстави, котрі гальмують (або можуть гальмувати) процедуру досягнення правових цілей. У результаті застосування сукупності вищеперелічених дій формується здатність щодо встановлення рівня якості та добротності правових норм та правового регулювання.

Розкриваючи квінтесенцію правового моніторингу як категорії юриспруден-

ції, вважаємо за необхідне зазначити його важливість саме для суб'єктів нормотворчої діяльності. Адже застосування моніторингу у вказаному процесі дозволяє виявити основні тенденції правового регулювання певних суспільних відносин; надати оцінку якості складу та структури нормативно-правового матеріалу; виявити достатність (або недостатність) рівня правового регулювання у певній сфері суспільного життя; встановити наявність або відсутність в правовому регулюванні колізій, неясностей, неточностей або інших нормотворчих помилок; оцінити ефективність правових рішень та посилити інтелектуальну складову нормотворчої діяльності шляхом формулювання аргументованих пропозицій та реалізації дієвих засобів правового регулювання.

Говорячи про об'єкти правового моніторингу та беручи за основу такий класифікаційний критерій як мета його здійснення, видається, до кола його об'єктів слід відносити: правові галузі та інститути, котрі регулюють відповідні сфери суспільного життя; систему законів; інтерпретаційні акти; правозастосовні акти; сукупність нормативно-правових актів, що регулюють окремі сфери суспільних відносин; окремі нормативно-правові акти; неправомірні явища, стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права.

Розкриваючи питання традиційного змісту правового моніторингу, слід вказати на його основні складові: спостереження, аналіз та розробка пропозицій.

Так, спостереження стосується суті та змісту діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя. У процесі здійснення вказаної процедури наглядового характеру стає можливим досягнення розуміння стану правового урегулювання суспільних відносин. При цьому, важливим моментом є забезпечення многосторонності такого дослідження завдяки застосуванню різноманітних соціологічних та експертних

методів. Інформація, котра використовується в процесі здійснення спостереження, не є лише вузько-правовою, її наділено й економічними, статистичними та науково-технічними властивостями, що виступає однією з необхідних умов для забезпечення об'єктивності вказаної процедури.

Аналіз, як складова правового моніторингу, є доволі об'ємною та широкомасштабною процедурою, оскільки включає значну кількість даних спостережень щодо нормативної діяльності, в результаті аналітичної обробки яких здійснюється певна оцінка стану нормативної діяльності та її ефективності (або неефективності). Сама ж квінтесенція моніторингового аналізу полягає в доволі детальному осмисленні та глибокому розумінні усіх якостей та властивостей об'єкта, що підлягає спостереженню. У процесі здійснення моніторингового аналізу, зазвичай, здійснюється оцінка ефективності норм права – встановлюється рівень їх направленості на досягнення соціально корисних результатів та забезпечення умов для реалізації громадянами та організаціями своїх прав та законних інтересів.

Розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків, як складова правового моніторингу, реалізується у випадку виявлення неефективності норм права. У той же час, у разі їх ефективності, розробку пропозицій спрямовано на покращення, впровадження конкретних та дієвих пропозицій щодо правового регулювання суспільних відносин, котрі можуть бути внесені в якості змін до законодавства та коригування правозастосовної практики.

Суб'єктами здійснення правового моніторингу в Україні є Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а також інші органи державної влади, яким відповідно до законодавства надано повноваження суб'єктів нормотворення (наприклад, державні колегіальні органи) – щодо нормативно-правових актів, головними розробниками яких вони були, а також громадськість.

Видається, поглянути на правовий моніторинг як на узгоджену систему і, у свою чергу, уможливити проведення поглибленого аналізу окремих його складових, дозволить проведення класифікації його видів, особливу актуальність якої диктують реалії сьогодення. Адже значення класифікації полягає не тільки в тому, що вона забезпечує систематизацію накопичених знань у праві, але й у тому, що сприяє правильному вживанню понять та термінів, допомагає усунути неоднозначність у категорійному апараті правової доктрини. Складність же проведення класифікації видів правового моніторингу полягає у тому, що в сучасних наукових підходах до їх класифікації спостерігається певна неоднорідність та відсутність чіткої позиції щодо критеріїв її проведення, що пояснюється їх багатоманітністю. При цьому, хоча уніфікація видів правового моніторингу згідно «строгих критеріїв» є завданням надзвичайно складним, все ж таки класифікувати їх за певними групами вбачається можливим.

Так, М.О. Лисенко вважає, що за об'єктом дослідження правового моніторингу можна виділити моніторинг проектів нормативно-правових актів, чинних нормативно-правових актів; за юридичною силою нормативно-правових актів – правовий моніторинг законів та підзаконних нормативно-правових актів; в залежності від суб'єкта здійснення моніторингу – державний, який в свою чергу поділяється на моніторинг, що здійснюється судовими органами, центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади, яким відповідно до законодавства надано повноваження суб'єктів нормотворення (наприклад, державні колегіальні органи) та громадський; якщо розглядати правовий моніторинг як пасивну форму контролю – відомчий та міжвідомчий [5, с. 102].

Ще одним класифікаційним критерієм є етап правового регулювання. Відповідно до вказаного критерію прийнято розрізняти допроектний моніторинг та моніторинг правозастосування. Так, у разі необхідності здійснення моніторингу на етапі встанов-

лення та визначення потреб у правовому регулюванні, тобто перед підготовкою проектів нормативно-правових актів, здійснюється допроектний моніторинг, основною задачею якого є дослідження суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. У тому ж випадку, коли здійснюється оцінка ефективності вже прийнятих нормативно-правових актів, метою якої є визначення ступеню реалізації та втілювання у дійсність державної волі, використовується моніторинг правозастосування.

За колом об'єктів правового моніторингу його прийнято поділяти на загальний, галузевий та точковий. Загальний моніторинг, як правило, здійснюється з метою отримання інформації щодо законодавства в цілому. Галузевий моніторинг основною своєю задачею встановлює також отримання інформації, проте, на відміну від загального, – інформації щодо практики застосування нормативних актів у визначеній сфері правового регулювання. Оцінка ж конкретного нормативно-правового акта (або його частини) реалізовується завдяки застосуванню точкового моніторингу.

Беручи до уваги масштаб сфери реалізації правового моніторингу, можна виокремлювати такі його види: моніторинг, що здійснюється у масштабі всієї країни, на території певного регіону, в межах муніципального утворення або певній сфері державного управління.

Наостанок відзначимо, що правовий моніторинг став новою методологічною моделлю, дія якої спрямована не на відкриття об'єктивної реальності, а на організацію дослідного процесу у сфері права та відстеження його динаміки, результатом чого є знання. Між тим, у цілому правовий моніторинг можна охарактеризувати як перспективний метод пізнавальної практики та дослідної науки, як інструмент для вирішення конкретних життєвих завдань і управління ситуацією, особливо в умовах сучасної модернізації.

**Висновки.** Отже, правовий моніторинг – це спеціальне поняття, яке відображає специфіку досліджень права та має

яскраво виражений методологічний сенс. Він є сучасним інструментом забезпечення якості, аналізу стану правового регулювання; спеціальною діяльністю інформаційних, наукових, експертних та державних органів, котра складається з аналізу стану нормативного матеріалу, що регулює ту чи іншу сферу суспільного життя, узагальнення практики застосування нормативно-правових актів та здійснення на цій основі конкретних та дієвих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання соціальної реальності.

Як же свідчить аналіз сутності правового моніторингу, вітчизняні реалії вимагають розробки ґрунтовних наукових теоретичних його основ як нової методологічної моделі, у зв'язку із чим актуальним видається подальше вивчення вказаної проблематики.

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 томах: Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
3. Довженко Є.В. Поняття та завдання правового моніторингу. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія*. 2012. Вип. 10. С. 627–631.
4. Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с.
5. Лисенко М.О. Правовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 101 – 105.
6. Нижник Н.Р., Гуменюк І.О., Муза О.В. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 21–29.
7. Онищук І.І. Правовий моніторинг – інструмент забезпечення ефективного функціонування правової системи. *Науково-інформаційний вісник*. 2013. № 8. С. 72–80.
8. Погорєлова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні. Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11-31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. Ужгородський національний університет; за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. С. 336–339.
9. Подорожна Т.С., Білоскурська О.В. *Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства. Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 82–87.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. Енцикл., Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

#### **Ivanchuk V. Ye. Substantive and conceptual characteristics of legal monitoring**

*The article characterizes the essence and content of the concept of "legal monitoring" and its role in the context of the modernization of cognitive practice and research science. The author establishes that the scientific literature shows that the concept of "legal monitoring" is not doctrinally defined. At the same time, the national legal science applies broad and narrow approaches to its understanding.*

*Among the objects of legal monitoring, the author distinguishes the following: legal branches and institutions regulating the relevant areas of public life; the system of laws; interpretative acts; law enforcement acts; a set of legal acts regulating certain areas of public relations; individual legal acts; unlawful phenomena, the state of human rights observance (by areas or certain categories of subjects); and the functioning of the branches of government in terms of law.*

*The main components of legal monitoring content are revealed: observation, analysis and development of proposals.*

*The author emphasizes that in general, the following terms are often used in the scientific field: "monitoring of legislation", "monitoring of law enforcement practice", "monitoring of law", "monitoring of regulations", "sectoral monitoring" without proper distinction and doctrinal justification. At the same time, an in-depth study of their content makes it possible*

to state that these terms are components of legal monitoring by their object, since they record either the stage of rule-making or law enforcement activities. In this regard, it seems advisable to use the concept of "legal monitoring" to achieve unity, which will be based on rulemaking, assessment of the quality and effectiveness of legal acts, and law enforcement, i.e. their direct implementation.

It is established that the difficulty of classifying the types of legal monitoring lies in the fact that modern scientific approaches to their classification show a certain heterogeneity and lack of a clear position on the criteria for its implementation, which is explained by their diversity. At the same time, although unification of the types of legal monitoring according to "strict criteria" is an extremely difficult task, it is still possible to classify them into certain groups.

It is noted that as a result of applying such a category of jurisprudence as legal monitoring, the theoretical possibility of thorough and in-depth monitoring of the state of legislation and the entire system of legal regulation is transformed into reality.

**Key words:** analysis, object, legal monitoring, legal regulation, development of proposals, subject, observation.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.37>

**О. Ю. Дрозд**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
професор кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ,  
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СЕРВІСНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

*Сервісна функція в контексті професійної діяльності вказує на ряд дій або послуг, які фахівець надає своїм клієнтам або користувачам з метою задоволення їхніх потреб чи вирішення конкретних проблем. Ця функція може бути основною частиною професійної діяльності та є способом взаємодії між фахівцем і клієнтом. Метою цієї статті є визначення поняття та ознак сервісної функції державної митної політики. Розглянуто наукові підходи до поняття «сервісність», а також публічно-сервісна діяльність. Встановлено, що вчені виокремлюють в публічно-сервісній діяльності таку ознаку як людиноцентризм, тобто орієнтація органів державної влади у своїй діяльності на потреби людини і громадянина, а також, що така діяльність здійснюється шляхом надання публічних послуг. Доведено, що не всі науковці ототожнюють сервісну функцію державних органів або органів публічної влади із їх діяльністю щодо надання послуг. Водночас, ми підтримуємо думку про те, що функції держави як основні напрями її діяльності не слід зводити до самої діяльності, оскільки на практиці держава іноді ухиляється або спотворює ці напрями, не слід їх ототожнювати і з цілями та завданнями, що стоять перед державою. Встановлено, що під сервісною функцією ми розуміємо обов'язок держави в особі її уповноважених органів створити умови для задоволення потреб її громадян у публічній сфері. Обґрунтовано, що сервісній функції державної митної політики притаманні як загальні ознаки так і певні особливості. Доведено, що Запровадження в Україні інституту уповноважених економічних операторів (АЕО) покликано забезпечити підвищення якості саме сервісної функції органів митного контролю. Зроблено висновок, що для оптимізації зусиль щодо підвищення безпеки міжнародного ланцюга постачання товарів необхідний цілісний підхід при постійному вдосконаленні заходів щодо полегшення торгівлі. Тому митним службам слід прагнути укладати угоди про співробітництво з іншими державними відомствами.*

**Ключові слова:** сервісна функція, публічно-сервісна діяльність, митна політика, АЕО, міжнародна торгівля.

**Актуальність дослідження.** Держава існує для того, щоб виконувати певні функції – надавати своєму населенню соціальну (фінансову) допомогу, забезпечувати благоустрій тощо. Держава гарантує добробут своїх громадян, і це досягається шляхом реалізації різних видів діяльності. Сервісно-орієнтований підхід є в цьому питанні прогресуючою тенденцією, за якої увага зосереджена на якості та ефективності надання різноманітних послуг. Ціль імплементації такої діяльності є однозначною – потреби громадян повинні бути

задоволені. При цьому парадигма сервіс-орієнтованого способу мислення – це саме те, що дозволяє розробити таку сервіс-орієнтовану систему дієвою.

Тож під сервісною функцією ми розуміємо обов'язок держави в особі її уповноважених органів створити умови для задоволення потреб її громадян у публічній сфері. Якщо говорити про сервісну функцію державної митної політики то їй притаманні як загальні ознаки так і певні особливості.

**Метою** цієї статті є визначення поняття та ознак сервісної функції державної митної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на нову «обслуговуючу» функцію органів держави, основним замовником державних послуг, в тому числі і митних є громадяни України, які за рахунок сплати податків утримують ці органи, а тому повинні отримати якісні послуги, які держава їм гарантує та забезпечує шляхом створення відповідних умов та системи контролю та нагляду за їх надання.

Сервісна функція в контексті професійної діяльності вказує на ряд дій або послуг, які фахівець надає своїм клієнтам або користувачам з метою задоволення їхніх потреб чи вирішення конкретних проблем. Ця функція може бути основною частиною професійної діяльності та є способом взаємодії між фахівцем і клієнтом.

Аналіз довідкової літератури щодо визначення ознаки «сервісність» дає змогу визначити наступне, що поняття «сервіс» – походить від англійського *service* – служба, заняття, робота, державна служба, обслуговування, надання послуг, та тлумачиться як обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [1]. Якщо звертатися до юридичної літератури, то сервісну функцію в основному розглядають через діяльність, а саме через надання послуг [2]. Наприклад, академік В. Б. Авер'янов зазначив, що публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [3, с. 269; 4, с. 91]. Інший автор, професор О. В. Джафарова, досліджуючи публічно-сервісну функцію поліції, вказує на доцільність розглядати публічно-сервісну діяльність Національної поліції в широкому та вузькому розуміннях [5, с. 57]. У широкому розумінні як нормативно визначену діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства й держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності; у вузькому – діяльність, спрямована на

надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних і юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [5, с. 55; 6]. В. Петювка також вважає, що: «Публічно-сервісна діяльність є категорією адміністративної послуги, яка системно відображає основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень» [7, с. 99-104]. Таким чином, вище зазначені автори виокремлюють в публічно-сервісній діяльності таку ознаку як людиноцентризм, тобто орієнтація органів державної влади у своїй діяльності на потреби людини і громадянина, а також, що така діяльність здійснюється шляхом надання публічних послуг.

При цьому В. Б. Авер'янов зазначає, що публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з: 1) розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; 2) наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвольно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; 3) прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних» справ (наприклад, із питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб і т. ін.); 4) здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; 5) вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу, перш за все заходів адміністративної відповідальності [8, с. 243–244].

Однак не всі науковці ототожнюють сервісну функцію державних органів або органів публічної влади із їх діяльністю

щодо надання послуг. Так, фахівці із теорії права, досліджуючи функції держави відмічають, що під ними розуміють основні напрями її впливу на суспільні відносини, зумовлені природою, сутністю і соціальним призначенням держави [9]. Акцентуючи при цьому, що функції держави як основні напрями її діяльності не слід зводити до самої діяльності, оскільки на практиці держава іноді ухиляється або спотворює ці напрями, не слід їх ототожнювати і з цілями та завданнями, що стоять перед державою. Якщо мета вказує на те, до чого прагне держава, а завдання – на засоби і способи її досягнення в певних умовах, то функція відображає скоординовані напрями діяльності державного механізму [10, с. 406]. Ми погоджуємося із зазначеною позицією, тим більше, що в словниках, «функцію» тлумачать через «роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [11]» або через «призначення, роль чого-небудь» [11].

Тому під сервісною функцією ми розуміємо обов'язок держави, в особі її уповноважених органів, створити умови для задоволення потреб її громадян у публічній сфері.

Якщо говорити про сервісну функцію державної митної політики то їй притаманні як загальні ознаки так і має певні особливості. Адже, як визначено в Митному кодексі України, державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [12].

Основними напрямками державної митної політики є: забезпечення неухильного додержання прав і законних інтересів господарюючих суб'єктів та громадян, захисту інтересів держави; модернізація митних органів України; забезпечення прозорості в діяльності органів митної служби, прийнятті управлінських рішень, інформованості населення України з питань митного регулювання, зміцнення на цій основі його довіри до посадових осіб митних органів; недопущення

неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, протидія митним правопорушенням [13]. Для реалізації зазначених напрямів, Державна митна служба України наділена повноваженнями, серед яких є такі, що виконують сервісну функцію. Так, наприклад, відповідно Положення про Державну митну службу України, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227, зазначена служба: «забезпечує розвиток, здійснює впровадження та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизацію процедур, зокрема контролю за повнотою та правильністю виконання митних формальностей; організовує та здійснює впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання; забезпечує функціонування єдиного державного інформаційного веб-порталу “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”» [14, с. 3].

Крім зазначеного, виконання органами митного контролю сервісної функції передбачає, насамперед, скорочення митних процедур при переміщенні осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон України. З цією метою застосовується система управління ризиками із визначеними їхніми профілями. Запровадження в Україні інституту уповноважених економічних операторів (АЕО) покликано забезпечити підвищення якості саме сервісної функції органів митного контролю [15, с. 3]. Дійсно запровадження в Україні зазначеного інституту сприяє наближенню митного законодавства України до європейських стандартів, що не тільки спрощує та полегшує міжнародну торгівлю, але й забезпечує участь українських АЕО у формуванні безпечних ланцюгів постачання товарів та підвищує їх конкурентоспроможність як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках [16].

АЕО – це особливий статус, який засвідчує високий ступінь довіри до суб'єкта господарювання та надає йому суттєві спрощення при здійсненні митних формальностей. Статус АЕО може надати підприємству такі вигоди як: 1) спрощене декларування; 2) економія часу і коштів



за рахунок: а) більш швидкого процесу переміщення товарів через митний кордон (наприклад, першочергове проходження митних формальностей, використання спеціальних смуг тощо); в) не заїзду на термінал; 3) зниження ризиків у системі митного оформлення (наприклад, щодо контролю класифікації товарів, митної вартості тощо); 4) право самостійно накладати пломби на транспортні засоби [16].

Крім того, приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур [17] та Рамкових стандартів із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі [15], вимагає при формуванні державної митної політики України враховувати їхні положення у контексті покращення сервісної функції митної сфери.

Адже, завдяки своїм унікальним повноваженням та досвіду, митні служби можуть і повинні відіграти найважливішу роль у підвищенні безпеки та полегшенні світової торгівлі. Однак для оптимізації зусиль щодо підвищення безпеки міжнародного ланцюга постачання товарів необхідний цілісний підхід при постійному вдосконаленні заходів щодо полегшення торгівлі. Тому митним службам слід прагнути укласти угоди про співробітництво з іншими державними відомствами [18]. Задля цього, Митна служба України встановлює та підтримує офіційні відносини консультативного характеру з учасниками зовнішньої торгівлі з метою розвитку співробітництва та сприяння їхній участі у впровадженні найбільш ефективних методів роботи, що узгоджуються з національним законодавством та міжнародними договорами [17].

**Висновки.** Таким чином, у контексті державної митної політики, сервісна функція відноситься щодо надання різноманітних послуг і підтримки, яка пов'язана з митними процедурами та регулювання їх надання. Основна мета цієї функції полягає в забезпеченні ефективного та безпечного переміщення товарів через митницю та сприянні вирішенню митних питань.

Деякі аспекти сервісної функції в митній справі включають: 1) проведення консультацій та інформаційна підтримка щодо митних обов'язків, правил та процедур

для імпорту та експорту товарів; 2) допомога у складанні документів, наприклад, надання допомоги у правильному оформленні митних декларацій, інших документів та забезпеченні їх відповідності вимогам; 3) допомога в проходженні митних процедур та оформленні дозволів для товарів, що перетинають кордон; 4) допомога у вирішенні можливих проблем або конфліктів, що виникають під час митного оформлення. Це перелік не є вичерпним.

Як підсумок можна зазначити, що сервісні функції спрощують митні процеси для компаній та підприємств, які займаються міжнародною торгівлею, та допомагають їм виконувати вимоги митного законодавства ефективно та у відповідності до встановлених стандартів.

#### Список використаної літератури:

1. Сервіс. *Словник Української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)* : [сайт]. URL: <http://sum.in.ua/s/servis>
2. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
3. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці /за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Троян В. А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4 (63). С. 90–94. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a072e80e-bd61-4a04-9dbb-7cfc23f0e3e5/content> С.91
5. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти* : матеріали XI Міжнар. наук.- практик. конф. (Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р.) / Донец. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.
6. Миронюк С. Поняття, принципи та види сервісних послуг Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 95–101. URL: <https://er.dduvs.in.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5421/6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
7. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та

- способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 99–104. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2013\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_14).
8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
  9. Дубинський І. Ю. Класифікаційні особливості функцій держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69), № 4. С. 7–11. URL: [https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4\\_2019/4.pdf](https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/4_2019/4.pdf)
  10. Буцан М. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 406–410. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/938349.pdf>
  11. Функція. *Словник Української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)* : [сайт]. URL: <http://sum.in.ua/s/funkcija>
  12. Митний кодекс України : затв. Законом України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
  13. Стаття 2. Митна політика. Коментар. *Меґо-інфо* : [сайт]. URL: <http://mego.info/>
  14. Положення про Державну митну службу : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. *Державна митна служба України* : [сайт]. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia>
  15. Миколаєць А. П. Особливості механізму організації та проведення митного контролю в системі фінансового контролю України. *Державне управління : удосконалення та розвиток* : [сайт]. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11\\_2015/14.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2015/14.pdf)
  16. Авторизовані економічні оператори. *Міністерство фінансів України* : [сайт]. URL: [https://mof.gov.ua/uk/authorized\\_economic\\_operators-470](https://mof.gov.ua/uk/authorized_economic_operators-470)
  17. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : підписана 18 трав. 1973 р ; в ред. на 26 черв. 1999 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text)
  18. Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі : багатостороння угода підписана 01 черв. 2005 р. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU05120>

### **Drozd O. Yu. Concept and features of the service function of the state customs policy**

*The service function in the context of professional activity indicates a number of actions or services that a specialist provides to his clients or users in order to satisfy their needs or solve specific problems. This function can be the main part of the professional activity and is a way of interaction between the specialist and the client. The purpose of this article is to define the concept and features of the service function of the State customs policy. Scientific approaches to the concept of "serviceability", as well as public service activity, have been considered. It has been established that scientists highlight in public service activity such feature as human centrism, that is, orientation of public authorities in their activities towards the needs of the individual and the citizen, as well as that such activities are carried out by providing public services. It has been proven that not all scientists identify the service function of the State bodies or public authorities with their activity in providing services. At the same time, we support the opinion that the functions of the State as the main directions of its activity should not be reduced to the activity itself, since in practice the State sometimes evades or distorts these directions, they should not be identified with the goals and tasks facing the State. It has been established that by service function we mean the obligation of the State to create conditions through its authorized bodies for meeting the needs of its citizens in the public sphere. It has been substantiated that the service function of the State customs policy has both general and specific features. It has been proven that the introduction of the Institute of Authorized Economic Operators (AEO) in Ukraine is designed to improve the quality of the service function of customs control bodies. It has been concluded that optimizing efforts to increase the security of the international supply chain of goods requires a holistic approach with continuous improvement of trade facilitation measures. Therefore, customs services should strive to conclude cooperation agreements with other State agencies.*

**Key words:** service function, public service activity, customs policy, AEO, international trade.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.38>**С. О. Баранов**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-1277-3153

## **ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

*У роботі розглянуто теоретичні основи поняття змісту категорії взаємодія, досліджені різноманітні точки зору науковців на поняття взаємодії взагалі та у сфері правоохоронної діяльності податкової служби.*

*Досліджено правові й методологічні форми взаємодії Державної податкової служби України з іншими суб'єктами. Розглянуто положення чинних нормативно-правових актів, якими регламентовано порядок взаємовідносин Державної податкової служби України з іншими суб'єктами. Зроблено висновок про наявність недоліків у нормативно-правовому забезпеченні взаємовідносин Державної податкової служби України з правоохоронними органами, запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.*

*Доведено, що завдяки спільним діям досягається узгодження проведення контроль-но-наглядових заходів правоохоронними органами та органами публічної адміністрації у сфері податкових відносин.*

*Визначено особливі риси правовідносин взаємодії в діяльності Державної податкової служби України, а саме: 1) обов'язковим суб'єктом правовідносин є Державна податкова служба України, яка може займати рівноправне, підпорядковане або керівне становище; 2) правовідносини характеризуються зв'язками з іншими суб'єктами на різних функціональних і територіальних рівнях, що виникають у сфері реалізації податкової політики; 3) метою взаємодії Державної податкової служби України з іншими суб'єктами правовідносин є підвищення рівня ефективності виконуваних ними функцій шляхом об'єднання зусиль у відповідній сфері, організаційного, інформаційного та технічного співробітництва тощо.*

*Запропоновано авторське визначення взаємодії Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування. Під якою пропонується розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність підрозділів Державної податкової служби України (та її посадових осіб) з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування, змістом якої є взаємний вплив один на одного з метою реалізації податкової політики, дотримання норм і принципів законності, ефективності спільної діяльності, з метою захисту фінансово-економічних та податкових інтересів держави.*

**Ключові слова:** Державна податкова служба України, адміністративно-правовий статус, повноваження, взаємодія, правоохоронні органи, адміністрування, податкова діяльність, податки, збори, платежі, правопорушення, суб'єкт публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Подальший розвиток Державної податкової служби України в умовах докорінних змін, які відбуваються в нашому суспільстві, потребує переходу до світових практик здійснення

контрольних функцій у податковій діяльності. Податкова служба в сучасних умовах повинна стимулювати економічний розвиток країни, сприяти створенню умов для розвитку бізнесу, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій, встановленню партнерських відносин з платниками

податків, отриманню стабільних надходжень до державного бюджету.

Виходячи з наведеного та з метою пошуку шляхів ефективного виконання повноважень у сфері реалізації державної податкової політики, Державна податкова служба України вступає у взаємодію з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування. Така взаємодія є необхідною та важливою частиною діяльності Державної податкової служби України у сфері адміністрування податків, зборів та платежів, завдяки чому досягається узгодження правоохоронної діяльності та спільної роботи Державної податкової служби України з іншими державними інституціями. Таким чином, теоретичне дослідження проблем взаємодії Державної податкової служби України з іншими органами державної влади обумовлюється важливістю пошуку шляхів підвищення ефективності такої взаємодії та необхідністю удосконалення стану її законодавчого врегулювання,

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам взаємодії з питань вдосконалення діяльності органів контролю у сфері податкового законодавства присвячено праці багатьох вітчизняних вчених і практиків, таких як Аркуша Л.І., Бандурка О.О., Бригінець О.О., Гаруст Ю.В., Голосніченко Н.І., Гаращук В. М., Грачева О. Ю., Дубовий Є. О., Крилов Д. В., Комзюк А. Т., Мулявка Д.Г., Попова С. М., Понікаров В. Д., Пономарьов О. І., Рекуненко Т.О., Резнік О. М. та ін.

Серед останніх видань з проблематики теми дослідження слід виділити роботу Резнік О. М. «Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України», в якій розкривається зміст адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки держави та роль взаємодії правоохоронних органів у ньому. Обґрунтовано недоліки організаційних основ діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України, зокрема, щодо взаємодії між ними та іншими суб'єктами, координації їх діяльності, сформульовано пропозиції щодо їх усунення [1, с.2-7].

Проте, не зважаючи на достатньо велику кількість публікацій, проблема взаємодії Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у податковій сфері залишається недостатньо дослідженою, що зумовлює подальші наукові пошуки у цьому напрямку.

**Метою статті** є на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану правового та організаційного регулювання взаємодії Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування з питань адміністрування податків та протидії порушенням податкового законодавства, виявити існуючі проблеми теоретичного, правового та організаційного характеру, а також запропонувати напрями їх вирішення, що надасть змогу удосконалити податкове законодавство та практику його застосування.

**Виклад основного матеріалу.** З метою визначення основних форм взаємодії Державної податкової служби України з іншими органами державної влади, слід визначити поняття «взаємодія».

Незважаючи на широке застосування категорії «взаємодія» в суспільному просторі, до сьогодні в науці не існує загально прийнятого його визначення. Термін «взаємодія» широко використовується як в теорії так і на практиці, оскільки відображає характер колективних зусиль різних правоохоронних структур та інших суб'єктів публічної влади у вирішенні завдань, що постають перед ними.

Звернемося до словникового тлумачення його змісту де під взаємодією пропонується розуміти – взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [2, с. 85]. Таким чином, вона виступає як вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку [3, с. 75].

Таке загально філософське розуміння взаємодії є справедливим і безпосередньо для розуміння сутності взаємодії Держав-

ної податкової служби України з правоохоронними органами та іншими суб'єктами по здійсненню спільної діяльності у сфері податкової діяльності, співпраця між якими являє собою складний процес, що полягає у вчиненні взаємних дій, поєднанні ресурсів, інформації і досвіду та обміну ними один з одним. При цьому, якість та ефективність цієї взаємодії залежить від ряду факторів, у тому числі, від методів її здійснення, які дуже тісно пов'язані з її формами: з одного боку форма дає життя методам, а з іншого методи наповнюють форму, надають їй змістовності.

Одночасно з поняттям «взаємодія» серед науковців використовується термін «координація» (від лат. *coordinatio* – погодження, упорядкування) – узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами тощо. Термін «координація» частіше використовують тоді, коли мова йдеться про погоджену сукупність заходів (дій) різних учасників, які беруть участь у спільній справі.

На перший погляд, наведені поняття взаємодії і координації принципово не відрізняються. Їх об'єднує зміст узгодженої спільної діяльності і наявність єдиної мети або завдань серед суб'єктів цієї діяльності тощо.

Мінаєва І. М. зазначає про наявність відмінностей у змісті цих категорій, у взаємодії можна виокремити два види структурних зв'язків: координаційні та субординаційні. Відповідно, вертикальні відносини, де один з учасників підпорядкований іншому, вони виникають між супідрядними суб'єктами, коли один із них наділений повноваженнями впливати на іншого, незалежно від волі останнього, та горизонтальні відносини – між учасниками, не підпорядкованими один одному (між несупідрядними суб'єктами) [4, с. 7].

На нашу думку, вірним є твердження Чумака В. В., який пропонує розмежовувати поняття «взаємодія між суб'єктами» та «координація між суб'єктами» за двома критеріями: перший критерій передбачає наявність чи відсутність відносин влади – підпорядкування між суб'єктами спільної діяльності. За цим критерієм під час взаємодії всі суб'єкти рівні, тобто не мають

владних повноважень один стосовно одного, тоді як під час координації один із суб'єктів взаємодії має право давати обов'язкові для виконання вказівки іншим учасникам; другим критерій охоплює цілі координації та взаємодії [5, с. 161-165].

Таким чином, взаємодія Державної податкової служби України з іншими органами державної влади може виступати у різних видах, зокрема: правовідносини, в яких сторони займають рівноправне становище (відсутні зв'язки типу «влади-підпорядкування»); правовідносини, в яких Державна податкова служба України займає керівне, а інша сторона – підпорядковане становище; правовідносини, в яких податкова служба є підпорядкованим суб'єктом, а інший учасник займає керівне становище. При цьому, слід зазначити, що координаційні правовідносини можуть відноситися до останніх двох груп правовідносин. Тобто в них завжди передбачається наявність керівного та підпорядкованого суб'єкта правовідносин.

На думку Рибаченко С.П., розглядаючи взаємодію в управлінському аспекті, важливо розмежовувати взаємодію між суб'єктом та об'єктом управління і взаємодію між суб'єктами управлінського процесу щодо досягнення спільної мети [6, с. 328-337].

Аркуша Л.І. пропонує трактувати взаємодію правоохоронних структур як спільну налагоджену діяльність двох і більше органів, служб, відомств, що припускає раціональне поєднання сукупності правових, організаційних, процесуальних і оперативних-розшукових дій, здійснюваних кожним із них у межах наданих їм законом повноважень [7, с. 110]

З наведеного можна зробити узагальнення, що взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів і на організаційному етапі взаємодії здійснюється: 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії; 2) реалізація нормативно-правового забезпечення – як приклад, створення координаційних центрів; 3) безпосереднє планування заходів взаємодії.

Слід зазначити, що визначення поняття «взаємодія Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і міс-

цевого самоврядування в нормативних джерелах не надається. Тому спробуємо надати власне її розуміння, як врегульовану адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність підрозділів Державної податкової служби України (та її посадових осіб) з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування, змістом якої є взаємний вплив один на одного з метою реалізації податкової політики, дотримання норм і принципів законності, ефективності спільної діяльності, з метою захисту фінансово-економічних та податкових інтересів держави».

Виходячи з вищенаведеного визначення, можна виділити наступні характерні її риси: 1) обов'язковим суб'єктом взаємодії є Державна податкова служба України, яка може займати рівноправне, підпорядковане або керівне становище; 2) правовідносини характеризуються стійкими зв'язками з іншими суб'єктами на різних функціональних та територіальних рівнях, що виникають у сфері реалізації податкової політики; 3) метою взаємодії Державної податкової служби України з іншими суб'єктами є підвищення ефективності виконуваних ними функцій шляхом об'єднання зусиль у визначеній сфері, за допомогою погоджених форм і методів діяльності тощо.

За твердженням дослідника Назар Ю.С. обов'язковою ознакою взаємодії є наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети, адже лише наявність загальних для суб'єктів інтересів може привести до поєднання їх діяльності. Однак, спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами [8, с.14 ].

Суб'єкти системи забезпечення взаємодії у сфері податкової діяльності реалізують свої функції за допомогою управлінського впливу на об'єкти. При цьому зовнішній вираз такого впливу набуває ознак форм управлінських заходів. Поняття «форма» є однією з основних категорій філософії і має кілька тлума-

чень. У правознавстві використовують, в основному, поняття «форма» як: 1) зовнішній вид, зовнішній обрис; 2) устрій, структура будь-чого, система організації

Серед науковців загально визначеним є поділ форм взаємодії органів виконавчої влади на правові та організаційні. Правова форма – це діяльність, пов'язана зі створенням юридичних актів. Організаційна форма – це фактична діяльність, пов'язана з установами зв'язків між різними суб'єктами.

Отже, під формами, слід розуміти певну групу адміністративно-правових дій, в яких виражається зовнішній прояв функцій взаємодії органів Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування у сфері податкової діяльності. Разом з цим, слід розглянути різні підходи до розуміння змісту поняття «форма взаємодії».

Дослідник Озерський І.В. вважає, що форма взаємодії передбачає структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи і специфіку взаємодії суб'єкта та об'єкта діяльності. Форма взаємодії являє конкретні одноразові дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового порядку [9, с. 539].

На наш погляд, до основних форм взаємодії Державної податкової служби України з правоохоронними органами можна віднести: 1) обмін інформацією; 2) спільні операції (проведення спеціальних операцій «Акциз», «Октан», «Тариф» та ін.); 3) спільне патрулювання (рейди) поза пунктами пропуску на державному кордоні; 4) спільна координація діяльності інших суб'єктів у межах наданої компетенції; 5) проведення спільних навчань співробітників, наукових та методичних заходів тощо.

Таким чином, під формами взаємодії ДПСУ з правоохоронними органами з питань забезпечення дотримання податкового законодавства та протидії правопорушенням необхідно розуміти зовнішній прояв, заснованих на нормах законодавства України, узгоджених за часом, місцем, і з найбільш раціональним й ефективним використанням можливостей, дій та рішень взаємодіючих суб'єктів, що забез-

печують підтримання умов для охорони визначених законом інтересів людини, суспільства та держави в фінансово-економічній сфері й своєчасного реагування на загрози, що можуть чи вже завдали шкоди таким інтересам, їх нейтралізація та ліквідація наслідків.

Умовно форми взаємодії згаданих суб'єктів можна розподілити на такі складові: 1) групові форми взаємодії (найвища ступінь прояву прямих зв'язків, безпосередній контакт співробітників у складі різноманітних за призначенням груп); 2) спільне проведення заходів (середній ступінь прояву прямих зв'язків, можлива дистанційна участь у досягненні наміченої мети); 3) надання взаємодопомоги (переважно заочна, опосередкована, дистанційна участь у рішенні поставленого завдання) [10, с. 171]. Відповідно до напрямів узгодженої діяльності правоохоронних органів з Державною податковою службою України (предметно-цільовий критерій): взаємодія у профілактичній роботі передбачає: розробку, подання пропозицій до чинних нормативних актів та законопроектів щодо податкових відносин: правові та організаційні засади профілактики правопорушень, насамперед в фінансово-економічній сфері; обмін інформацією між органами, які здійснюють протидію правопорушенням, про причини та умови, що сприяють їх вчиненню; обмін оперативною інформацією, яка може бути використана з метою виявлення, запобігання та профілактики економічних і податкових правопорушень; спільне вивчення стану криміногенної ситуації, структури та динаміки злочинності економічної спрямованості та розробка заходів щодо профілактики правопорушень; підготовка, внесення до органів влади та управління пропозиції щодо усунення причин та умов скоєння правопорушень в економічній сфері [11, с. 102-103].

Важливе місце у процесі організації взаємодії Державної податкової служби України з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування займає її нормативна складова.

Аналіз чинних нормативно-правових актів дає підстави говорити, що поря-

док взаємовідносини Державної податкової служби України з деякими суб'єктами доволі повно врегульовано на нормативному рівні. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України № 227 від 06.03.2019 року (п.п. 1, 26, 51, 61, 63 ч. 4 та п.п. 4, ч. 5, ч. 8) [12] визначено, що Державна податкова служба України вносить в установленому порядку на розгляд Міністра фінансів України пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, наказів Мінфіну, а також подає йому на погодження висновки щодо проектів нормативно-правових актів, розробниками яких є інші центральні органи виконавчої влади; звертається до суду у випадках, передбачених законом; організовує взаємодію та обмін інформацією з державними органами інших держав згідно із законодавством, міжнародними договорами України, здійснює міжнародне співробітництво у податковій сфері; взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади та отримує інформацію, документи і матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб (зокрема, від органів, які забезпечують ведення відповідних державних реєстрів (кадастрів); забезпечує взаємодію інформаційних систем Державної податкової служби України та Держмитслужби України в режимі реального часу в встановленому порядку; координує та контролює діяльність територіальних органів податкової служби та організовує їх взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування; взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами,

установами, організаціями. Проведений аналіз змісту постанови уряду № 227 від 06 березня 2019 року надав змогу зробити узагальнення, що взаємодія податкової служби з усіма гілками державної влади: законодавчою; виконавчою; судовою, була в цілому, нормативно врегульована [12].

Має сенс більше детально зупинитися на окремих аспектах взаємодії Державної податкової служби України з основними суб'єктами, які відіграють важливу роль в її діяльності.

Слід відзначити, що важливу роль у ефективному врегулюванні фінансово-економічних відносин в Україні відіграє взаємодія Державної податкової служби України із Міністерством фінансів України.

Основними формами взаємодії Державної податкової служби України із Міністерством фінансів України – є: реалізація та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо державної податкової політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону.

Тісна взаємодія Державної податкової служби України із Міністерством фінансів України також пов'язана із основними пріоритетами цих двох відомств, які направлені на: підвищення ефективності, стабільності та прогнозованості податкової системи; підвищення якості та ефектив-

ності податкового адміністрування; ефективне акумулювання ресурсів, необхідних для виконання державою своїх функцій; забезпечення справедливості та рівності податкової системи її адаптацію до норм та правил Європейського Союзу; відсутність негативного впливу для ведення бізнесу та сприяння економічному розвитку; розширення бази оподаткування.

Ще одним важливим видом взаємодії податкової служби є співпраця із Державною казначейською службою України. В першу чергу, в частині виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями з метою забезпечення повноти надходжень до бюджетів та здійснення органами Державної казначейської служби України та Державною податковою службою України в межах своїх повноважень контролю за надходженнями до бюджетів податків і зборів та інших платежів, у тому числі контролю за погашенням заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі.

Зазначимо, що на нормативному рівні питання взаємодії Державної податкової служби України із Державною казначейською службою України врегульовано наказом Мінфіну України «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної казначейської служби України та органів Державної податкової служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями» [13].

Наказом було регламентована процедура організації взаємодії органів Державної казначейської служби України та органів Державної податкової служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями.

В той же час, варто звернути увагу на ту обставину, що правове врегулювання взаємодії Державної податкової служби України із правоохоронними органами та іншими органами, на які покладено здійснення контрольних функцій у сфері фінансово-економічної діяльності, має певні пробіли оскільки охоплює не всі визначені напрями взаємодії, зокрема:



– правова регламентація роботи Бюро економічної безпеки України охоплює: діяльність з протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, а саме: виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому; виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги тощо [14];

– Державною фінансовою інспекцією України щодо використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань; виконання функцій з управління об'єктами державної власності; цільового використання коштів державного і місцевих бюджетів; цільового використання і своєчасного повернення кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; складенням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання; усуненням виявлених недоліків і порушень тощо [15];

– Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку щодо здійснення державного регулювання та контролю за випуском та обігом цінних паперів та їхніх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування [16];

– Державною службою фінансового моніторингу України щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [17] та ін.

Загалом, слід зазначити, що взаємодія Державної податкової служби України із

іншими органами державної влади у змісті Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 р. № 227 [12] – окреслена лише у загальних засадах. Постанова не містить положень про порядок і організацію взаємодії з відповідними державними органами, зокрема з органами Національної поліції України, Службою безпеки України, Державним бюро розслідувань України, Антимонопольним комітетом України та ін.

Також відсутні Постанови Кабінету Міністрів України та інструкції, затверджені наказами відповідних профільних Міністерств, як б унормували механізм взаємодії Державної податкової служби України із вищевказаними органами. Такий стан прав є свідченням недостатності нормативно-правового врегулювання взаємовідносин Державної податкової служби України з органами виконавчої влади, особливо це стосується взаємодії з правоохоронними органами.

**Висновки і пропозиції.** На нашу думку, для конкретизації змісту складових механізму взаємодії Державної податкової служби України із іншими органами державної влади – слід внести відповідні зміни у Податковий кодекс України, шляхом запозичення аналогії з главою 77 Митного кодексу України, а також прийняти на рівні відповідних профільних міністерств підзаконні нормативно-правові акти щодо способу та порядку взаємодії Державної податкової служби України із іншими відповідними органами державної влади. Зокрема, з метою вирішення даного питання, пропонується: внести зміни у норми Податкового кодексу України, доповнивши його Розділом XVIII «Взаємовідносини податкових органів з іншими правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування, інститутом громадянського суспільства та суб'єктами підприємницької діяльності» та визначити в ньому коло суб'єктів, з якими взаємодіє Державна податкова служба України, форми та методи такої взаємодії, зосередивши увагу на змісті взаємодії з: правоохоронними органами, Національним

банком України, Рахунковою палатою, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, представниками інституту громадянського суспільства, суб'єктами господарювання.

Запровадити практику систематичного проведення спільних навчань, тренінгів та методичних нарад для податкових і правоохоронних органів, налагодити постійний обмін позитивним досвідом з реалізації спільних заходів взаємодії.

На наш погляд, впровадження у життя наведених пропозицій дозволило б деталізувати складові механізми взаємодії Державної податкової служби України із різними правоохоронними органами та органами державної влади і місцевого самоврядування а також підняти рівень ефективності спільної діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Дис...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь: Перун, 2004. 1440 с.
3. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник / За загал. ред. В.П. Андрущенко, М.І. Горнач. К.: Рубікон, 1997. 400 с.
4. Мінаєва І. М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/\\_UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/_UJRN/DeBu_2010_1_33). (дата звернення 20.07.2023 р.).
5. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і Безпека*. 2011. № 2 (39). С. 161-165.
6. Рибаченко С.П. Взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами як складова захисту державного кордону: теоретичний аспект. *Сучасне суспільство: кол. моногр.* Харків: СГ НТМ «Новий курс», 2022. С. 328-337. URL: <http://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/8.pdf>. (дата звернення 20.07.2023 р.).
7. Аркуша Л.І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності: зб. наук. статей / Бібліотека журналу «Юридичний вісник»*. Одеса: ФЕНИКС, 2003. С. 109-117.
8. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.
9. Озерський І. В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників (Міжвідомчий науковий збірник) / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенка, В. П. Пустовойтенка та ін. К., 2001. Т. 25. С. 539.
10. Кричун М.О. Методи реєстраційної та дозвільної діяльності державної податкової служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. Вип. 6. С. 266-272.
11. Взаємодія Державної податкової служби України з правоохоронними органами (теорія та практика): монографія / Мулявка Д.Г., Феценко Л.О., Гречанюк С. К. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2012. 186 с.
12. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF/>. (дата звернення 20.07.2023 р.).
13. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної казначейської служби України та органів Державної податкової служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями: Наказ Міністерства фінансів України від 18.07.2016 р. № 621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1115-16#Text>. (дата звернення 20.07.2023 р.).
14. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>. (дата звернення 20.07.2023 р.).
15. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 310. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2014->

- %D0%BF#Text/\_\_\_\_(дата звернення 20.07.2023 р.).
16. Продержавне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення 20.07.2023 р.).
17. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#> (дата звернення 20.07.2023 р.).

### **Baranov S. O. Interaction of the State Tax Service of Ukraine with law enforcement agencies and public administration bodies: theoretical and practical aspects**

*The theoretical basis of the concept of the content of the category of interaction was considered in the second part of the work, various points of view of scientists on the concept of interaction in general and in the field of law enforcement activities of the tax service were investigated.*

*The legal and methodological forms of interaction of the State Tax Service of Ukraine with other entities were studied. The provisions of the current normative legal acts regulating the order of relations between the State Tax Service of Ukraine and other subjects have been considered. A conclusion was made about the existence of shortcomings in the regulatory and legal provision of mutual relations between the State Tax Service of Ukraine and law enforcement agencies, and ways of solving this problem were proposed.*

*It has been proven that, thanks to joint actions, coordination of control and supervision measures is achieved.*

*The special features of legal relations of interaction in the activities of the State Tax Service of Ukraine are defined, namely: 1) the mandatory subject of legal relations is the State Tax Service of Ukraine, which can occupy an equal, subordinate or managerial position; 2) legal relations are characterized by connections with other subjects at different functional and territorial levels arising in the field of tax policy implementation; 3) the purpose of the interaction of the State Tax Service of Ukraine with other subjects of legal relations is to increase the efficiency of the functions performed by them by combining efforts in the relevant field, information and technical cooperation, etc.*

*The author's definition of the interaction of the State Tax Service of Ukraine with other law enforcement agencies, state authorities and local self-government bodies is proposed. Under which it is proposed to understand regulated by administrative and legal norms, agreed on the purpose, time and place necessary joint activity of the units of the State Tax Service of Ukraine (and its officials) with other law enforcement bodies and bodies of state power and local self-government, the content of which is mutual influence on one or the purpose of implementation of tax policy, compliance with the norms and principles of legality, effectiveness of joint activities with the aim of protecting the financial, economic and tax interests of the state.*

**Key words:** *administrative and legal principles; international experience; control; state administration bodies; financial and legal regulation.*

УДК 347.73: 336.717(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.39>

**К. О. Токарева**

к.ю.н., доцентка, завідувачка кафедри права  
Закладу вищої освіти «Міжнародний науково-технічний  
університет імені академіка Юрія Бугая»,

**А. М. Котенко**

к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТІЖНИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ

У статті констатовано, що більше 20 років правова регламентація загальних засад функціонування платіжних систем і систем розрахунків, поняття та загальний порядок проведення переказу коштів у межах України, відповідальності суб'єктів переказу, а також загального порядку здійснення нагляду (оверсайта) за платіжними системами в Україні здійснювалася Законом «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні». Однак, сфера платіжних послуг, розрахунків, платіжних систем за своїм змістом трансформується. Підґрунтям для їх змін є низка об'єктивних і суб'єктивних факторів, серед яких названо: розвиток нових технологій, зростання фінтех-сектору та електронної комерції, постійний прогрес у царині обробки й передачі інформації, зростання глобалізаційних процесів, європейська інтеграція та ін. Зроблено акцент на особливостях запровадження змін у сфері систем розрахунків, здійснення переказу коштів. Закон України «Про платіжні послуги» було прийнято 30 червня 2021 року. Водночас у цьому нормативно-правовому акті передбачено розмежування у часі моменту набрання ним чинності і введенням в дію. Такий підхід не є звичним для нормотворення. Причиною розмежування у часі моменту набрання ним чинності і введенням в дію стала потреба у підготовці Національним банком України власної нормативної бази. Лише за умов відтермінування у часі моменту набрання чинності Законом України «Про платіжні послуги» можливо було уникнути перехідного періоду у регламентації порядку надання платіжних послуг і роботи платіжних систем.

**Ключові слова:** цифрові технології, фінтех, платіжні операції, фінансово-правове регулювання, Національний банк України, банки, види платіжних систем, електронна комерція, нормотворчість, європейська інтеграція.

**Постановка проблеми.** Більше 20 років правова регламентація загальних засад функціонування платіжних систем і систем розрахунків, поняття та загальний порядок проведення переказу коштів у межах України, відповідальності суб'єктів переказу, а також загального порядку здійснення нагляду (оверсайта) за платіжними системами в Україні здійснювалася Законом «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [1]. Однак, сфера

платіжних послуг, розрахунків, платіжних систем тощо не стоїть на місці, а навпаки, знаходиться в авангарді світової економіки з огляду на низку факторів. До кола останніх цілком справедливо відносять такі. По-перше, розвиток нових технологій, зокрема цифрових та мобільних, стає поштовхом для трансформації платіжних систем, платіжних послуг, адже вони сприяють створенню нових форм платіжних засобів та методів здійснення транзакцій. Зростання фінтех-сектору створює конкуренцію для традиційних банків та спонукає

до інновацій у платіжних послугах. Постійний прогрес у царині обробки й передачі інформації, що став можливим завдяки широкому застосуванню цифрових технологій, створює передумови трансформації платіжних систем у сфері розрахунків. У свою чергу, рівень зростання глобалізаційно-інтеграційних процесів має значний вплив не лише на світову економіку загалом, але й на безпосереднє функціонування й розвиток і європейських, і національних платіжних систем [2]. По-друге, зростання популярності онлайн торгівлі, помножена на глобальний розвиток електронної комерції і піднесення міжнародного бізнесу, що призводять до збільшення попиту на швидкі та зручні платіжні операції через електронні платіжні системи. По-третє, зростання фінансового сектору супроводжується збільшенням шахрайства та фінансової злочинності, що своєю чергою може призвести до необхідності вдосконалення заходів безпеки платіжних систем. По-четверте, економічні кризи також спричиняють необхідність зміни у змісті платіжних послуг і платіжних систем для впорядкування та підтримки стабільності економіки. Тож численні зміни в будь-якому з цих аспектів визначають нові вимоги до платіжних послуг, переказу грошей платіжних систем, спонукають до їх модернізації та стимулюють появу нових рішень для відповіді на сучасні економічні виклики.

Зважаючи на викладене цілком об'єктивними і виправданими на тлі формування у 2020 році Стратегії розвитку фінтеху в Україні [3] було прийняття у червні 2021 року Закону України «Про платіжні послуги» [4]. На недоліки Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» звертається увага у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про платіжні послуги» [5].

Аналіз останніх досліджень. Позначимо, що проблемами правового регулювання платіжних послуг, платіжних систем останніми роками вчені приділяли увагу. Так, фінансово-правовий аспект їх упорядкування аналізували Алісов Є.О., Дмитрик О.О., Латковська Т.А., Лукашев О.А., Монаєнко А.О., Орлюк О.П., Пожидаєва М.А. та інші знані правники-фінансисти

[6; 7; 8]. Однак, незважаючи на проведені дослідження низка питань в умовах сьогодення виходять на дискусійний майданчик. Серед останніх можна виокремити аспект, пов'язаний із набуттям чинності окремими положеннями закону Закон України «Про платіжні послуги». Тож метою пропонованої статті є аналіз процесу приведення законодавства у відповідність з Директивами ЄС та дійсним станом відносин у сфері платіжних послуг та платіжних систем.

**Виклад основного матеріалу.** Так, у пояснювальній записці Закону України «Про платіжні послуги» вказується, що Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» врегульовано лише один вид платіжних послуг – фінансова послуга з переказу коштів, яка означає рух певної суми коштів з метою її зарахування на рахунок отримувача або видачі йому у готівковій формі. Разом з тим, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [9] Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації актів законодавства ЄС, зокрема Директиви (ЄС) 2015/2366 [10] та Директиви (ЄС) 2009/110/ЄС [11]. Тож проект Закону України «Про платіжні послуги» (далі – законопроект), спрямований на імплементацію положень вищезгаданих Директив ЄС та пропонує запровадити дев'ять видів платіжних послуг, сім з яких є фінансовими платіжними послугами, а дві – нефінансовими, що стають поширеними в державах Європейського Союзу та потребують окремого регулювання [5].

Водночас, ми спостерігаємо таку ситуацію, за якої важливість, і поряд із тим складність започаткованих перетворень у сфері платіжних послуг зумовив необхідність встановлення певного періоду у часі, коли «новий закон», тобто Закон України «Про платіжні послуги», вже набрав чинності, а «старий», Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [1; 4], ще не втратив чинність. Окрім того, йдеться про питання розмежування понять «чинність» та «дія» нормативно-правового акта. Адже при аналізі цього нормативно-правового акту ми бачимо, що певні положення є чинними, але не діють. Водночас є очевидним, що

від правильного вирішення питання, що є чинністю, а що є дією закону залежить коли, ким і як буде застосовуватися такий акт. Визначеність цих правових категорій також сприятиме їх ефективному використанню у правотворчості [12].

Відповідно до розділу VIII, який має назву «Прикінцеві та перехідні положення, Закону України «Про платіжні послуги» [4] Закон України «Про платіжні послуги» набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через 12 місяців з дня набрання ним чинності. Доречі, навіть не всі положення Закону України «Про платіжні послуги» набирають чинності одночасно. Так, відтерміновано, порівняно з усім Законом, положення частини 2 ст. 66 (набирає чинності та вводиться в дію через 12 місяців з дня введення в дію Закону); ч. 3 ст. 38 та глави 4 розділу IV (набирає чинності та вводиться в дію через 36 місяців з дня введення в дію Закону).

Слід зазначити, що в умовах відсутності закону, який би визначав вимоги до юридичної техніки, ієрархію нормативно-правових актів тощо видається нелогічним запропонований у Законі України «Про платіжні послуги» [4] порядок введення його в дію у цілому та окремих положень. При цьому нагадаємо положеннями ст. 94 Конституції України [13], відповідно до яких закон не вводиться в дію, а набирає чинності.

Показово, що з цього приводу Конституційний Суд України зазначив, що положення частини п'ятої ст. 94 Конституції України надають право Верховній Раді України встановлювати строк набрання законами чинності не тільки через 10 днів після їх офіційного опублікування, а й з моменту, визначеного самим законом, зокрема з дати введення закону в дію. Тобто закони чи окремі їх положення можуть вводитися в дію після дня набрання ними чинності [14].

Розглянемо положення, які на відміну від усього Закону України «Про платіжні послуги», набирають чинності та вводяться в дію окремо. Так, ч. 5 ст. 66 Закону України «Про платіжні послуги» передбачає, що банки та небанківські надавачі платіжних послуг зобов'язані

повідомляти Національний банк України у встановленому ним порядку про істотні операційні інциденти, кіберінциденти та інциденти безпеки, пов'язані з наданням ними платіжних послуг (виконанням платіжних операцій). Це положення набирає чинності та вводиться в дію через 12 місяців з дня введення в дію Закону.

Наступним положенням, що відтерміновується у набранні чинності та введені в дію, є частина 3 ст. 38 Закону України «Про платіжні послуги». Відповідно до зазначеного положення емітент має право емітувати електронні платіжні засоби для ініціювання платіжних операцій з рахунків платників, відкритих в іншого надавача платіжних послуг з обслуговування рахунку, в порядку, визначеному цим Законом та нормативно-правовими актами Національного банку України. Також відтермінованими на 36 місяців є положення глави 4 розділу IV Закону України «Про платіжні послуги». При цьому це ті положення, що регламентують відкритий банкінг [4].

Очевидно, що відтермінування набрання чинності та введення в дію окремих положень Закону України «Про платіжні послуги» зумовлена об'єктивною необхідністю підготовки до новацій у сфері платіжних послуг. Зокрема, Національним банком України розроблено та затверджено Концепцію відкритого банкінгу [15]. Концепція відкритого банкінгу передбачає, що відкритий банкінг – це екосистема, що впроваджується, щоб надати користувачам платіжних послуг більш різноманітні та привабливіші пропозиції. За допомогою відкритого банкінгу користувачі мають змогу ефективніше втілювати свої повсякденні фінансові рішення, використовуючи консолідовану в одному застосунку інформацію про рух коштів та їх залишок на своїх рахунках, відкритих у різних фінансових установах [15]. На підставі Концепції відкритого банкінгу Національний банк України повинен розробити за затвердити нормативно-правові акти, необхідні для впровадження відкритого банкінгу. Положення глави 4 розділу IV Закону України «Про платіжні послуги» набирають чинності та вводяться в дію у серпні 2025 року.

І у цьому контексті логічно виникає питання: про які ж нововведення слід говорити у зв'язку із прийняттям Закону України «Про платіжні послуги» [4]?! Надано класифікацію платіжних послуг. Їх поділено на фінансові та нефінансові (ст. 5). Також окремо у ст. 8 виділяються обмежені платіжні послуги. Законом визначено два різновиди обмежених послуг:

1. послуги, що надаються особами, які отримали ліцензію з надання банкам послуг з інкасації, із зарахування інкасованих коштів на власний рахунок та подальшого їх перерахування суб'єктам господарювання на їхні поточні рахунки за реквізитами та у строк, визначені умовами договорів з урахуванням вимог законодавства;

2. послуги з виконання платіжних операцій, що надаються постачальником електронних комунікаційних послуг, провайдером аудіовізуальних сервісів своєму абоненту - отримувачу послуг для певних цілей (наприклад, для оплати цифрового контенту чи переказу коштів між ідентифікованими абонентами).

Разом із тим, критерії визначення інших видів обмежених платіжних послуг встановлюються нормативно-правовим актом Національного банку України. Національний банк України має право запроваджувати додаткові вимоги та заходи контролю щодо надання обмежених платіжних послуг.

Змінено підхід до ліцензування надання фінансових платіжних послуг. Національний банк України в межах компетенції у сфері регулювання платіжного ринку видає юридичній особі, яка має намір здійснювати діяльність із надання всіх або окремих фінансових платіжних послуг, ліцензію на надання всіх або окремих фінансових платіжних послуг шляхом включення до Реєстру платіжної інфраструктури.

Закон України «Про платіжні послуги» розширив перелік суб'єктів, які можуть бути емітентами електронних грошей. Наразі окрім банків випуск електронних грошей дозволений установам електронних грошей, філіям іноземних платіжних установ, операторам поштового зв'язку, Національному банку України.

Отримали законодавче закріплення поняття цифрові гроші Національного банку України. Цифрові гроші розглядаються як електронна форма грошової одиниці України, емітентом якої є Національний банк України. Законом України «Про валюту і валютні операції» [16] і електронні гроші, номіновані у гривні, і цифрові гроші Національного банку України віднесені до національної валюти (гривні).

Також небанківським надавачам платіжних послуг надано право відкривати платіжні рахунки своїм користувачам виключно для виконання платіжних операцій. При цьому забороняється використання платіжних рахунків для залучення вкладів (депозитів) або надання фінансової послуги щодо залучення коштів із зобов'язанням їх повернення.

Приведено у відповідність регламентація платіжних систем в Україні. На виконання положень Закону України «Про платіжні послуги» у частині платіжних систем, прийнято постанову Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про реєстрацію платіжних систем, учасників платіжних систем та технологічних операторів платіжних послуг» [17].

Національний банк України реєструє:

- внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи, операторами яких є резиденти;
- міжнародні платіжні системи, операторами яких є нерезиденти;
- учасників внутрішньодержавних та міжнародних платіжних систем;
- технологічних операторів платіжних послуг.

У ст. 71 Закону України «Про платіжні послуги» приведені у термінологічну відповідність «нові» визначення внутрішньодержавної та міжнародної платіжних систем. Так, внутрішньодержавна платіжна система визначена як платіжна система, в якій оператором платіжної системи є резидент та яка здійснює діяльність і забезпечує виконання платіжних операцій виключно в межах України. Міжнародна платіжна система у свою чергу визначена як платіжна система, в якій оператором платіжної системи є резидент або нерезидент та яка здійснює діяльність на території двох і більше держав, однією

з яких є Україна, і забезпечує виконання платіжних операцій у межах цієї платіжної системи, у тому числі з однієї держави до іншої. «Місце» платіжної організації за Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [1] зайняв оператор платіжної системи. При цьому термін «внутрішньобанківська платіжна система» більше не використовується.

У Законі України «Про платіжні послуги» збережено підхід розуміння державних платіжних систем. Створені Національним банком платіжні системи є державними платіжними системами і Національний банк України є оператором платіжної системи та розрахунковим банком для створених ним платіжних систем.

**Висновки.** Розмежування у часі набрання законом чинності і введення у дію не передбачено. Конституція України оперує саме поняттям «набрання чинності». Разом із тим, у деяких випадках відтермінування початку впливу закону на відносини, тобто початку застосування норм закону має сенс та взагалі є необхідним. Такий підхід дозволяє оминати «перехідного регулювання», коли суб'єкти відносин змушені застосовувати тимчасові норми на шляху до «нового» регулювання. Вбачається, що відтермінування введення у дію чинного закону має на меті підготуватися суб'єктам відносин до нового порядку регламентації, а деяким суб'єктам, у нашому випадку Національному банку України, підготувати власні акти і привести їх у відповідність до норм Закону України «Про платіжні послуги».

На виконання Закону України «Про платіжні послуги» 22 акти Національного банку України потребували змін. Більшість з цих актів із введенням у дію Закону України «Про платіжні послуги» втратили чинність. Наприклад, з 1 серпня 2022 року втратила чинність постанова Правління Національного банку України від 12.11.2003 року № 492 [18], якою затверджено Інструкцію про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків - резидентів і нерезидентів. Натомість з 1 серпня 2022 року набрала чинність постанова Правління Національного банку України від 29.07.2022 року № 162 [19],

якою затверджено Інструкцію про порядок відкриття та закриття рахунків користувачам надавачами платіжних послуг з обслуговування рахунків.

Таку ж участь спіткало Інструкцію про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затверджену постановою Правління Національного банку України від 21.01.2004 року № 22 [20]. З 1 серпня 2022 року вона втратила чинність. Однак набрала чинності постанова Правління Національного банку України від 29.07.2022 року № 163 [21], якою затверджена Інструкція про безготівкові розрахунки в національній валюті користувачів платіжних послуг. Загалом, для приведення власних актів у відповідність із Законом України «Про платіжні послуги» Національним банком України було прийнято 28 актів.

Завдяки розмежуванню у часі моменту набрання чинності Законом України «Про платіжні послуги» та введенням у дію вдалося уникнути тимчасової регламентації відносин у сфері надання платіжних послуг. Заінтересовані суб'єкти мали час для підготовки до змін, що у підсумку забезпечило безперервність надання платіжних послуг і роботи платіжних систем.

### Список використаної літератури:

1. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14#Text>
2. Ситник І., Васильчук І., Колодізев О., Вжитинська К., Кузьміна О., & Смоляк В. (2022). Аналіз стану платіжних систем в Україні в контексті європейського вектору розвитку цифрової економіки та глобалізаційно-інтеграційних процесів. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 6(47), 34–50. URL: <https://doi.org/10.55643/fcaptp.6.47.2022.3901https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3901>
3. Стратегія розвитку фінтеху в Україні до 2025 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy/fintech2025>
4. Про платіжні послуги: закон України від 30 червня 2021 року № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text>
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про платіжні послуги».



- URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/357467>.
6. Алісов Є. О. Деякі проблеми правового регулювання глобальної платіжної системи в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2004. № 4. С. 116–126.
  7. Ковальчук А.С. Про деякі теоретичні питання класифікації платіжних систем. *Право та інноваційне суспільство*. 2021. № 2 (17). С. 125-132.
  8. Пожидаєва М.А. Фінансово-правове регулювання платіжних систем в Україні: дис... д-ра юрид. наук. Київ: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2020. 549 с.
  9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
  10. Директива (ЄС) 2015/2366 Європейського парламенту та Ради від 25.11.2015 про платіжні послуги на внутрішньому ринку, та про внесення змін до Директив 2002/65/ЄС, 2009/110/ЄС і 2013/36/ЄС та Регламент (ЄС) № 1093/2010, яка скасовує Директиву 2007/64/ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015L2366-20151223>
  11. Директива (ЄС) 2009/110/ЄС від 16.09.2009 про започаткування, здійснення та пруденційний нагляд за діяльністю установ, що працюють з електронними грошима, що вносить зміни до Директив 2005/60/ЄС та 2006/48/ЄС і припиняє дію Директиви 200/46/ЄС. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0110-20180113>.
  12. Шуліма А.О. «Чинність» та «дія» закону : розмежування понять. Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 64-74. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/32814/10-Shulima.pdf?sequence=1>
  13. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
  14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України „Про засади запобігання та протидії корупції“, „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень“, „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення“ (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010. URL: <https://ssu.gov.ua/docs/617>
  15. Концепція відкритого банкінгу URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Open\\_banking\\_conception\\_NBU\\_2023.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Open_banking_conception_NBU_2023.pdf?v=4)
  16. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text>
  17. Положення про реєстрацію платіжних систем, учасників платіжних систем та технологічних операторів платіжних послуг: затв. пост. Правління Національного банку України від 26.09.2022 р. № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0208500-22#Text>
  18. Інструкція про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків - резидентів і нерезидентів: затв. пост. Правління Національного банку України від 12.11.2003 р. № 492. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03#Text>
  19. Інструкція про порядок відкриття та закриття рахунків користувачам надавачами платіжних послуг з обслуговування рахунків: затв. пост. Правління Національного банку України від 29.07.2022 р. № 162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0162500-22#Text>
  20. Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: затв. пост. Правління Національного банку України від 21.01.2004 р. № 22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04#Text>
  21. Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: затв. пост. Правління Національного банку України від 29.07.2022 р. № 163 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0163500-22#Text>

**Tokarieva K. O., Kotenko A. M. Some aspects of the process of improvement legal regulation of payment services and payment systems**

*The authors state that for more than 20 years, the Law of Ukraine "On Payment Systems and Funds Transfer in Ukraine" has been regulating the general principles of functioning of payment systems and settlement systems, the concept and general procedure for transferring funds within Ukraine, the liability of transferring entities, and the general procedure for supervision (oversight) of payment systems in Ukraine. However, the sphere of payment services, settlements, and payment systems is transforming in terms of its content. The basis for their changes is a number of objective and subjective factors, including: the development of new technologies, the growth of the Fintech sector and electronic commentary, constant progress in the field of information processing and transmission, the growth of globalization processes, European integration, etc. The authors emphasize the peculiarities of introducing changes in the field of payment systems and money transfers. The Law of Ukraine "On Payment Services" was adopted on June 30, 2021. At the same time, this legal act provides for a time difference between its entry into force and its implementation. This approach is not common in rulemaking. The reason for the separation of the time between its entry into force and its implementation was the need for the National Bank of Ukraine to prepare its own regulatory framework. Only by postponing the entry into force of the Law of Ukraine "On Payment Services" could a transitional period in the regulation of the procedure for the provision of payment services and the operation of payment systems be avoided.*

**Key words:** *digital technologies, Fintech, payment transactions, financial and legal regulation, National Bank of Ukraine, banks, types of payment systems, e-commerce, rulemaking, European integration.*

УДК 341.64:342.7(477):343.222  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.40>

**К. В. Громовенко**

доктор юридичних наук, професор,  
ректор Міжнародного гуманітарного університету

## **ПРОБЛЕМА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ЛЮДЯНОСТІ ВЧИНЕНІ В УКРАЇНІ В МІЖНАРОДНОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ СУДІ**

У статті розглянуто складнощі, з якими стикаються Міжнародний кримінальний суд та державні органи з розслідування в Україні. Основні проблеми включають ризики безпеки, недостатність міжнародної співпраці, політичне втручання та складнощі зі збором доказів. Поширеність порушень прав людини в умовах збройного конфлікту на території нашої держави підкреслює нагальну потребу вдосконалення нормативної бази системи правосуддя для ефективної боротьби з цими серйозними злочинами. Автор пропонує кілька стратегій для вдосконалення системи відповідальності за злочини проти людяності в Україні. Однією з них є внесення змін до Кримінального кодексу України для включення категорії злочинів проти людяності. Також не менш важливим є сприяння міжнародному співробітництву та розвиток дипломатичних відносин між країнами з метою підтримки механізмів правосуддя в Україні через залучення міжнародної солідарності. Крім цього, важливо розвивати співпрацю між Міжнародним кримінальним судом, міжнародними та національними органами для обміну доказами та ресурсами, необхідними для ефективного розслідування та судового переслідування.

Життєво важливо забезпечити захист потерпілих та свідків, гарантувати їхню безпеку та надавати необхідну підтримку протягом всього судового процесу. Необхідно активно вдосконалювати механізми компенсації шкоди та реабілітаційні програми для задоволення потреб жертв. В статті акцентується увага на важливості продовження роботи з міжнародними механізмами правосуддя, а також на необхідності інформування та освіти громадськості щодо принципів справедливості. Автор закликає до посилення політичної волі для підтримки справедливості та притягнення винних осіб до відповідальності за злочини проти людяності в Україні, шляхом ратифікації Римського статуту у тому числі.

У контексті розслідування злочинів проти людяності в Україні, важливою стає співпраця не лише на національному рівні, але й на міжнародній арені. Це вимагає від органів правосуддя, правозахисних організацій та міжнародних установ спільних зусиль та постійної підтримки. Крім того, для успішного застосування цих рекомендацій необхідна не лише координація зусиль на рівні країни, але й створення міжнародних механізмів співпраці та підтримки. Це включає в себе обмін досвідом та ресурсами, розробку спільних стратегій, а також активне співробітництво у сфері правосуддя. Лише шляхом спільних зусиль на різних рівнях можна досягти ефективного забезпечення відповідальності та притягнення осіб до відповідальності за злочини проти людяності в Україні.

**Ключові слова:** Злочини проти людяності, Міжнародний кримінальний суд, ратифікація, Римський статут, міжнародне співробітництво, розслідування, правосуддя, механізми відповідальності.

**Постановка проблеми.** Злочини проти людяності є одними з найтяжчих злочинів визнаних міжнародним правом. Вони охоплюють низку діянь, що вчиняються в рамках широкомасштабного або систематичного нападу, спрямованого

проти цивільного населення. Згідно з міжнародним правом, злочини проти людяності вважаються злочинами універсальної юрисдикції, що дозволяє будь-якій державі переслідувати осіб, відповідальних за ці злочини, незалежно від місця, де вони були скоєні, або громадянства злочинця чи жертви. Україна спочатку

зіштовхнулась зі складним і тривалим конфліктом, у східних областях та АР Крим, а зараз знаходиться у стані повномасштабного вторгнення країни-агресора. Звіти міжнародних організацій і національних правозахисних органів вказують на численні випадки потенційних злочинів проти людяності в країні. Зокрема, йдеться про обстріли цивільних районів, позасудові страти, насильницькі зникнення, катування, сексуальне насильство та переміщення цивільного населення тощо. У скоєнні цих дій звинувачуються як державні війська країни-агресора, так і недержавні збройні формування, що призводить до масових страждань серед цивільного населення, яке опинилося в зоні конфлікту. Також існують випадки нападів на людей на підставі їхньої етнічної приналежності, релігії або політичних переконань, що ще більше загострює напруженість і порушує основоположні права людини. В свою чергу, розслідування злочинів проти людяності пов'язані зі значними труднощами, особливо в зонах конфлікту, адже доступ до таких зон та районів часто обмежений через триваючі бойові дії, що створює ризики для слідчих і перешкоджає збору доказів. Також отримання інформації та свідчень свідків може бути складним завданням через небажання або страх свідків давати свідчення, особливо коли злочинці зберігають контроль або вплив у регіоні. Вирішення цих проблем є важливим для забезпечення правосуддя, підзвітності та відшкодування шкоди жертвам злочинів проти людяності в Україні, підкреслюючи необхідність міцної міжнародної співпраці та відданості дотриманню прав людини і міжнародного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дослідження в сфері злочинів проти людяності, вчинених в Україні та розгляд цих злочинів в Міжнародному кримінальному суді, викликають значний інтерес та актуальність у сучасному контексті.

В українській доктрині міжнародного права питаннями, які стосуються злочинів проти людяності, воєнних злочинів тощо, необхідно виокремити праці О. О. Радової, В. В. Гуцола та Є. О. Романенко, В. О. Шевченка, А. В. Щеголя та інших. Дослідження

даних вчених відображають актуальність та значимість проблеми притягнення до відповідальності за злочини проти людяності в Україні в контексті міжнародного кримінального права та практики Міжнародного кримінального суду. Однак, для глибшого розуміння та вирішення цієї проблеми потрібне більш детальне висвітлення різних аспектів та перешкод, що існують в контексті переслідування злочинів проти людяності в Україні.

**Мета статті** – висвітлити перешкоди, що заважають ефективному розслідуванню злочинів проти людяності в Україні та оцінити роль МКС та міжнародної спільноти у вирішенні цих проблем. Запропонувати потенційні рішення та стратегії для подолання бар'єрів на шляху до притягнення до відповідальності за злочини проти людяності.

**Виклад основного матеріалу.** Основним правовим документом, що регулює сферу злочинів проти людяності, є Римський статут Міжнародного кримінального суду (далі - МКС). Згідно з Римським статутом, злочини проти людяності включають дії, вчинені в рамках широкомасштабного або систематичного нападу, спрямованого проти будь-якого цивільного населення. Ці дії охоплюють низку правопорушень, таких як вбивство, винищення, поневолення, депортацію, катування, зґвалтування та інші нелюдські дії, що спричиняють сильні страждання або серйозну шкоду психічному чи фізичному здоров'ю [1]. Злочини проти людяності передбачають дії, вчинені в рамках систематичного або широкомасштабного нападу на цивільне населення, що передбачає навмисну політику широкомасштабних або системних злочинів. Важливо, що злочини проти людяності можуть відбуватися як під час збройних конфліктів, так і в мирний час, що відрізняє їх від воєнних злочинів, які відбуваються саме під час збройних конфліктів. Також, злочинці повинні діяти, знаючи про напад на цивільне населення і маючи намір вчинити широкомасштабні або систематичні злочини. Притягнення осіб до відповідальності за злочини проти людяності слугує цілям правосуддя, стримування та захисту фундаментальних прав людини, спрямо-

ваним на запобігання подібним звірствам у майбутньому. Розуміння правової бази та визначень злочинів проти людяності має вирішальне значення для переслідування злочинців, притягнення їх до відповідальності та забезпечення справедливості для жертв, які постраждали від цих жахливих діянь. В Україні надходили і надходять численні повідомлення про потенційні злочини проти людяності: обстріли та напади на цивільне населення, що призводять до жертв і значної шкоди некомбатантам, позасудові вбивства та насильницькі зникнення, катування та нелюдське поводження, у тому числі з затриманими та ув'язненими, переміщення цивільного населення, а також повідомляється про випадки, коли етнічні або політичні групи ставали мішенню, що ще більше посилювало гуманітарні наслідки конфлікту [2]. Однак важливо підкреслити, що для встановлення конкретних доказів і в подальшому притягнення до відповідальності за ці ймовірні злочини проти людяності необхідні розслідування і судові розгляди.

Україна є учасником багатьох міжнародно-правових документів, однак відсутність конкретного законодавства щодо злочинів проти людяності у Кримінальному кодексі України є значущою проблемою [3]. Це створює вакуум у національному праві, ускладнюючи переслідування та покарання відповідальних за такі злочини. Одним із перших кроків для вирішення цієї проблеми є ратифікація Римського статуту Україною. Це надасть можливість національним кримінальним органам переслідувати та притягувати до відповідальності осіб, які вчинили злочини проти людяності на території України або проти українців у будь-якій точці світу. Крім того, важливим кроком буде приведення національного законодавства у відповідність до Статуту МКС. Це включає в себе внесення в ККУ відповідних положень про злочини проти людяності, чим забезпечиться відповідність законів України міжнародним стандартам щодо переслідування цих злочинів. Такий крок допоможе Україні зміцнити свої правові засади та зобов'язання в глобальному контексті, підкреслюючи відданість додержанню принципів міжнародного права, захисту прав людини та

боротьбі з безкарністю за вчинення серйозних злочинів проти людяності [4].

Наразі МКС розглядає справу України на основі двох заяв поданих Україною, якими вона визнає юрисдикцію МКС відповідно до п. 3 ст. 12 Римського статуту *ad hoc* щодо злочинів проти людяності, що стосуються подій, які відбулися на території України у період з листопада 2013 р. до лютого 2014 р. [5] та лютому 2015 р. щодо воєнних злочинів, злочинів проти людяності, скоєних вищими посадовими особами РФ й керівниками терористичних організацій ДНР та ЛНР у період з лютого 2014 р. [6].

Міжнародний кримінальний суд стикається з різними проблемами при розслідуванні злочинів проти людяності, особливо в зонах гарячих конфліктів, таких як Україна. По-перше, це занепокоєння щодо безпеки адже доступ до зон конфлікту для збору доказів і проведення розслідувань створює значні ризики для персоналу МКС, що перешкоджає ефективному виконанню їхнього мандату. Також існує загроза для свідків і потерпілих, а саме страх перед погрозами на їх адресу. Також небажання або відмова залучених сторін співпрацювати зі слідством МКС перешкоджає доступу до важливої інформації, що заважає ретельному розслідуванню. Говорячи глобально, політична напруженість може впливати на готовність держав підтримувати провадження МКС, перешкоджаючи співпраці та ускладнюючи судовий процес.

Також існують неабиякі проблеми зі збором достатніх і достовірних доказів через руйнування інфраструктури, відсутність документації, а також труднощі з ідентифікацією та збереженням доказів. Складним завданням є доведення безпосередньої участі та відповідальності конкретних осіб у злочинах проти людяності. Також як вже було зазначено вище, нератифікація Римського статуту, обмежують Україну у розслідуванні злочинів проти людяності. Не менш важливим є питання обмеженості ресурсів, як фінансових, так і матеріально-технічних, що впливає на здатність МКС проводити комплексні розслідування та судові переслідування. Вирішення цих проблем потребує міжнародної співпраці, дипломатичних зусиль, посилення право-

вих механізмів і збільшення підтримки МКС для ефективного переслідування злочинів проти людяності та притягнення винних до відповідальності. Тож, посилення відповідальності та переслідування за злочини проти людяності в Україні потребує багатостороннього підходу:

*Посилення міжнародного співробітництва:* Заохочувати дипломатичні відносини між країнами для зміцнення співпраці та підтримки механізмів правосуддя в Україні, наголошуючи на важливості міжнародної солідарності у забезпеченні притягнення до відповідальності; сприяти співпраці між МКС, міжнародними органами та національними органами влади з метою обміну розвідувальною інформацією, доказами та ресурсами, що мають вирішальне значення для ефективного розслідування та судового переслідування [7].

*Розширення можливостей національних правових систем:* Приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, а саме внести зміни до ККУ - категорію злочинів проти людяності, для можливості їх розслідування національними органами [8]; надавати технічну експертизу та проводити тренінги з метою посилення спроможності українських національних судових установ. Це включає вдосконалення методів розслідування, судочинства та судових процедур для ефективного розгляду складних справ щодо злочинів проти людяності.

*Підходи, орієнтовані на потерпілих:* Надавати пріоритет захисту потерпілих та свідків, забезпечуючи їхню безпеку та надаючи необхідну підтримку протягом усього судового процесу. Заохочувати участь потерпілих у судових процесах, надаючи їм право голосу у пошуку справедливості та притягненні винних до відповідальності [9]; вивчити механізми відшкодування шкоди та реабілітаційні програми для задоволення потреб жертв, визнання їхніх страждань та сприяння їхньому відновленню.

*Зміцнення міжнародних механізмів правосуддя:* Надавати посилену підтримку МКС з метою зміцнення його спроможності проводити ретельні розслідування, здійснювати судові переслідування та забез-

печувати належну правову процедуру [10].

*Інформування та освіта громадськості:* Проводити інформаційні кампанії як на місцевому, так і на глобальному рівні, щоб підкреслити важливість підзвітності, тяжкість злочинів проти людяності та важливість правосуддя для жертв; впроваджувати освітні програми для інформування громадськості, юристів та правоохоронних органів про міжнародну правову базу, стандарти прав людини та роль підзвітності у запобіганні майбутнім звірствам [11].

*Забезпечення політичної волі:* Взаємодіяти з політиками, державними органами та міжнародними організаціями для пропаганди стійкої політичної прихильності до зусиль у сфері правосуддя та притягнення до відповідальності, наголошуючи на моральному та правовому імперативі боротьби зі злочинами проти людяності.

Однак звичайно, впровадження цих пропозицій і рекомендацій потребує співпраці, ресурсів і постійної відданості з боку національних і міжнародних зацікавлених сторін для забезпечення ефективної відповідальності та притягнення до відповідальності за злочини проти людяності в Україні.

**Висновки і пропозиції.** Переслідування злочинів проти людяності в Україні стикається з багатогранними проблемами, а саме ризики безпеки, відсутність співпраці, політичне втручання та складнощі зі збором доказів. Поширеність порушень підкреслюють нагальну потребу в механізмах правосуддя для боротьби з цими серйозними порушеннями прав людини.

З метою покращення системи забезпечення відповідальності за злочини проти людяності в Україні, пропонуються кілька стратегій та рекомендацій. По-перше, це сприяння міжнародному співробітництву, розвиток дипломатичних відносин між країнами, що сприятиме підтримці механізмів правосуддя в Україні через залучення міжнародної солідарності.

Крім того, важливо розвивати співпрацю між МКС, міжнародними та національними органами для обміну доказами та ресурсами, необхідними для ефективного розслідування та судового переслідування. Приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів

є також важливим етапом, який вимагає внесення змін до Кримінального кодексу України для включення категорії злочинів проти людяності.

Також, необхідно забезпечувати захист потерпілих та свідків, гарантувати їхню безпеку та надавати необхідну підтримку протягом судового процесу. Особлива увага також має бути приділена механізмам відшкодування шкоди та реабілітаційним програмам для задоволення потреб жертв. Продовження зусиль у зміцненні міжнародних механізмів правосуддя, інформування та освіта громадськості щодо важливості справедливості, а також забезпечення політичної волі для підтримки правосуддя є ключовими аспектами для успішного розгляду справ про злочини проти людяності в Україні.

Всі ці пропозиції та рекомендації потребують спільних зусиль та постійної підтримки з боку національних та міжнародних організацій для забезпечення ефективної відповідальності та притягнення винних до відповідальності за злочини проти людяності в Україні.

### Список використаної літератури:

1. Римський статут міжнародного кримінального суду : Статут Міжнар. судів від 17.07.1998 р. : станом на 16 січ. 2002 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text)
2. Доповідь Незалежної міжнародної комісії з розслідування порушень в Україні. Рада з прав людини. П'ятдесят друга сесія. 27 лютого – 31 березня 2023. А/HRC/52/62. URL: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A\\_HRC\\_52\\_62\\_UA.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_UA.pdf)
3. Щербань Є. В. Проблеми визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на національному рівні. Невідкладні заходи з протидії російської агресії з Криму: політичні, юридичні, економічні, управлінські та соціальні аспекти: збірник науково-практ. конфер. / Національна академія державного управління при Президенті України, Представництво Президента України в АРК (м. Київ, 4 вересня 2018 р.). Київ, 2019. С. 169-172.
4. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III : станом на 5 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
5. Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року : Заява Верхов. Ради України від 25.02.2014 р. № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18#Text>
6. Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» : Постанова Верхов. Ради України від 04.02.2015 р. № 145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-19#Text>
7. Навроцька В. Взаємодія МКС та внутрішньодержавних правоохоронних органів щодо розслідування фактів збройної агресії РФ проти України. Knowledge, Education, Law, Management. № 2 (46), 2022. С. 268-276.
8. Сироїд О. наголошує на важливості ратифікації Римського статуту. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/121656.html>
9. Кравченко С. Нині актуалізувалося питання щодо захисту прав потерпілих у кримінальних провадженнях, пов'язаних із російською агресією. Судова влада України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1302244/>
10. Гнатівський М. Україна та Міжнародний кримінальний суд: конституційний аспект. Вокс Україна, 12 January 2016, available online at <https://voxukraine.org/ukraine-and-the-international-criminal-court-a-constitutional-matter-ua>
11. Ольга Семенюк: «Судді спроможні і готові застосовувати норми міжнародного гуманітарного права, але їх майже ніхто не навчає» – Українська Гельсінська спілка з прав людини. Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/olha-semeniuk-suddi-spromozhni-i-hotovi-zastosovuvaty->

normy-mizhnarodnoho-humanitarnoho-prava-ale-ikh-mayzhe-nikhto-ne-navchaie

12. М. Гнатівський, А. Кориневич, О. Кучер. Міжнародний кримінальний суд: ефективність функціонування та переваги для України. Український часопис міжнародного права. №4/2014. – С. 98-108.

URL: [http://jusintergentes.com.ua/archives/4\\_2014.pdf](http://jusintergentes.com.ua/archives/4_2014.pdf)

13. Karnaukh B. Objective Side (Actus Reus) of Aiding and Abetting War Crimes and Crimes Against Humanity. Problems of legality. 2023. No. 160. P. 212–229. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.160.273626>

---

**Hromovenko K. V. The problem of prosecution for crimes against humanity committed in Ukraine in the International Criminal Court**

*This paper examines the challenges faced by the International Criminal Court and state investigative bodies in Ukraine. The main challenges include security risks, lack of international cooperation, political interference, and difficulties gathering evidence. The widespread human rights violations in the context of the armed conflict in our country emphasize the urgent need to improve the justice system to combat these severe crimes effectively. The author proposes several strategies to improve the design of accountability for crimes against humanity in Ukraine. One of them is to amend Ukraine's Criminal Code to include the category of crimes against humanity. It is also equally important to promote international cooperation and develop diplomatic relations between countries to support justice mechanisms in Ukraine by attracting international solidarity. In addition, it is essential to build collaboration between the International Criminal Court's international and national authorities to share evidence and resources necessary for effective investigation and prosecution.*

*Protecting victims and witnesses, guaranteeing their safety, and providing the necessary support throughout the judicial process are vital. Reparations mechanisms and rehabilitation programs should be actively improved to meet the needs of victims. The paper emphasizes the importance of continuing to work with international justice mechanisms and the need to inform and educate the public about the principles of justice. The report calls for a stronger political will to uphold justice and bring perpetrators to justice for crimes against humanity in Ukraine.*

*In the context of investigating crimes against humanity in Ukraine, cooperation becomes essential not only at the national level but also in the international arena. This requires joint efforts and ongoing support from the judiciary, human rights organizations, and international institutions. In addition, successfully applying these recommendations involves the coordination of steps at the country level and the establishment of international mechanisms for cooperation and support. This includes exchanging experience and resources, the development of joint strategies, and active cooperation in the justice field. Only through collaborative efforts at various levels can effective accountability and prosecution for crimes against humanity in Ukraine be achieved.*

**Key words:** Crimes against humanity, International Criminal Court, ratification, Rome Statute, international cooperation, investigation, justice, accountability mechanisms.



УДК 343.98 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.41>**Г. В. Дідківська**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри кримінальної юстиції  
Навчально-наукового інституту права  
Державного податкового університету,  
ORCID ID: 0000-0002-3545-0429

**А. М. Лазебний**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінальної юстиції  
Навчально-наукового інституту права  
Державного податкового університету,  
ORCID ID: 0009-0006-0136-3251

## **КРИМІНАЛІСТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ПІДПИСІВ ТА КОРОТКИХ ЗАПИСІВ, ВИКОНАНИХ ЗА ДОПОМОГОЮ ТЕХНІЧНИХ ПРИЙОМІВ, У СИСТЕМІ ЗАВДАНЬ СУДОВОЇ ПОЧЕРКОЗНАВЧОЇ ЕКСПЕРТИЗИ**

У статті викладено детальний науковий аналіз експертних завдань судової почеркознавчої експертизи, та на підставі цього визначення типових завдань, які вирішуються при дослідженні підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів. Розглянуто значення висновку судової почеркознавчої експертизи як джерела доказів у кримінальних провадженнях, визначено особливості дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів, у системі завдань судової почеркознавчої експертизи. Також розглянуто особливості призначення та проведення судової почеркознавчої експертизи. Наголошено, що криміналістичне дослідження таких малоінформативних об'єктів почерку, як підписи та короткі записи, при розслідуванні кримінальних правопорушень, спрямоване на встановлення об'єктивної сторони злочинів, обставин, які входять до предмету доказування. Встановлений за допомогою спеціальних знань експерта спосіб підробки, внесення змін у почерковий об'єкт в ході подальшого доказування інтерпретується органом досудового розслідування, судом на основі правових знань як спосіб матеріальної підробки документа, або його окремих реквізитів. З'ясовано, що на сучасному етапі розвитку судової експертології експертні завдання залежно від мети дослідження поділяються на 15 видів (ідентифікаційні, діагностичні, класифікаційні, ситуаційні, інтеграційні, завдання дослідження стану явища, реставраційні, реституційні, прогностичні, ретроспективні, атрибутивні), причинно-динамічні, просторово-часові (ретрологічні), реконструкційні). Зроблено висновок, що криміналістичне дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, належить до складних, комплексних та інтеграційних завдань судової почеркознавчої експертизи. Встановлення способу виконання (нанесення) підпису, короткого запису, відноситься до діагностичних завдань, або є під завданням криміналістичного дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, залежно від запитань, які ставляться на вирішення експертизи. Встановлення ж виконавця підробки підпису, короткого запису, конкретного технічного прийому чи засобу, за допомогою якого нанесено досліджуваний почерковий об'єкт, належить до ідентифікаційних завдань.

**Ключові слова:** криміналістичне дослідження, експерт, об'єкти почерку, підробка, підпис, кримінальне провадження, слідчі (розшукові) дії; судова експертиза, злочин, кримінальне правопорушення.

**Актуальність теми.** Судово-почеркознавча експертиза є високорозвиненим розділом криміналістики та судової експертизи. Дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів, є приватним випадком проведення означеного виду експертиз. Розгляд теоретичних основ таких досліджень неможливий без вивчення завдань, які вирішуються при проведенні судової почеркознавчої експертизи, а також без з'ясування самого поняття.

**Виклад основного матеріалу.** Криміналістичне дослідження таких малоінформативних об'єктів почерку, як підписи та короткі записи, при розслідуванні кримінальних правопорушень, спрямоване на встановлення об'єктивної сторони злочинів, обставин, які входять до предмету доказування. Встановлений за допомогою спеціальних знань експерта спосіб підробки, внесення змін у почерковий об'єкт в ході подальшого доказування інтерпретується органом досудового розслідування, судом на основі правових знань як спосіб матеріальної підробки документа, або його окремих реквізитів.

Питання вивчення властивостей малооб'ємних об'єктів почерку, визначення можливостей розв'язання ідентифікаційних, діагностичних та інших завдань під час їх криміналістичного дослідження були предметом уваги окремих вітчизняних та зарубіжних криміналістів-почеркознавців (М.В. Бобовкин, О.А. Диденко, Г.В. Фирсов, Я.Ю. Ігнат'єва, М.П. Молибога, Є.Ю. Свобода, П.Є. Антонюк, Т.В. Михальчук, Н.В. Сиротенко, В.Г. Абросимова, Л.В. Свиридова, І.А. Ярощук, К.В. Гриневич).

Відаючи належне теоретичній та практичній значущості наукових досліджень зазначених науковців, доводиться констатувати дефіцит наукових розвідок, присвячених з'ясуванню типових завдань криміналістичного дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів. Вказана обставина актуалізує доцільність науково-практичного аналізу виокремленої проблеми.

Вирішення експертом конкретного експертного завдання здійснюється у про-

цесі провадження судової експертизи, шляхом перетворення потенційної доказової інформації, що міститься у поданих на експертизу як вихідні дані матеріалів кримінального провадження, в актуальну доказову інформацію, яка може бути використана в ході досудового розслідування та в суді. Можливість вирішення експертом відповідного експертного завдання залежить від можливості дослідження об'єкта експертизи та представлених на експертизу предметів. Зазначене стосується й дослідження підписів та коротких записів, зокрема й виконаних за допомогою технічних прийомів.

Зазвичай завдання криміналістичної експертизи зводяться до встановлення певних властивостей та ідентифікації предметів, речей та осіб і рідше обмежуються визначенням будь-якої властивості фактичної сторони (наприклад, встановлення факту підробки підпису). При виконанні відповідного завдання експерту доводиться вивчати та враховувати найрізноманітніші властивості та ознаки речових доказів.

Розглядаючи завдання судової експертизи як засобу встановлення фактів, що підлягають доведенню, доцільно розрізняти завдання класу, роду, виду, підвиду судової експертизи. Класу криміналістичних експертиз властиві переважно ідентифікаційні завдання; вирішення діагностичних завдань належить до її компетенції остільки, оскільки це сприяє встановленню фактів тотожності людини, предметів, подій за певними формами їх відображення – слідами. Їх вирішення може бути включено як умова, додаткова ознака ідентифікації, а в ряді випадків може мати й самостійний характер. У рамках кожного роду криміналістичної експертизи вирішуються свої специфічні завдання в залежності від властивостей та ознак об'єктів, що вивчаються.

Визначення майбутніх завдань дослідження – важливий елемент тактики провадження експертизи. Так, ініціатор призначення експертизи при формулюванні завдання визначає, яке дослідження (виходячи з класу завдання, що вирішується: ідентифікаційне або діагностичне) експерту потрібно провести.

Відповідно, тут важливим фактором є встановлення та уточнення всіх наявних особливостей, характерних для конкретної ситуації. Це необхідно, щоб слідчий, суд перед визначенням питань експерту вже могли сформулювати чітко уявлення про категорію множини, різновиди документів, умови виконання, види рукописів, з якими необхідно вести подальшу роботу. Таким чином, відбувається перетворення завдання із загального на конкретне.

Завдання судово-почеркознавчої експертизи ґрунтуються на понятті предмета судово-почеркознавчої експертизи. Загальним та головним завданням, що стоїть перед експертом-почеркознавцем, є встановлення фактів, що містяться у запитаннях особи, яка призначила експертизу, що мають доказове значення для розслідування та розкриття кримінальних правопорушень.

Систематизація завдань судово-почеркознавчої експертизи відіграє значну роль у побудові її методики. Аналіз літературних джерел показує, що класифікацію завдань експертизи, як практичної діяльності, не можна вважати завершеною, а їх систематизація й досі викликає численні наукові дискусії. Завдання судово-експертного дослідження – поняття надзвичайно багатопланове, і для типології цих завдань можуть бути використані різні параметри, які поділяють їх на певні групи: за значенням – основні та допоміжні; за обсягом – загальні та окремі; за способом рішення – стандартні і нестандартні (евристичні); за послідовністю рішення – остаточні та проміжні; за ступенем складності – прості, складні, підвищеної складності і надскладні; за ступенем спільності – загальні завдання роду експертизи, типові завдання виду експертизи, конкретні завдання проведеної експертизи та з інших підстав. Найбільш важливою підставою класифікації експертних завдань та їх розмежуванням визначається мета дослідження [1].

На сучасному етапі розвитку судової експертології експертні завдання залежно від мети дослідження поділяються на 15 видів (ідентифікаційні, діагностичні, класифікаційні, ситуаційні, інтеграційні, завдання дослідження стану явища, рес-

тавраційні, реституційні, прогностичні, ретроспективні, атрибутивні), причинно-динамічні, просторово-часові (ретрологічні), реконструкційні).

У теорії судової експертизи існує кілька підходів до визначення системи експертних завдань. Аналізуючи різні точки зору можна відзначити, що авторами різних концепцій виділяється чотири основні види експертних завдань: 1) ідентифікаційні завдання – завдання, сутність яких становить встановлення тотожності об'єктів; 2) діагностичні завдання – завдання, спрямовані на встановлення властивостей та станів об'єктів; 3) ситуаційні завдання – завдання, вирішення яких пов'язане із відтворенням умов та механізму події; 4) класифікаційні завдання – завдання, створені задля встановлення груповий власності досліджуваного об'єкта. Всі розбіжності зводяться до того, чи є всі чотири види задач окремими елементами системи або якісь з них є підвидами (наприклад, класифікаційні завдання є різновидом діагностичних). У працях сучасних авторів, присвячених визначенню системи та змісту судово-експертних завдань у цілому та системи завдань судово-почеркознавчої експертизи зокрема, можна виділити кілька напрямків.

З огляду на завдання, які ставимо у науковій статті, доцільним вважаємо здійснити детальний науковий аналіз зазначених «класичних» експертних завдань, типових при дослідженні підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів.

В узагальненому вигляді до ідентифікаційних завдань у теорії судової експертизи відносяться завдання щодо встановлення: індивідуально-конкретної тотожності об'єкта; загального джерела походження об'єктів; належності об'єкта до єдиного цілого; особи, яка виготовила (виконала) кілька почеркових об'єктів.

Вважаємо, що ідентифікаційну та діагностичну складові почерку варто розглядати у взаємозв'язку, оскільки на практиці під час проведення судової почеркознавчої експертизи неможливо говорити про діагностику, не проводячи ідентифікаційне дослідження; все частіше відбувається інтеграційні процеси. Якщо ж мова

йде про з'ясування технічного засобу, прийому підробки підписів та коротких записів, то без з'ясування зазначеного діагностичного завдання неможливе буде встановлення виконавця, тобто виконання ідентифікаційного завдання [5].

Діагностичні завдання – це завдання щодо встановлення часу, механізму події, способу дії, властивостей та станів людини, речі.

Сучасні криміналістичні діагностичні дослідження почерку відносяться до предмета судово-почеркознавчої експертизи та спрямовані на вирішення завдань, не пов'язаних безпосередньо з ідентифікацією конкретного виконавця почеркової реалізації. Наукові та методичні основи криміналістичної діагностики почерку, що існують і розробляються в даний час, базуються на теоретичних положеннях судового почеркознавства, існуючих методичних рекомендаціях, експериментальній базі та практичній діяльності експерта-почеркознавця [2].

Варто зазначити, що спочатку поняття діагностичних задач прирівнювалося до неідентифікаційних. Однак у процесі еволюції класифікацій експертних завдань діагностичні були виділені в окремий вид, існування яких, поряд з ідентифікаційними, було визнано всіма вченими-криміналістами.

До діагностичних завдань досліджень підписів та коротких записів слід віднести встановлення наявності змін у почерковому об'єкті та з'ясування обставин підробки (внесення змін) об'єкта письма. Вирішення таких завдань зазвичай пов'язано із наданням відповіді на такі запитання: чи внесено зміни у почерковий об'єкт? чи виготовлений почерковий об'єкт електрофотографічним способом?

Сучасні фахівці у галузі почеркознавства розвинули зазначену класифікацію, розподіливши діагностичні завдання, пов'язані із встановленням особистісних характеристик виконавця рукопису, внутрішніх чи зовнішніх умов його виконання на: загальні; власні; класифікаційні; ситуаційні; часові (щодо встановлення почеркознавчої давності рукопису).

Слід зазначити, що загальні діагностичні завдання мають універсальний характер,

оскільки вирішуються під час будь-якого судово-експертного дослідження почерку. Загальні діагностичні завдання мають універсальний характер і пов'язані зі встановленням найбільш загальних умов письма при виконанні рукопису як самостійна або проміжна мета діагностичного та ідентифікаційного процесу.

Не є винятком і випадки криміналістичних досліджень таких малоінформативних об'єктів письма, як підписи і короткі записи. Зазначені завдання пов'язані із встановленням найбільш загальних умов виконання рукопису у вигляді основної чи проміжної мети криміналістичної ідентифікації та діагностики та включають: установлення факту виконання рукопису у звичайних (нормальних) або незвичайних умовах листа; визначення характеру незвичайності виконання рукопису – впливу на процес письма тимчасових або постійно діючих факторів; з'ясування власника природного збиваючого чинника до підгрупі внутрішніх (функціональних) чи підгрупі зовнішніх (обстановочних) впливів.

Власне-діагностичні завдання – першочергові в історичному розвитку судово-почеркознавчої діагностики. В рамках досліджування підписів та коротких записів можуть бути з'ясовані питання, пов'язані, приміром з установленням способу навмисної зміни почерку, автопідроблення рукопису.

Класифікаційно-діагностичні завдання можуть бути спрямовані на встановлення типологічної (групової) приналежності виконавця рукопису до певного класу за такими соціально-демографічними та іншими характеристиками, як професія, подібність застосованих технічних засобів, з допомогою яких здійснювались підписи, короткі записи з іншими технічними засобами, наявність певних навиків застосування окремих технічних засобів та прийомів.

Ситуаційно-діагностичні завдання під час дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів, пов'язані зі встановленням специфіки зовнішньої обстановки виконання рукопису: незвичайний копіювальний прилад, специфічний спосіб внесення змін у почерковий об'єкт тощо.

Часові діагностичні завдання під час дослідження підписів та коротких записів можуть бути спрямовані на визначення абсолютної та відносної (хронологічної) давності почеркових об'єктів, встановлення одночасного чи різночасного виконання рукописів, використання технічних засобів, виявлення дописки тощо.

Загалом вважаємо, що ідентифікаційну та діагностичну складові почерку варто розглядати у взаємозв'язку, оскільки на практиці під час проведення судової почеркознавчої експертизи неможливо говорити про діагностику, не проводячи ідентифікаційне дослідження; все частіше відбувається інтеграційні процеси. Якщо ж мова йде про з'ясування технічного засобу, прийому підробки підписів та коротких записів, то без з'ясування зазначеного діагностичного завдання неможливе буде встановлення виконавця, тобто виконання ідентифікаційного завдання.

Важливим для з'ясування завдань, які вирішуються в ході криміналістичного дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, є питання щодо наявності / відсутності класифікаційних та ситуаційних завдань.

До основних класифікаційних завдань судово-почеркознавчої експертизи слід віднести встановлення належності технічних засобів, пристроїв, матеріалів до певних класифікаційних груп.

Поділяємо точку зору з Е.Б. Сімакової-Єфремян, що немає необхідності виділяти класифікаційні завдання як самостійну одиницю в загальній класифікації. Дослідження, мета яких спрямована на віднесення об'єкта, явища до того чи іншого класу, типу, категорії в медицині, природознавстві, техніці традиційно вважають діагностичними. Для того щоб віднести об'єкт експертного дослідження до якої-небудь категорії, необхідно встановити його властивості і стан. Саме тому встановлення властивостей і станів об'єктів, віднесення їх до певної категорії (класу, типу, розряду тощо) є завданнями діагностичними [8, с. 572]. Тут варто підкреслити, що основна методична відмінність класифікаційних завдань від результатів ідентифікації, яка завершається

встановленням загальної родової (групової) належності, пов'язана з відсутністю об'єктів, що перевіряються. Як порівняльні матеріали для вирішення класифікаційних завдань під час дослідження підписів та коротких записів зазвичай використовуються колекції, еталони та інші об'єкти класифікаційних груп, а також табличні дані, характеристики стандартів. Виявлені в досліджуваних об'єктах або слідах властивості зіставляються з зазначеними характеристиками, що і служить підставою для знаходження відповідної класифікаційної групи [11, с. 94-95].

На думку багатьох науковців, ситуаційні завдання за своєю природою або близькі до діагностичних, або є їх різновидом. Проте більшість криміналістів справедливо відносять їх до самостійних, оскільки об'єктом тут виступає система подій, а не одна елементарна окрема подія, як при вирішенні діагностичних завдань. Об'єктом ситуаційного дослідження є система властивостей матеріальної ситуації, що відображає динаміку окремого (але більш загального, ніж це має місце в діагностичному дослідженні) або основної події. За допомогою розв'язання ситуаційних завдань при ситуаційному аналізі вдається виділити нові властивості та відносини у досліджуваному об'єкті, сприйняти її як цілісну структуру.

Вирішення діагностичних завдань, згідно з етимологією слова «діагностика», спрямоване на встановлення окремих симптомів (ознак, властивостей, станів) окремого об'єкта [10, с. 219].

Навіть якщо з'ясовується механізм, в який як елемент входив певний об'єкт, що привів його до певного діагнозу, то мета дослідження – виявити цей механізм відносно одного об'єкта. Як слушно зазначає Н.І. Клименко, незважаючи на деяку схожість діагностичні й ситуаційні дослідження, кожний з них має свої особливості. Так, характерним для діагностичного завдання є встановлення типових ознак того чи іншого об'єкта в певній ситуації, ситуаційне ж завдання встановлює комплекс різних ознак, об'єктів, окремих ситуацій, із яких складається цілісна картина всієї досліджуваної події, встановлення механізму якої потребує

застосування різних судових експертиз [3, с. 139-140]. Ситуаційне завдання ж має мету більш високого порядку – використовуючи результати ідентифікаційного та діагностичного досліджень окремих об'єктів, встановити механізм події в цілому або її обставини на підставі використання спеціальних знань. Фактично, метою ситуаційного дослідження є з'ясування в загальному механізмі події тих елементів, які не можуть бути встановлені слідчим без використання спеціальних знань [7].

Загалом слід зазначити, що поділені за кінцевою метою всі експертні завдання в процесі їх експертного дослідження підписів та коротких записів, тісно взаємозв'язані. Діагностичні, ситуаційні та ідентифікаційні завдання вирішуються послідовно на підставі проміжних підзавдань інших видів. Ідентифікуючи за відображеними ознаками такий письмовий об'єкт як підпис, короткий запис, експерт зобов'язаний враховувати умови утворення слідової інформації, адекватність виділених ознак, тобто проводити діагностичні дослідження. Так, кінцеве ідентифікаційне завдання зі встановлення автора підпису починається з вирішення ситуаційного завдання зі встановлення механізму утворення слідів, потім вирішується діагностичне завдання визначення способу підпису (внесення змін) на основі співставлення з оригіналом тощо. Отже, процес ідентифікації починається з діагностичного аналізу.

Як діагностика допомагає у вирішенні ідентифікаційних завдань, так ідентифікація забезпечує вирішення діагностичних завдань. Наприклад, перш ніж визначити стан людини, яка вносила зміни у підпис, короткий запис (діагностичне завдання) вирішується ідентифікаційне завдання з ототожнення виконавця. Отже, в більшості родів, видів судових експертиз кінцевою метою може бути рішення кожної з перерахованих трьох класів завдань, а способом рішення основного завдання – розв'язання підзавдань ідентифікаційного, діагностичного та ситуаційного характеру [4].

Завдання судово-почеркознавчої експертизи підрозділяються не тільки залежно від мети дослідження, як зазначено вище,

а й від: виду рукопису (рукописний текст, класифікаційного завдання. короткий запис, підпис); характеру рукопису (літерний, цифровий, змішаний); обсягу рукопису (великий, середній, малий) умов її виконання (звичайні, незвичайні, не пов'язані з навмисною зміною і пов'язані з ним) [6].

Крім того, дані завдання можуть бути диференційовані за ступенем складності. Це залежить як від об'єктивних, і від суб'єктивних чинників. До об'єктивних тут слід віднести – незвичайні зовнішні умови експертного завдання; наявність або відсутність ефективної методики його вирішення; до суб'єктивних – досвід та кваліфікацію експерта. Практика показує: чим нижчі компоненти вказаних факторів, тим вищий ступінь складності почерку. окремих завдань почеркознавчих досліджень. Наприклад, чим менший за обсягом досліджуваний рукопис, чим слабше в ньому виражені симптомо-комплекси виконавця рукопису інформативних ознак почерку, чим нижча кваліфікація експерта та менше його практичний досвід, тим проблематичнішим є вирішення будь-якого ідентифікаційного, діагностичного або класифікаційного завдання [9].

Таким чином, можна зробити висновок, що встановлення способу виконання (нанесення) підпису, короткого запису, відноситься до діагностичних завдань, або є підзавданням криміналістичного дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, залежно від запитань, які ставляться на вирішення експертизи. Встановлення ж виконавця підпису, короткого запису, конкретного технічного прийому чи засобу, за допомогою якого нанесено досліджуваний почерковий об'єкт, належить до ідентифікаційних завдань почеркознавчого або техніко-криміналістичного дослідження документів.

Такі завдання мають інтеграційний характер та зазвичай, вирішуються під час проведення комплексних досліджень. Їх вирішення пов'язане з використанням у ході провадження судової експертизи знань та методів низки наук при дослідженні об'єктів, що мають комплексну природу. Поділяємо позицію сучасних

криміналістів, що інтеграція знань під час проведення комплексних експертиз є тим механізмом, що допомагає подолати брак відомостей про досліджуваний об'єкт, правильно обґрунтувати експертний висновок, отже, підвищити рівень його повноти й надійності. Адже саме за принципами об'єктивності та повноти дослідження має будуватися судово-експертна діяльність [8, с. 153].

Як бачимо, викладене засвідчує, що криміналістичне дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, належить до складних, комплексних та інтеграційних завдань судової почеркознавчої експертизи.

Встановлення способу виконання (нанесення) підпису, короткого запису, відноситься до діагностичних завдань, або є під завданням криміналістичного дослідження підписів та коротких записів, виконаних за допомогою технічних прийомів та засобів, залежно від запитань, які ставляться на вирішення експертизи. Встановлення ж виконавця підпису, короткого запису, конкретного технічного прийому чи засобу, за допомогою якого нанесено досліджуваний почерковий об'єкт, належить до ідентифікаційних завдань.

#### Список використаної літератури:

1. Афонін Д. С. Значення ситуаційних судових експертиз у розслідуванні злочинів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 148–150.
2. Ігнат'єва Я. Ю. Науково-теоретичні положення та завдання судового почеркознавства як основні поняття для експерта. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 89–92. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.3-21>
3. Клименко Н. І. Судова експертологія : курс лекцій : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Ін Юре, 2007. С. 139–140.
4. Красюк І. П., Сухомлин Я. С., Тарасюк І. М., Молибога М. П. Дослідження підписів, які виконані за допомогою технічних прийомів та засобів. *Криміналістика і судова експертиза*. 2020. Вип. 65, С. 344–349. DOI: <https://doi.org/10.33994/kndise.2020.65.33>
5. Пілюков Ю. О. Система ідентифікаційних ознак почерку, можливості її удосконалення при проведенні почеркознавчої експертизи підписів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 257–262.
6. Свобода Є. Ю., Антонюк П. Є., Михальчук Т. В. Генеза наукових досліджень судового почеркознавства в Україні (XX–XXI століття). *Право і суспільство*. 2021. № 1. С. 258–264. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.39>.
7. Сиротенко Н. В., Абросимова В. Г., Свиридова Л. В. Особливості вирішення питань комплексного дослідження підписів. *Теорія та практика судової експертизи та криміналістики*. 2019. Вип. 19. С. 511–523. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.1.2019.041>
8. Сімакова-Єфремян Е. Б. Класифікація завдань комплексної експертизи контактної взаємодії об'єктів. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2004. Вип. 4. С. 572.
9. Сімакова-Єфремян Е. Б., Балинян Т. Є., Дереча Л. М. Про критерії оцінювання методик проведення судових експертиз в Україні. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2010. Вип. 10. С. 151–161.
10. Словник іноземних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. Київ : Гол. ред. Укр. рад. енцикл., 1977. С. 219.
11. Щербаковський М. Г. Проведення та використання судових експертиз у кримінальному провадженні : монографія. Харків : В деле, 2015. 560 с.

#### **Didkivska H. V., Lazebnyi A. M. Forensic investigations of signatures and short records performed with the help of technical techniques in the system of forensic handwriting examination tasks**

*The article presents a detailed scientific analysis of expert tasks of forensic handwriting examination, and on the basis of this definition, typical tasks that are solved during the study of signatures and short records performed with the help of technical techniques and means. The importance of the conclusion of the forensic handwriting examination as a source of evidence in criminal proceedings is considered, the peculiarities of the study of signatures and short notes made using technical techniques in the system of tasks of the forensic handwriting examination are determined. The specifics of the appointment and conduct of a forensic handwriting examination are also considered. It is emphasized that*

*the forensic investigation of such uninformative objects of handwriting, such as signatures and short notes, during the investigation of criminal offenses, is aimed at establishing the objective side of crimes, the circumstances that are part of the subject of proof. The method of forgery established with the help of the expert's special knowledge, making changes to the handwriting object in the course of further proof is interpreted by the pre-trial investigation body, the court on the basis of legal knowledge as a method of material forgery of the document or its individual details. It was found that at the current stage of the development of forensic expertise, expert tasks are divided into 15 types, depending on the purpose of the research (identification, diagnostic, classification, situational, integration, task of researching the state of the phenomenon, restoration, restitution, prognostic, retrospective, attributive), causal dynamic, spatio-temporal (retrological), reconstruction). It was concluded that the forensic investigation of signatures and short notes, performed with the help of technical techniques and means, belongs to the complex, complex and integrative tasks of forensic handwriting examination. Establishing the method of execution (inking) of a signature, a short record, refers to diagnostic tasks, or is under the task of forensic investigation of signatures and short records made with the help of technical techniques and means, depending on the questions that are asked to solve the examination. Establishing the perpetrator of the forgery of a signature, a short note, a specific technical technique or a means by which the investigated handwriting object was applied belongs to the identification tasks.*

**Key words:** *forensic research, expert, handwriting objects, forgery, signature, criminal proceedings, investigative (search) actions; forensic examination, crime, criminal offence.*



УДК 343.98 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.42>**В. В. Топчій**

доктор юридичних наук, професор  
заслужений юрист України,  
директор Навчально-наукового інституту права  
Державного податкового університету  
ORCID: 0000-0002-1726-9028

## ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ КОРОТКИХ ЗАПИСІВ, ЩО ВИКОНАНІ НАВМИСНО ЗМІНЕНИМ ПОЧЕРКОМ

У статті розглянуто криміналістичні дослідження, окремі закономірності, що визначають: механізм навмисної зміни почерку під час виконання коротких записів; сутність короткого запису, виконаного навмисно зміненим почерком, як особливий об'єкт судово-почеркознавчої експертизи; способи навмисного зміни почерку та межі змінення почерку; можливості дослідження коротких записів на якісно-описовому рівні та із застосуванням кількісних методів. Відомо, що об'єктами рукописної підробки стають усі можливі види документів, де є текст написаний від руки чи підпис особи. Статтею опрацьовані завдання судової почеркознавчої експертизи та їхня мета. Розглянуті актуальні проблеми призначення почеркознавчої експертизи судом, які виникають, зокрема, при відібранні зразків почерку. Проаналізовано джерела, з яких експерт отримує відомості для надання висновку, адже це не тільки зразки почерку чи підпису, а й відомості про особу, яку потрібно ідентифікувати. Наголошено, що рукописи ускладненої будови відрізняють від звичайних ускладнень системи рухів при написанні, їй властиві швидкий темп, мала зв'язність, окреме написання букв та його елементів, дугоподібні і різнобічні руху, збільшення протяжності деяких кругових елементів. Тексти такого типу бувають виконані красивим та чітким почерком. Для рукописів простої будови з ускладненими елементами характерні верхні вузлуваті елементи, букви, схожі на каліграфічне письмо, одночасно зустрічаються окремі букви або елементи ускладненої будови. Рукописи спрощеної будови характеризують швидкий темп, спрощені конструкції букв, велика складність. У таких текстах із ускладненими елементами відбувається спрощення рухів, а в текстах ускладненої будови – ускладнення. Однак обидва види рукописів включають як спрощені, так і та ускладнені елементи з переважанням одного з них. У коротких записах, виконаних навмисно зміненим почерком, помітно ускладнення окремих букв або їх елементів: є непередбачені додаткові елементи та штрихи, з якими загальний вигляд букви відрізняється від каліграфії, але водночас будова букви змінюється не настільки сильно, щоб відповідати особливій будові. Зроблено висновок, що встановлення факту виконання коротких записів навмисно зміненим почерком є однією з складних завдань сучасних судових почеркознавчих досліджень та вимагає подальших науково-практичних досліджень з удосконалення діагностичних та ідентифікаційних методів з обов'язковою систематизацією критеріїв оцінки.

**Ключові слова:** криміналістичні дослідження, почеркознавча експертиза, короткий запис, навмисно змінений почерк, рукопис, будова, нахил, методи дослідження, слідчі (розшукові) дії, кримінальне провадження, злочин.

**Актуальність теми.** Загальним об'єктом всіх почеркознавчих досліджень є почерк, ознаки якого відображаються у рукописних записах і підписах. Рукописні записи можуть бути представлені у вигляді

буквених текстів, цифрових та змішаних (що складаються з букв та арабських чи римських цифр) записів. Буквених текстів та цифрові, змішані записи можуть бути великого, середнього та малого обсягу. Крім того, у судовому почеркознавстві виділяють поняття «короткий запис». Як

бачимо є багато питань які при здійсненні конкретного кримінального провадження необхідно вирішувати.

**Виклад основного матеріалу.**

Короткий запис – вид рукопису, змістовна сторона якого зафіксована буквовими, цифровими або змішаними букво-цифровими позначеннями, обсягом, відповідно, до трьох слів та до семи цифр [2].

Короткі записи як один із найскладніших об'єктів судово-почеркознавчої експертизи давно привертала увагу як вітчизняних, так і зарубіжних криміналістів.

Вивченню проблем криміналістичного дослідження текстів малого об'єму та коротких записів присвятили як Л.Ю. Ароцкер, В.В. Липовський, З.С. Меленевська, С.А. Ципенюк, М.Я. Сегай, В.К. Стринжа, В.Ф. Орлова, Л.А. Вінберг, О.М. Хлівняк та інші.

І все-таки праці перерахованих вище авторів не вичерпали всієї проблематики ідентифікаційної почеркознавчої експертизи.

Протягом багатьох десятиліть проведення досліджень пропонувалися кількісні методи, у тому числі, для експертизи коротких буквенних та цифрових записів, засновані на статистичному аналізі та дозволяють диференціювати їх виконання у звичайних умовах або з наслідуванням. Однак, незважаючи на великий обсяг робіт, присвячених окремо коротким записам та навмисно зміненому почерку, короткі записи, що виконані навмисно зміненим почерком, не були предметом спеціальних досліджень та можливості вирішення діагностичних і ідентифікаційних завдань щодо даного почеркового об'єкта остаточно не з'ясовані [1, с. 96].

Таким чином, нерозробленість наукових засад дослідження коротких записів, виконаних, навмисно зміненим почерком, та відсутність об'єктивних методів вирішення експертних завдань щодо даного об'єкта при гострій практичній потребі у цьому зумовили актуальність вибраної теми статті.

При виконанні експертиз зазвичай вдаються до традиційних якісно-описових методів, оскільки сучасні кількісні методи дослідження та оцінки ознак, необхідні для встановлення факту виконання короткого запису навмисно зміненим почерком та ідентифікації її виконавця, ще не роз-

роблені, що знижує ефективність експертизи цього виду [1, с. 293-303].

Варто зазначити, що в експертній практиці та спеціальній літературі з судового почеркознавства тексти малого об'єму і короткі записи іноді називають малооб'ємними рукописами і відносять до малоінформативних почеркових об'єктів.

Рукописні записи, що містять усі букви алфавіту чи всі цифри у різних поєднаннях, становлять тексти великого обсягу. При цьому в таких тестах повинні зустрічатися часто і букви, що в середньому зустрічаються, не менше десяти разів. До текстів середнього обсягу відносять тексти, в яких зустрічається більшість букв алфавіту та всі цифри у різних поєднаннях з обсягом від десяти слів до половини аркуша стандартного формату для друку. Тексти малого обсягу являють собою буквенні записи обсягом до десяти слів або містять цифрові записи в різних поєднаннях всіх цифр обсягом до половини стандартного аркуша. Якщо буквенні тексти, цифрові або змішані записи складаються з одного-трьох слів або від однієї до семи цифр, їх відносять до коротких записів [4, с. 155].

Дійсно, короткі записи в залежності від різних властивостей і факторів (обсягу, простоти складу, умов виконання тощо) визначаються як високо, середньо, мало та неінформативні.

Ці ж категорії інформативності застосовуються і щодо текстів різного обсягу та складу, виконаних у звичайних чи незвичайних умовах письма (старечий вік, сп'яніння, тяжка хвороба, автопідробка тощо).

Для ідентифікації виконаних коротких записів навмисно зміненим почерком та встановлення їх виконавця традиційно насамперед використовують порівняльні дослідження [3-5].

Варто розуміти, що перед експертом у більшості випадків стоять два першочергових завдання: діагностична, якщо йдеться про виявлення факту виконання коротких записів навмисно зміненим почерком, та ідентифікаційна, коли необхідно встановити особу, яка виконала короткий запис.

Для коротких записів, виконаних навмисно зміненим почерком, переважно

виділяють такі показники уповільнення темпу, як необґрунтовану зупинку приладу, а також тупі початкові та кінцеві рухи. Змінений темп буває і прискореним, що виявляється у різкому спрощенні буквеної будови, у неповному виконанні буквених елементів, а також у пропусках букв і слів.

Ступінь натиску виражає локалізацію і ступінь напруги сил у вертикальній площині при письмі, при цьому аналізують ширину штрихів та розподіл густини чорнила. Оскільки натиск – результат цілого ряду факторів, його прояв інформативний і для вирішення діагностичних завдань. Збільшення ступеня тиску свідчить про уповільнення темпу виконання запису, що може бути обумовлено навмисною зміною почерку. Ступінь тиску визначають візуально. При високому ступені натиску, поза залежності від виду біомеханічного руху, у всіх штрихах можна відзначити таку специфічну характеристику, як високу інтенсивність чорнила. У цьому випадку ступінь напруги сил при виконанні різних біомеханічних рухів переважно дугоподібних і прямих) зазвичай однакова, тобто диференціація присутня малою мірою, або повністю відсутня, і, як наслідок, їй відповідає стандартний натиск.

Загалом вважається, за будовою рукопису можна розділити на три основні групи: звичайні (каліграфічні), спрощені та ускладнені. Рукописи в експертній практиці додатково ділять за характеристикою рухів (формою, напрямом, розгоном, зв'язністю, кількістю букв та їх елементів), що дозволяє оцінити їх простоту чи складність.

Рукописи ускладненої будови відрізняють від звичайних ускладнень системи рухів при написанні, їй властиві швидкий темп, мала зв'язність, окреме написання букв та його елементів, дугоподібні і різнобічні руху, збільшення протяжності деяких кругових елементів. Тексти такого типу бувають виконані красивим та чітким почерком. Для рукописів простої будови з ускладненими елементами характерні верхні вузлуваті елементи, букви, схожі на каліграфічне письмо, одночасно зустрічаються окремі букви або елементи ускладненої будови (при перестаранні рухів, властивому каліграфічному письму).

Рукописи спрощеної будови характеризують швидкий темп, спрощені конструкції букв, велика складність. У таких текстах із ускладненими елементами відбувається спрощення рухів, а в текстах ускладненої будови – ускладнення. Однак обидва види рукописів включають як спрощені, так і та ускладнені елементи з переважанням одного з них.

У коротких записах, виконаних навмисно зміненим почерком, помітно ускладнення окремих букв або їх елементів: є непередбачені додаткові елементи та штрихи, з якими загальний вигляд букви відрізняється від каліграфії, але водночас будова букви змінюється не настільки сильно, щоб відповідати особливій будові.

Все це впливає і на загальні характеристики рукописів: розмір, розміщення, нахил, зв'язаність, будову окремих букв. Збільшення протяжності по вертикалі або горизонталі надрядкових та підрядкових буквених елементів, а також мала протяжність інформативні для виявлення факту виконання короткого запису навмисно зміненим почерком, оскільки ці елементи змінюють загальний вид почерку та часто ускладнюють будову окремих букв.

Під час проведення експертиз рукописів важливий нахил: переважний напрям руху при виконанні основних елементів букв дугоподібними рухами, так як при виконанні коротких записів фактори, пов'язані з навмисною зміною почерку, призводять до зміни нахилу.

У зв'язку з вищевикладеним можна сказати, що для виявлення факту виконання коротких записів навмисно зміненим почерком з відомих характеристик орієнтації рухів інформативними є лише змішані напрямки, що передбачає поєднання дугоподібних правоокружних та лівоокружних рухів при написанні букв, буквених елементів, сполучних штрихів. Лівоокружними рухами можуть бути виконані букви каліграфічного письма, що мають як правоокружний, і лівоокружний напрямки. Дві-три букви, виконані правоокружними рухами, можуть бути розташовані у різних частинах (словах) короткого запису.

Виконання буквених версій, близьких або відповідних каліграфічним письмом, може вказувати на зміну будови рукопису.

Отже, встановлення факту виконання коротких записів навмисно зміненим почерком є однією з складних завдань сучасних судових почеркознавчих досліджень та вимагає подальших науково-практичних досліджень з удосконалення діагностичних та ідентифікаційних методів з обов'язковою систематизацією критеріїв оцінки.

#### Список використаної літератури:

1. Сиротенко Н. В., Тамошюнайте Р., Абрисимова В. Г. Експертне дослідження коротких підписів. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики* : зб. наук. пр. 2020. Вип. 22. С. 293–303.
2. Термінологічний словник з судової почеркознавчої експертизи : словник термінів : звіт про НДР (остаточний) / [керівник: В. С. Костецький, викон. : І.

В. Білоус, І. П. Красюк, Я. Р. Полтавська, І. М. Тарасюк, І. Ю. Рябенко та ін.]. Київ : КНДІСЕ, 2020. 53 с.

3. Aloyan M. A. Consistency of Common and Private Features of Signatures Made by Common Symptoms of Persons of Elderly and Senile Age with Certain Diseases. *Bulwark of Law*. 2017. No. 3. P. 109–121.
4. Baklachyan A. Several Features of Study of Handwritings or Signatures Made in an Unusual Conditions and on Unusual Material. *Armenian Journal of Forensic Expertise and Criminalistics*. 2020. No. 3. P. 27–32.
5. Vardanyan A. Peculiarities of Psychological Analysis of Handwriting within the Framework of Forensic Psychological Expertise. *Armenian Journal of Forensic Expertise and Criminalistics*. 2019. No. 2. P. 130–133.

#### **Topchii V. V. Peculiarities of forensic investigations of short notes made with intentionally altered handwriting**

*The article examines forensic studies, separate regularities that determine: the mechanism of intentional change of handwriting during the execution of short notes; the essence of a short note made with deliberately altered handwriting, as a special object of forensic handwriting examination; ways of intentionally changing handwriting and the limits of changing handwriting; the possibilities of researching short records at the qualitative-descriptive level and using quantitative methods. It is known that the objects of handwritten forgery are all possible types of documents with handwritten text or a person's signature. The article elaborates the tasks of forensic handwriting examination and their purpose. Considered the actual problems of appointing a handwriting examination by the court, which arise, in particular, during the selection of handwriting samples. We have analyzed the sources from which the expert receives information to provide a conclusion, because it is not only samples of handwriting or signature, but also information about the person who needs to be identified. It is emphasized that manuscripts with a complicated structure are distinguished from ordinary complications of the system of movements during writing, which are characterized by a fast pace, low coherence, separate writing of letters and their elements, arc-shaped and versatile movements, and an increase in the length of some circular elements. Texts of this type are written in a beautiful and clear handwriting. Manuscripts of a simple structure with complicated elements are characterized by upper knotty elements, letters similar to calligraphic writing, and at the same time there are separate letters or elements of a complicated structure. Manuscripts of a simplified structure are characterized by a fast pace, simplified constructions of letters, and great complexity. In such texts with complicated elements, movements are simplified, and in texts with a complicated structure - complications. However, both types of manuscripts include both simplified and complicated elements with a predominance of one of them. In short notes made with deliberately altered handwriting, the complication of individual letters or their elements is noticeable: there are unforeseen additional elements and strokes with which the general appearance of the letter differs from calligraphy, but at the same time the structure of the letter does not change so much to correspond to the special structure. It was concluded that establishing the fact of making short notes with deliberately altered handwriting is one of the complex tasks of modern forensic handwriting research and requires further scientific and practical research on the improvement of diagnostic and identification methods with mandatory systematization of assessment criteria.*

**Key words:** forensic research, handwriting examination, short note, deliberately altered handwriting, handwriting, structure, inclination, research methods, investigative (search) actions, criminal proceedings, crime.

УДК 343.359.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.43>**Є. С. Назимко**

доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор Донецького державного  
університету внутрішніх справ,

**Ю. О. Данилевська**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
завідувач докторантури Донецького державного  
університету внутрішніх справ,

**Т. І. Пономарьова**

кандидат юридичних наук,  
завідувач науково-дослідної лабораторії  
з проблем запобігання кримінальним правопорушенням  
факультету № 3 Донецького державного  
університету внутрішніх справ

## РЕКРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОНТРАБАНДИ В СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

У статті розглядаються проблеми рекриміналізації контрабанди. Авторами аналізується президентський законопроект № 5420 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів». Вказується, що беззаперечним позитивним здобутком новел, викладених у законопроекті є уніфікація в усіх запропонованих назвах статей КК України власне діяння, яке криміналізується – контрабанди. На відміну від тієї неузгодженості у назвах статей КК України, яка є у чинній редакції, – ст. 201 «Контрабанда» та ст. 201 -1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України». Водночас, звертається увага на недостатню конкретизацію предметів контрабанди та наявність потреби в уточненні окремих кваліфікуючих ознак такого кримінального правопорушення. Аргументовано доводиться, що виходячи із правил юридичної техніки та правозастосування, із урахуванням того, що диспозиція ч. 1 ст. 201 КК України є бланкетною, визначення предметів контрабанди має відповідати положенням правових актів, якими регулюються порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення. Водночас, аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів надав підставу для констатації відсутності диференціації вогнепальної мисливської зброї на нарізну та гладкоствольну під час визначення порядку переміщення її через митний кордон як у Митному кодексі України, так і в Інструкціях та інших правових актах. Підсумовується необхідність у доповненні переліку предметів контрабанди гладкоствольною мисливською зброєю та уніфікації кваліфікуючих ознак контрабанди у ст. 305 КК України.

**Ключові слова:** кримінальне правопорушення, кримінальна відповідальність, контрабанда, предмет кримінального правопорушення, господарська діяльність, вогнепальна зброя, гладкоствольна мисливська зброя, боєприпаси, холодна зброя, кваліфікуючі ознаки.

**Постановка проблеми.** Із часу встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду у ст. 201 КК України, ця кримінально-правова заборона була неодноразово змінена, як власне і підходи до кримінально-правової оцінки описаних у ній діянь. Не дивлячись на часткову декриміналізацію порушення порядку переміщення предметів через митний кордон, що стосувалась саме «товарної» контрабанди, у 2011 році, заявлені очікування щодо поліпшення ситуації з протидією контрабанді товарів не здійснилися.

Суспільна небезпека контрабанди товарів та соціально-небезпечних предметів чи предметів, вилучених з вільного цивільного обігу, на нашу думку, не потребує доведення та необхідності в обґрунтуванні. Здобутки кримінально-правової науки з цього питання, позиції експертів, виступи представників влади лише підкреслюють соціальну обґрунтованість рекриміналізації контрабанди товарів [1-3]. З урахуванням зазначеного, зупинимося на позиції законодавців щодо можливості встановлення (повернення) кримінальної відповідальності за контрабанду товарів.

**Метою цієї статті** є аналіз законодавчих ініціатив щодо криміналізації контрабанди товарів та зміни чинних редакцій ст. ст. 201 та 201-1 КК України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти кримінально-правової характеристики контрабанди, а також кримінальної відповідальності та покарання за це кримінальне правопорушення розглядалися у працях С. Закірової, якою було проаналізовано проблеми криміналізації контрабанди; Г. Паламарчук, котра розглянула це кримінальне правопорушення як транснаціональне та трансграничне; О.О. Дудорова та Р.О. Мовчана в контексті особливостей розвитку законодавства України про кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності тощо. При цьому наукові публікації згаданих вище авторів не вичерпують всього кола проблемних питань, пов'язаних із кримінально-правовою протидією контрабанді. Одне з таких питань полягає у недостатній конкретизації предметів контрабанди, необхідності уточнення

окремих кваліфікуючих ознак тощо. Наведене вище вказує на актуальність теми цієї статті.

**Викладення основного матеріалу.** Так, ще з квітня 2021 року президентський законопроект № 5420 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» далі – (проект Закону) перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Але, якщо в липні 2021 року парламент підтримав цей законопроект у першому читанні, то далі, з грудня 2021 року і до вересня 2023 року про цей законопроект фактично «забули». У вересні 2023 року порівняльна таблиця до другого читання проекту Закону № 5420 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» була частково змінена і криміналізація контрабанди товарів планується з 1 січня 2024 року [4].

Перед усім зазначимо, що пропонується нова редакція назви проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів». Так, КК України має бути доповнений ст. 201-3 «Контрабанда товарів», за якою кримінальна відповідальність буде наставати за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії), вчинена у значному розмірі. Також пропонується встановити кримінальну відповідальність за контрабанду підакцизних товарів у ст. 201-4 КК України. Крім цього, в окремих статтях КК України залишається відповідальність за контрабанду лісоматеріалів та цінних порід дерев – ст. 201-1, та контрабанда культурних цінностей та зброї – ст. 201 КК України.

Слід відмітити, що беззаперечним позитивним здобутком цих новел є уніфікація в усіх запропонованих назвах статей КК

України власне діяння, яке криміналізується – контрабанди. На відміну від тієї неузгодженості у назвах статей КК України, яка є у чинній редакції, – ст. 201 «Контрабанда» та ст. 201 -1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України».

Разом із цим, вказівка на предмет контрабанди у назві наведених статей з проекту Закону та у диспозиції норми, описаної у частинах 1 цих статей, різняться. Так, у проекті Закону у назві ст. 201 КК України «Контрабанда культурних цінностей та зброї» предметом контрабанди зазначено культурні цінності та зброю, а у ч. 1 цієї статті до предмету контрабанди віднесено – культурні цінності, отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброю або боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації.

Так само й у проекті Закону у назві статті 201-1 «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев» предметом контрабанди зазначені лише лісоматеріали та цінні породи дерев, а у диспозиції норми у ч. 1 йдеться про ширший перелік предметів контрабанди – лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України.

Видається, що з огляду на вироблені наукою кримінального права вимоги до законодавчої техніки в частині лаконічності та зрозумілості тексту закону, слід підтримати виклад назв статей КК України у проекті Закону. Аналізуючи предмет контрабанди у проекті Закону зупинимося на такому предметі контрабанди як зброя або боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної нарізної зброї. Необхідно зауважити, що у низці статей кримінального законодавства, в яких

передбачено кримінальну відповідальність за незаконний обіг та порушення порядку поводження зі зброєю передбачено виключення для гладкоствольної мисливської зброї та боєприпасів до неї.

Раніше, під час розгляду підстав для виключення гладкоствольної мисливської зброї із переліку предметів кримінального правопорушення, передбаченого ст. 263 КК України нами зазначалось, що законодавче закріплення у низці статей вогнепальної зброї як предмета кримінального правопорушення пояснюється її підвищеною суспільною небезпечністю. З огляду на те, що норми, в яких передбачено відповідальність за незаконні дії зі зброєю, передбачені розділом кримінальних правопорушень проти громадської безпеки, стає зрозумілим, що така зброя повинна бути небезпечною для невизначеного кола осіб. Гладкоствольна мисливська зброя є видом вогнепальної зброї та, безперечно, має всі властиві їй, як правовій категорії, загальні ознаки, а саме: підвищена загальна небезпечність – високий ступінь вірогідності заподіяння шкоди та тяжкість такої шкоди; спеціальне призначення – використання її як засобу ураження живої цілі; та особливий правовий режим – встановлення правил громадської безпеки, яким визначається порядок придбання, використання, здійснення ремонту зброї тощо [5, с. 31]. Отже, неврахування ступеню суспільної небезпечності гладкоствольної мисливської зброї є результатом наступності у кримінальному законодавстві, а саме – рудиментом, запозиченим із кримінального законодавства 1960 року.

Мисливська гладкоствольна зброя, а особливо типу «парадокс», має велику дульну енергію і при стрільбі кулею завдає більш тяжкі пошкодження на відміну від кулі малокаліберної зброї. Однак останню законодавець вважає більш небезпечною. Взагалі, на нашу думку, за ступенем суспільної небезпеки у кримінально-правовому значенні, вогнепальну зброю можливо розподілити за наступною градацією (зверху вниз): 1. Бойова стрілецька зброя, здатна вивести людину з ладу на дистанції 1500 – 2000 м. 2. Нарізна мисливська зброя, яка має значну дульну енергію. 3. Гладкоствольна мисливська зброя,

яка зберігає забійну силу шротом «0-00» на дистанції 450 м, картечцю – на 600 м та кулями типу «майера», «якана» – на дистанції 1500 м. 4. Малокаліберна вогнепальна зброя під стандартний патрон калібру 5,6 мм. Отже, гладкоствольна мисливська зброя посідає третє місце. Як і інші види вогнепальної зброї, досліджуваний нами предмет є джерелом підвищеної небезпеки, придатним для завдання тілесних ушкоджень та смерті живій цілі [5, с. 31]. Отже, мисливська гладкоствольна зброя займає третє місце.

Виходячи із правил юридичної техніки та правозастосування, із урахуванням того, що диспозиція ч. 1 ст. 201 КК України є бланкетною, визначення предметів контрабанди має відповідати положенням правових актів, якими регулюються порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення. Водночас, аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів надав підставу для констатації відсутності диференціації вогнепальної мисливської зброї на нарізну та гладкоствольну під час визначення порядку переміщення її через митний кордон як у Митному кодексі України, так і в Інструкціях та інших правових актах.

Так, зокрема в Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України 21.08.1998 № 622 визначено, що рішення на перевезення через митний кордон України мисливської вогнепальної зброї, основних частин зброї, бойових припасів до неї, пневматичної, холодної та охолощеної зброї громадянами України приймається уповноваженим підрозділом Головного управління Національної поліції. На підставі Рішення про надання дозволу на перевезення через митний кордон Укра-

їни вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв та патронів до них формується Витяг з ЄРЗ про наявність дозволу на перевезення через митний кордон України [6]. Порядком переміщення через митний кордон вогнепальної зброї не передбачає особливостей, диференційованих за видом мисливської вогнепальної зброї, а також її частин. У цьому контексті неаргументованим необхідно визнати і законодавче рішення визнати предметом контрабанди частини виключно вогнепальної нарізної зброї.

Відповідно до митного законодавства, знищенню або руйнуванню окремих категорій товарів (які у більшості співвідносяться із предметами контрабанди, переліченими в ч. 1 ст. 201 КК України), підлягають: 1) лікарські і наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги та прекуртори; 2) неякісна та небезпечна продукція; 3) військова, мисливська, спортивна вогнепальна зброя та боєприпаси до неї; 4) холодна і пневматична зброя; 5) вибухові речовини; 6) спеціальні засоби, заряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії, засоби індивідуального захисту, засоби активної оборони та засоби для виконання спеціальних операцій і оперативно-розшукових заходів [7]. В цьому положенні законодавцем також не було виокремлено мисливську гладкоствольну зброю у привілейований вид вогнепальної зброї. Необхідно також зауважити на тому, що, відповідно до диспозиції ч. 1 ст. 201 КК України холодна зброя також є предметом контрабанди, що як і у випадку предметів кримінального правопорушення, передбаченого ст. 263 КК України, викликає сумнів в об'єктивності співвідношення суспільної небезпечності холодної та гладкоствольної мисливської зброї на користь першої. Аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів дає підставу для констатації того, що виключення гладкоствольної мисливської зброї із переліку предметів контрабанди зумовлені узагальненим підходом до побудови складів кримінальних правопорушень, предметом яких є холодна та вогнепальна зброя (ст.ст. 262-263 КК Укра-



їни). Отже, із урахуванням наведеного, вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 1 ст. 201 КК України, а саме: передбачити гладкоствольну мисливську зброю та боеприпаси до неї предметом контрабанди.

Утім, слід також погодитися з позицією дослідників, які ставлять під сумнів необхідність виокремлення кримінально-правових норм про контрабанду залежно від виду предмету контрабанди. Так, на думку О.О. Дудорова та Р.О. Мовчана основним показником суспільної небезпеки контрабанди будь-яких товарів, мова, звісно, неїде про предмети, вилучені або обмежені в цивільному обігу (зброя, радіоактивні матеріали, наркотики тощо) – є їхня вартість. А тому немає достатніх підстав вважати, що незаконне переміщення через митний кордон України, наприклад, тютюнових виробів є більш суспільно небезпечним, ніж здійснювана у тих самих розмірах контрабанда побутової техніки, сільськогосподарської техніки, брендового одягу чи взуття тощо [3, с. 253].

Ще однією новелою у проекті Закону є роз'яснення у примітці до ст. 201 КК України які саме дії охоплюються поняттям «переміщення через митний кордон України предметів контрабанди поза митним контролем» та «переміщення через митний кордон України предметів контрабанди з приховуванням від митного контролю», привертає увагу той факт, що цей перелік дій є вичерпним.

Зазнали змін і кваліфікуючі ознаки всіх запропонованих у проекті Закону, видів контрабанди. По-перше, вони є уніфікованими щодо майже всіх видів контрабанди (виключенням є лише такі ознаки, як вчинення контрабанди організованою групою та в особливо великому розмірі – відсутні у ст. 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї»), що заслуговує на підтримку. По-друге, кваліфікуючою ознакою «особою, раніше судимою за контрабанду» у проекті Закону пропонується охоплювати випадки вчинення особою всіх видів контрабанди: «для цілей статей 201, 201-1, 201-3, 201-4 цього Кодексу під особою, раніше судимою за контрабанду, слід розуміти особу, яка має судимість за вчинення злочину, передбаченого статтями 201, 201-1, 201-3, 201-4,

305 цього Кодексу» [4]. Утім, незрозумілою видається позиція законодавця щодо включення ст. 305 КК України до словосполучення «...яка має судимість за вчинення злочину, передбаченого статтями 201, 201-1, 201-3, 201-4, 305 цього Кодексу», адже у ст. 305 КК України зазначена лише така кваліфікуюча ознака, як повторність, якою не охоплюється вчинення контрабанди інших, ніж зазначено у ст. 305 КК України, предметів контрабанди. На нашу думку, доцільнішим було б або уніфікувати кваліфікуючі ознаки контрабанди у ст. 305 КК України шляхом включення такої кваліфікуючої ознаки як «особою, раніше судимою за контрабанду» або ж виключення у проекті Закону з примітки до ст. 201 КК України з переліку статей вказівки на ст. 305 КК України.

**Висновки.** За підсумками проведеного дослідження пропонується у законопроекті № 5420 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів»:

1. уніфікувати кваліфікуючі ознаки контрабанди у ст. 305 КК України шляхом включення такої кваліфікуючої ознаки як «особою, раніше судимою за контрабанду» або ж виключення у проекті Закону з примітки до ст. 201 КК України з переліку статей вказівки на ст. 305 КК України.

2. ч. 1 ст. 201 КК України викласти таким чином: *Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боеприпасів, частин вогнепальної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, - карається...*

Проведений аналіз не вичерпує всіх проблемних питань, що стосуються кримінально-правової протидії контрабанді в Україні. Зокрема, наразі також постає питання щодо унормування порядку розмежування антикварної, історичної та меморіальної холодної зброї із культур-

ними цінностями, що важливо з точки зору забезпечення належного руху речових доказів після ухвалення судового рішення. Зазначене питання має стати предметом окремої уваги науковців.

### Список використаної літератури:

1. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Кримінально-правова заборона щодо контрабанди деревини: сучасний стан і перспективи. Кримінально-правові проблеми сучасної України (вибрані праці). Київ. Ваїте. 2022. С. 231 – 240;
2. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Про рекриміналізацію товарної контрабанди в контексті євроінтеграційних прагнень України. Кримінально-правові проблеми сучасної України (вибрані праці). Київ. Ваїте. 2022. С. 241 – 250;
3. Дудоров О., Мовчан Р. Про перспективи рекриміналізації контрабанди товарів (нотатки на полях президентського законопроекту). Кримінально-правові проблеми сучасної України (вибрані праці). Київ. Ваїте. 2022. С. 251 – 260.
4. Порівняльна таблиця до проекту Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1984931>.
5. Комісаров М.Л., Пономарьова Т.І. До питання щодо «особливого» статусу гладкоствольної мисливської зброї, передбаченого ст. 263 Кримінального кодексу України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. Серія ПРАВО. Випуск 24. Том 4. С. 30-32
6. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>
7. Митний кодекс України. Закон, Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#doc_info)

---

### **Nazymko Ye. S., Danylevska Yu. O., Ponomarova T. I. Recriminalization of smuggling amidst legislative initiatives**

*The article deals with the problems of recriminalization of smuggling. The authors analyze the presidential draft law No. 5420 «On Amendments to the Criminal Code of Ukraine and the Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the criminalization of smuggling of goods and excise goods, as well as false declaration of goods.» It is indicated that an indisputable positive achievement of the novellas set forth in the draft law is the unification in all proposed names of the articles of the Criminal Code of Ukraine of the act itself, which is criminalized - smuggling. In contrast to the inconsistency in the names of the articles of the Criminal Code of Ukraine, which is in the current version, - Art. 201 «Contraband» and Art. 201-1 «Movement across the customs border of Ukraine outside of customs control or with concealment from customs control of timber or lumber of valuable and rare tree species, unprocessed timber, as well as other timber prohibited for export outside the customs territory of Ukraine.» At the same time, attention is drawn to the insufficient specification of contraband items and the need to clarify certain qualifying features of such a criminal offense. It is argued that based on the rules of legal technique and law enforcement, taking into account the fact that the provision of Part 1 of Art. 201 of the Criminal Code of Ukraine is blanket, the definition of contraband items must comply with the provisions of legal acts that regulate the order and conditions of movement of goods across the customs border of Ukraine, their customs control and customs clearance. At the same time, the analysis of legislative and other normative legal acts provided a basis for ascertaining the absence of differentiation of hunting firearms into rifled and smoothbore when determining the order of their movement across the customs border both in the Customs Code of Ukraine and in the Instructions and other legal acts. Summarizes the need to supplement the list of objects smuggled with smooth-bore hunting weapons and unify the qualifying signs of smuggling in Art. 305 of the Criminal Code of Ukraine.*

**Key words:** criminal offense, criminal liability, smuggling, subject of criminal offense, economic activity, firearms, smooth-bore hunting weapons, ammunition, melee weapons, qualifying features.

УДК 340.5.153

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.44>**А. А. Кудін**

аспірантка

Київського університету інтелектуальної власності та права

ORCID ID: 0000-0002-5236-3140

## ПРАВОВІ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА США: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті здійснено порівняльний аналіз правових систем України та США на сучасному етапі розвитку цих держав. Актуалізовано що, не дивлячись що правові системи України, яка є Роман-германська та США, що є Англосаксонська (в різновиді Англо-американська), відносяться до різних правових сімей, проте вони мають певні спільні риси. Первинними з яких є засади гарантій прав, свобод та законних інтересів громадян та прав і законних інтересів резидентів (суб'єктів господарювання) відповідних держав. Відмінними об'єктивно є система законодавства коли основними джерелами права є для правової системи України є закони та підзаконні нормативно-правові акти, для США – закони та судові прецеденти. Також, у джерелах правової системи США важливе місце займають правові доктрини видатних юристів. Крім того слід підкреслити, що правова система України є єдиною, а в США вона складається спільної та федерального рівні, та правових систем кожного з п'ятдесяти штатів. Зроблено висновок, що спільними рисами категорійного розуміння правових систем в США та Україні є те під ними розуміються не тільки джерела права, але інші юридичні складові, такі як правове закріплення державного устрою, суб'єкти національного права, верховенство права, правопорядок тощо. В США система права є більш складаною для зрозуміння особами, які не мають юридичної освіти. Це з одного боку створює певні не зручності (перешкоди) для доступу до правосуддя, з другого боку значно піднімає соціальний статус та фінансовий достаток адвокатів. В США конституційні норми є взірцем ефективності державного управління. Конституція України, містить одні з найкращих у світі засад щодо прав і свобод людини і громадянина. Стосовно правозастосування норм конституції США узагальнено, то до її норм з пошаною відносяться практично усі громадяни США та їх посадові особи усіх рівнів, в Україні така традиція тільки утверджується.

**Ключові слова:** англо-американська правова сім'я, англосаксонська правова сім'я, гарантій прав та свобод, закони, підзаконний нормативно-правовий акт, правова система, роман-германська правова сім'я, судовий прецедент, США, Україна.

**Вступ.** Звертаючись до проблеми дотримання гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні, необхідно відзначити що їх неможливо забезпечити поза правовим впливом. Найбільш широкою категорією у цій сфері є правова система, яка на самому загальному рівні та комплексно розкриває практично усі правові аспекти держави та права.

Правова система держави має давню традицію, однак в останні роки вона активно розвивається саме на основі євроатлантичних прагнень Українського народу. Зокрема, перехід Збройних сил України на стандарти НАТО вимагає не

тільки імплементації до кращих надбань системи права країн-учасниць Європейського союзу, однак й Сполучених Штатів Америки, як головної країни названого альянсу.

В запропонованій до критичного аналізу статті ми пропонуємо науковій спільноті власну інтерпретацію порівняльного аналізу правових систем України та США на сучасному етапі розвитку цих держав.

**Огляд останні досліджень.** До проблеми порівняльного правознавства щодо Романо-германської та Англосаксонської правових сімей, звертали свою увагу вітчизняні та зарубіжні вчені а саме: І. Биля-Сабадаш, Л. Богачова, Я. Дячишин, Д. Лук'янов, Н. Пильгун, С. Погреб-

няк, Г. Пономарьова, В. Протасова, П. Рабінювич, В. Смородинський, П. Стожар, Д. Тихомиров, М. Хаустова, М. Хаустова, Г. Христова, J. Henegan, B. Kimball, S. Rab, C. Smith, B. Snow та ін. Проте безпосередньо до проблеми порівняльного аналізу правових системи України та США у їх правовій парадигмі вони не звертались.

*Мета статті* полягає в тому, щоб на основі теорії держави і права, засад права, доктринальних поглядів вітчизняних вчених та США на цю проблематику, діючого законодавства України і США актуалізувати питання комплексного правового інституту правової системи України, в парадигмі кращих ефективних засад Англо-американського права.

**Виклад основних положень.** Категорію правова система введено в юридичну науку для позначення права як системного суспільного явища з метою його аналізу у взаємозв'язку та взаємодії складових структурних елементів. Із найширших теоретичних позицій правова система характеризувалася насамперед як складне збірне поняття, що відбиває всю сукупність існуючих у суспільстві юридичних явищ, весь арсенал правових засобів. Тому правову систему так чи інакше характеризує будь-яке юридичне явище. Стратегічним напрямом розвитку правової системи України є оновлення понятійного апарату правової науки з метою поглиблення праворозуміння, розробки механізмів реалізації конституційного принципу верховенства права, забезпечення законності й підтримання правопорядку. Як найважливіший атрибут діяльності державних органів, забезпечення інтересів людини як найвищої соціальної цінності право має досліджуватися в тісному взаємозв'язку з економічними, соціальними й політичними процесами [1].

Правова система США це комплексна, всеохоплююча мережа законів, судових рішень, правил і процедур, що постійно розвиваються, розроблена для забезпечення справедливості для всіх громадян і резидентів Сполучених Штатів. Вона формується в рамках Конституції США, яка визначає повноваження та обмеження уряду. Основними елементами правової системи США є: Конституція Сполуче-

них Штатів: Федеральні закони та нормативні акти: закони та нормативні акти, що застосовуються до всієї країни, ухвалені Конгресом та виконавчими органами Сполучених Штатів. Конституції та закони штатів: основні закони кожного окремого штату, які встановлюють відповідні правові системи та встановлюють правила та норми для конкретних питань штату. Місцеві закони та нормативні акти: правила та нормативні акти, які застосовуються в певних місцевостях, таких як округи, міста чи селища. Загальне право: правова традиція, заснована на прецедентах і минулих рішеннях судів, яка допомагає сформуванню підхід правової системи США до певних питань. Прецедентне право: судові рішення, прийняті судами, які можуть мати значний вплив на тлумачення та застосування законів і нормативних актів [2].

Конституція США приймалась виходячи з чинників необхідності забезпечення суспільного інтересу штатів та компромісу. У 1787 р. 12 із початкових 13 штатів послали делегатів на конституційний з'їзд, де вони підготували документ, який став Конституцією США. Серед делегатів були такі громадські лідери, як Д. Вашингтон, О. Гамільтон, Б. Франклін, Д. Медісон і Р. Шерман, Д. Адамс і Т. Джефферсон. Щоб набути чинності, документ мали ратифікувати дев'ять штатів. Дев'ятий штат ратифікував документ у 1788 р. і він набув чинності в 1789 р., змінивши статті конфедерації, керівний документ, який йому передував. У публічних дебатах щодо ратифікації запропонованої конституції виявилось головне занепокоєння: запропонована конституція не містила прямого захисту прав особи. Творці конституції запевнили громадськість у тих штатах, де ці дебати були найбільш інтенсивними, що після прийняття до конституції будуть внесені зміни, які включатимуть права особи. Це занепокоєння спонукало запропонувати 12 конституційних поправок того самого року, коли конституція набула чинності. Десять із цих поправок були прийняті, і вони пізніше стали відомі як Білль про права. Окрім поправок, які містяться в Біллі про права, США ще 17 разів вносили поправки до конституції [3].

Українська правова система має довгу історію і своїм корінням сягає глибоких підвалин національної культури та державності. Найбільш давніми джерелами українського права вважаються звичаї слов'янських племен. Із розпадом первіснообщинного ладу і виникненням князівств, звичаї перетворилися на звичаєве право, набули формально визначеного характеру, стали санкціоновані державою і перейшли під її охорону. Формами права в той час були грамоти, купчі, своєрідні юридичні факти. Ще одним важливим джерелом українського права були князівські договори з іноземними державами і через них – рецепція чужих законів [4]. Що стосується новітнього періоду то Конституція України то вона також приймалась в доленосний для України час. В умовах тривалої політичної кризи, виходячи з засад необхідності забезпечення публічного інтересу та політичного компромісу. Робоча група розробила новий проект Конституції. Його винесли на обговорення Конституційної комісії 12 березня 1996 р. і рекомендували до розгляду у Верховній раді України. Вже 20 березня 1996р. проект Конституції України був поданий на спеціальне засідання парламенту. Співголови Конституційної комісії Л. Кучма та О. Мороз, попри різницю поглядів і оцінок проекту, були одноставні в прагненні якнайшвидшого прийняття Основного Закону. Четвертого квітня 1996 р. 10 депутатських фракцій створили міжфракційну депутатську групу з розробки Конституції. Ситуація загострилася 26 червня 1996р. коли Рада національної безпеки України і Рада регіонів при Президентові України засудили будь-які подальші зволікання. Тяганина з Основним законом погіршувала соціально-економічну кризу у державі. Народні депутати вирішили працювати у режимі одного засідання до ухвалення нової Конституції України. Тому 28 червня 1996 р. о 9 год 18 хв після 24 годин безперервної роботи Верховна Рада України прийняла і ввела в дію Конституцію [5].

На наш погляд, конституція США є взірцем ефективності державного управління, Конституція України, містить одні з найкращих засад щодо прав і свобод людини і громадянина [6]. Однак, що стосується

норм конституції США, то до неї з пошаною відносяться громадяни та посадові особи усіх рівнів. В Україні така традиція тільки утверджується. На жаль, значна частину високопосадовців замість того, щоб виконувати норми Конституції України, намагаються їх змінювати під себе.

Правова система США складається з трьох основних компонентів: федеральної правової системи, правових систем штатів і місцевих правових систем. Кожна система має власні закони та правила, які застосовуються в межах відповідної юрисдикції. Федеральна правова система: відноситься до правової системи, яка охоплює всю територію Сполучених Штатів і має владу над питаннями, які стосуються всієї країни, такими як імміграція та міждержавна торгівля.

В цілому на організацію юридичної діяльності в США впливає федеративна структура держави, тому в кожному штаті існують свої судові системи, професійні організації адвокатів, органи прокуратури та поліції тощо [7]. Правова система штату: відноситься до правових систем 50 окремих штатів Сполучених Штатів, кожен з яких має власні повноваження та обмеження, визначені відповідною конституцією або статутами штату. Місцева правова система: відноситься до правових систем менших одиниць, таких як округи, міста чи містечка, з власними законами та правилами, які застосовуються в їхніх місцевостях. На додаток до цих трьох систем існують також спеціалізовані судові системи, такі як федеральні суди з питань банкрутства, податкові суди, військові суди та адміністративні суди, які розглядають певні типи справ. Суди США зазвичай поділяються на два типи: суди першої інстанції та апеляційні суди. Суди першої інстанції – це місце, де спочатку розглядаються справи та вирішуються, тоді як апеляційні суди переглядають рішення судів першої інстанції, щоб переконатися, що вони юридично та процесуально правильні [2].

В Україні, як унітарній державі правова система є об'єктивно простішою на думку П. Рабіновича, правова (юридична) система це система всіх юридичних явищ, які існують у певній державі чи в групі

держав. До складу такої системи входять, як правило, наступні правові елементи: різні правові акти (юридичні норми з їх зовнішніми джерелами, об'єктивовані акти тлумачення та акти застосування цих норм), а також діяльність відповідних суб'єктів по створенню, зміні чи припиненню таких актів; різні види правосвідомості та форми (засоби) її виявлення. Стан законності – соціальний режим відповідності фізичної діяльності суб'єктів приписам законів [8;9]. На сучасному етапі вітчизняна правова система відчуває вплив глобалізаційних процесів і потребує оптимізації. Основними тенденціями її розвитку є визнання принципу верховенства права і пріоритетності прав людини, забезпечення провідної ролі нормативно-правового акта в системі джерел права, кодифікація законодавства, виникнення нових галузей права, зближення публічного і приватного права, впровадження європейських правових стандартів у нормотворчу і правозастосовну практику [1].

**Висновки:** Усе вище наведені дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо порівняльного аналізу правових систем України та США:

– спільними рисами категорійного розуміння правова система в США та Україні є те під ними розуміються не тільки джерела права, але інші такі юридичні складові, як правове закріплення державного устрою, суб'єкти національного права, верховенство права, правопорядок тощо;

– в Україні права система є єдиною, в США вона є спільною на федеральному рівні, однак кожен штат має свою автономну правову систему, як наслідок велика кількість законів і правил у США є заплутаною та важкою для зрозуміння для звичайних громадян, це одного боку створює перешкоди для доступу до правосуддя та рішень суду, другого боку значно піднімає соціальний статус адвокатів, як фахівців у сфері складної системи права;

– основними джерела права в США та Україні є конституції, які не дивлячись на те що були прийняті в різні епохи характеризуються певними спільними рисами щодо гарантій прав і свобод громадян;

– США є взірцем ефективності державного управління, Конституція України,

містить одні з найкращих засад щодо прав і свобод людини і громадянина;

– стосовно конституції США узагальнено, то до неї з пошаною відносяться практично усі громадяни та посадові особи усіх рівнів, в Україні така традиція тільки утверджується;

– основними джерелами права в США є закони та судові прецеденти, в Україні закони та підзаконні нормативно-правові акти адміністративних органів.

Отже, не дивлячись що правові системи України (Роман-германська) та США (Англо-Саксонська) відносяться до різних правових сімей, проте вони мають певні спільні риси а саме засади гарантій прав та свобод громадян та резидентів відповідних держава. Відмінними об'єктивно є система законодавства коли основними джерелами права є для правової системи України є закони та підзаконні нормативно-правові акти, для США – закони та судові прецеденти. Крім того слід підкреслити, що правова система України є єдиною, а США складається з спільною та федеральному рівні та правових систем штатів.

### Список використаної літератури:

1. Хаустова М. Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: монографія. Харків: Право, 2008. 60 с.
2. US Legal System. study smarter. 2023. <https://www.studysmarter.co.uk/explanations/law/us-legal-system/>
3. John C. Henegan, Brian C. Kimball, Caroline Smith & Butler Snow. Legal Systems in the United States: Overview John C. Henegan, Brian: A Q&A guide to the legal system in the United States. 2023. [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-5918?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-5918?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
4. Дячишин Я. Основні риси сучасної правової системи України: теоретичні аспекти. Інформація і право. № 1( 7). 2013. <https://ippi.org.ua/sites/default/files/13dyauta.pdf>
5. Стожар П. День Конституції: Як приймали Основний закон України. Український інтепес. 2023. <https://uain.press/articles/den-konstitutsiyi-yak-prijmali-osnovnij-zakon-ukrayini-207438>
6. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законами

- № 2222-IV від 08.12.2004. – № 27-IX від 03.09.2019. *Верховна Рада України*. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Тихомиров Д. Юридична діяльність в англо-американській правовій сім'ї (теоретико-правові аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2009. 16 с.
8. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
9. Пильгун Н. Поняття правової системи України та її функціонування у суспільстві. *Юридичний вісник*. 2019 № 3 (52). <https://core.ac.uk/download/pdf/296373201.pdf>
10. Порівняльне правознавство: підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін.; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків Право, 2012. 272 с.

### **Kudin A. A. Legal systems of Ukraine and the USA: a comparative analysis**

*The article provides a comparative analysis of the legal systems of Ukraine and the USA at the current stage of development of these states. It has been updated that, even though the legal systems of Ukraine, which is Romano-Germanic, and the United States, which is Anglo-Saxon (a variant of Anglo-American), belong to different legal families, they nevertheless have certain common features. The primary of which are the principles of guaranteeing the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and the rights and legitimate interests of residents (business entities) of the respective states. Objectively, the system of legislation is excellent when the main sources of law for the legal system of Ukraine are laws and subordinate legal acts, for the USA – laws and court precedents. Also, legal doctrines of eminent lawyers occupy an important place in the sources of the US legal system. In addition, it should be emphasized that the legal system of Ukraine is unified, while in the USA it consists of the joint and federal level, and the legal systems of each of the fifty states. It was concluded that the common features of the categorical understanding of the legal systems in the USA and Ukraine are that they include not only the sources of law, but also other legal components, such as the legal consolidation of the state system, subjects of national law, the rule of law, law, and order, etc. In the US, the legal system is more complex for non-lawyers to understand. On the one hand, this creates certain inconveniences (obstacles) for access to justice, on the other hand, it significantly raises the social status and financial prosperity of lawyers. In the USA, constitutional norms are a model of the effectiveness of public administration. The Constitution of Ukraine contains one of the best principles in the world regarding the rights and freedoms of a person and a citizen. About the enforcement of the norms of the US constitution, its norms are generally respected by almost all US citizens and their officials at all levels, in Ukraine this tradition is only being confirmed.*

**Key words:** *Anglo-American legal family, Anglo-Saxon legal family, by-law normative legal act, guarantees of rights and freedoms, judicial precedent, laws, Legal System, of Ukraine, Romano-Germanic legal family, USA, Ukraine.*

УДК 340.15(477)«1940/60»:343.85-053.6  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.45>

**А. Ю. Ужитчак**

аспірантка кафедри історії держави та права,  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0003-3441-3754

## **ДОСВІД ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЛИСЯ НЕПОВНОЛІТНІМИ У ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ (40-І – 60-ТІ РР. ХХ СТ)**

Стаття присвячена дослідженню досвіду попередження злочинів, що вчиняються неповнолітніми у повоєнній Україні (40-і – 60-ті рр. ХХ ст.). Одним з найважливіших державних завдань є захист життя і здоров'я дітей, адже багато хто з них залишилися сиротами без даху над головою через руйнування їхніх будинків, загибель батьків на війні, важлива роль в цьому належить співробітникам міліції України. З перших днів війни діяльність міліції сильно ускладнилася, збільшився обсяг робіт, збільшилася кількість напрямків. Щоб підтримувати громадський порядок, правоохоронним органам доводилося боротися зі підвищенням рівня злочинності серед неповнолітніх, причиною якої була бездоглядність та безпритульність серед дітей. Міліція дотримувалась особливої процедури утримання під вартою і подальшого направлення бездомних і бездоглядних дітей. Також був запроваджений догляд за дітьми, які залишилися без батьків, велися профілактичні заходи по боротьбі зі злочинністю серед неповнолітніх. Важливу роль у цьому відіграла діяльність органів внутрішніх справ в особі служби дільничних інспекторів та Бюро кримінальної міліції у справах неповнолітніх, залучалися громадські експерти у справах неповнолітніх, а також члени «Народної дружини» та інші. Співробітники міліції виступали в дитячих будинках і школах-інтернатах, проводили широку навчальну та інформаційну роботу. Вони часто порушували адміністративні справи проти окремих батьків, опікунів та керівників дитячих будинків, винних у недогляді за дітьми, організовували евакуацію дітей у безпечні райони та місця. В Україні після Другої світової війни активно розроблялося законодавство щодо затримання та інституалізації безпритульних та бездоглядних неповнолітніх. У цей період дітей засуджували за умисні та необережні злочини. Більшість протиправних діянь, скоєних неповнолітніми, були попереджені міліцією.

**Ключові слова:** протидія злочинності, законодавство, злочинність серед неповнолітніх, повоєнний період, міліція, попередження злочинності.

Досвід попередження злочинності серед неповнолітніх була та залишається предметом для пізнання вчених практиків і теоретиків. Ці знання допоможуть у розробці ефективної методики щодо попередження серед дітей скоєння злочинності, допоможуть правоохоронним органам у ефективній боротьбі із неповнолітньою злочинністю. Досвід діяльності правоохоронної системи попередження злочинності серед неповнолітніх в Україні у 40-і – 60-ті роки двадцятого століття допоможе у вдосконаленні сучасної правоохоронної системи. Загальновідомо, що післявоєнна

перебудова, труднощі в економіці країни, політичному та суспільному житті громадян вплинули на зростання злочинності серед різних верств населення, в тому числі серед неповнолітніх, і тому превентивні заходи були розширені.

**Метою статті** є дослідження праць вчених щодо способів попередження злочинності серед неповнолітніх в Україні у 40-і – 60-ті роки двадцятого століття. Говорячи про попередження злочинності на території України після Другої світової війни необхідно вказати проблеми які ускладнювали роботу правоохоронних органів. Виходячи з цього необхідно також зазначити основні напрями та завдання попере-



дження злочинності серед неповнолітніх.

Говорячи про стан наукової розробки, питанням дослідження попередження злочинності серед неповнолітніх в Україні у 40-і – 60-ті роки двадцятого століття займалися такі вчені, як: Безносюк О.О. у своїй праці «Реорганізації МВС у МОГП у середині 50-х - на початку 60-х років ХХ століття: політико-правовий аналіз», Гричанюк М.В. «Сторичні передумови протидії злочинності неповнолітніх», Клішевнич Н.А. «Соціально-педагогічна робота з підлітками із делінквентною поведінкою (друга половина ХХ – початок ХХІ століття)» та інші.

Окрім терміну «попередження», у нормативно-правових актах, науковій літературі та практичній діяльності також часто вживаються терміни «боротьба», «запобігання», «контроль», «профілактика» та «протидія». В одних випадках ці терміни вживаються як синоніми, в інших - мають різне значення. Так, підрахувавши та проаналізувавши українську нормативно-правову базу, що регулює заходи запобігання злочинності, сучасні науковці-кримінологи дійшли висновку, що поняття запобігання злочинності є загальним по відношенню до понять профілактика, попередження, протидія. Попередження, що міститься в понятті профілактики (як загальної, так і індивідуальної), полягає, з одного боку, у виявленні та усуненні детермінант злочинності, а з іншого - у виявленні осіб, які вдаються до протиправної поведінки, та застосуванні до них виховних впливів. Тому Г.А. Аванесов зазначає, що внутрішня структура державної, правової та соціальної сфер суспільства щодо запобігання злочинності та антигромадській поведінці характеризується складністю і різноманітністю прояву. Існують різні погляди на поняття та методи запобігання злочинності [12, с. 143].

Кримінологи використовують терміни «запобігання», «профілактика» та «припинення» в одному сенсі. Наприклад, А. Ф. Зелінський розглядає запобігання злочинності як загальне поняття, а деякі автори зазвичай визначають профілактику та стримування. Зокрема, профілактика - це здійснення економічних, політичних, ідеологічних, освітніх, правових

та інших заходів по боротьбі зі злочинністю. Заходи, спрямовані на виявлення конкретних видів і груп злочинів, а також конкретних злочинців. Заходи, спрямовані на запобігання скоєнню злочинів на різних етапах злочинної поведінки. Однак загальна думка кримінологів полягає в тому, що поняття «запобігання» і «стримування» злочинності сильно розрізняються. Профілактика - це захід, спрямований на виявлення особи, яка готується до вчинення злочину і припиняє свою діяльність. Профілактика - це виявлення і усунення причин і обставин скоєння злочину. Запобігання - це захід, спрямований на виявлення особи, яка готується до вчинення злочину, та запобігання перетворенню цієї підготовчої дії на спробу або скоєний злочин. Поняття профілактики розуміється як практична діяльність, при якій відповідні державні органи і громадськість виявляють осіб, які вчинили кримінальні злочини, і спрямовані на запобігання реалізації їх намірів у формі злочинних дій [11, с. 1129-1130].

В.Р. Волчков підкреслює різницю між профілактичною діяльністю оперативного підрозділу та діяльністю інших (неробочих) підрозділів внутрішньої служби. Словник нормативних і оперативно-розшукових термінів оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів визначає профілактику правопорушень як, «комплекс оперативно-розшукових, слідчих та інших заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і обставин правопорушень, а також виявлення осіб, здатних до скоєння злочинів». Обставини злочинів і своєчасно вжити заходів щодо їх нейтралізації. Теорія впливає насамперед із розуміння терміну «попередження злочинності», діяльність, на яку направлено оперативний підрозділ [5, с. 164-165].

Одним з найважливіших напрямків виховної роботи з дітьми та молоддю є превентивне виховання та боротьба зі злочинністю серед неповнолітніх. Основними факторами ризику правопорушень серед неповнолітніх є недостатня правова свідомість та правові знання, відсутність системи організованого дозвілля, зловживання алкоголем та наркотиками, низький рівень правових знань батьків та від-

сутність інтересу до навчання. Важливим аспектом розвитку особистості підлітка є самостійний вибір системи соціальних цінностей. Діти, які зростають у неблагополучних сім'ях, стають свідками багатьох негативних явищ, які демонструють їхні батьки, таких як пияцтво, бійки та лайка. Такі батьки, як правило, не мають ні часу, ні навичок для виховання своїх дітей. Наступним фактором є середній навчальний заклад (наприклад, школа, професійно-технічне училище, технікум). Під час навчання неповнолітні перебувають під наглядом вчителів у середовищі однолітків. Вчителі є важливими фігурами, які мають значний вплив на неповнолітніх протягом усього навчального процесу. У деяких випадках, через відсутність належної професійної підготовки та культури, деякі вчителі не користуються авторитетом серед учнів, їм бракує належного керівництва та індивідуального підходу до кожного учня, а також формального виконання обов'язків вчителя. Значний вплив на розвиток особистості мають засоби масової інформації. Працевлаштування неповнолітніх також відіграє важливу роль як причина правопорушень. Майже половина неповнолітніх правопорушників ніколи не працювали і не навчалися [8].

Можливо стверджувати, що діяльність правоохоронних органів щодо запобігання злочинності серед неповнолітніх після Другої світової війни була ускладнена рядом факторів, які сприяли зростанню злочинності серед неповнолітніх: зростанню голоду, бездоглядності та бездомності. Наслідки Другої світової війни справили негативний вплив на життя неповнолітніх і всього населення в цілому. На початку війни основним завданням правоохоронних органів була евакуація цивільного населення з-під активних бойових дій, а після закінчення війни було завдання реабілітувати пошкодженні території та налагодити життя громадян.

Збройний конфлікт зруйнував домівки неповнолітніх та вбила їх батьків, залишивши багатьох дітей без даху над головою і сиротами. Важливу роль у цьому питанні відіграють працівники української міліції. У своїй діяльності працівники міліції керуються постановою РНК СРСР

«Про порядок влаштування і подальшого утримання безпритульних і бездоглядних дітей» від 1 червня 1935 року. Велике значення для запобігання безпритульності та бездоглядності дітей під час війни мала Постанова «Про опіку над дітьми, які залишилися без батьків», прийнята Радою Народних Комісарів СРСР 23 січня 1945 року, яка поклала на українську міліцію завдання виявлення, обліку та влаштування безпритульних дітей у дитячі будинки. Важливу роль тут відіграла, зокрема, дитяча кімната міліції, через яку проходили всі влаштовані діти. Своєю роботою вони сприяли профілактиці дитячої безпритульності, бездоглядності та правопорушень [9, с. 29]. З початком війни діяльність поліції дуже ускладнилася, збільшилося навантаження та розширилася територія діяльності [10].

Слід зазначити, що від початку війни і до червня 1943 року до боротьби зі злочинністю залучалися всі працівники української міліції, і ніякої спеціальної структури не було створено. У своїй роботі вони спиралися на широке коло осіб, включаючи громадських активістів, вчителів середніх шкіл, комсомольців, пенсіонерів, домашню прислугу та міліцейські бригади, а також тісно співпрацювали з Комітетом з влаштування дітей, які залишилися без батьків, створеним при Виконавчому комітеті Трудової делегації. Співробітники міліції виступали в дитячих будинках і школах-інтернатах, проводили широку навчальну та інформаційну роботу [9, с. 33-36]. Але за думкою Стрельцов Є. Л.: «у радянські часи образ міліції був надмірно ідеалізований» [7].

У 1953 році серед вищого радянсько-партійного керівництва розпочалася боротьба за владу, у якій перемогла група на чолі з М. Хрущовим. Узятий ним курс на лібералізацію політичного режиму зумовив зміни не лише в ідеологічній сфері, а й реорганізацію державно-управлінських структур, у тому числі й органів МВС як основного інструменту в боротьбі за владу та розправи над політичними противниками в минулі роки. 8 червня 1961 р. почала активно діяти Добровільна Народна Дружина – це добровільна організація, що надає допомогу державним

правоохоронним органам в охороні громадського порядку, охорони державного кордону, вона покликана поряд із державними органами вести боротьбу з порушеннями правил соціалістичного співжиття. Добровільні народні дружини та їх штаби у своїй діяльності, основою якої є запобігання правопорушенням і виховна робота, керуються вимогами радянських законів, знаходяться під їх захистом і проводять свою роботу в контакт з громадськими організаціями, органами міліції, прокуратури і суду [1].

Таким чином, з 50-х років 20 століття діяльність вчителів, піонервожатих та класних керівників була спрямована, насамперед, на попередження труднощів у навчанні молоді шляхом підвищення рівня ідейно-виховної роботи, налагодження дисципліни серед школярів та регламентації часу проведення занять та уроків. У цей період до роботи з важковиховуваними дітьми в школах активно залучалися громадські вихователі та лідери трудових колективів. Їх діяльність була спрямована на організацію суспільно корисної праці та дозвілля, профілактику правопорушень серед неповнолітніх. Важливою функцією лідерів трудового колективу було залучення до колективної трудової діяльності молоді, яка має труднощі у навчанні. Суспільно значуща праця дозволяла їм набутися позитивних моральних якостей та соціальної активності. Приклад нормативно-правових актів, які були прийняті задля зменшення злочинності серед неповнолітніх: «Інструкція про роботу органів міліції по ліквідації безпритульності та бездоглядності дітей» МВС СРСР (1953), Постанова «Про організацію шкіл-інтернатів» (1956), «Положення про школи з продовженим днем» (1960), Постанова «Про перепрофілювання звичайних шкіл» (1960). «Постанова про перетворення виховних колоній для неповнолітніх Міністерства охорони громадського порядку (МОПП) СРСР у спеціальні школи Міністерства освіти СРСР і спеціальні професійно-технічні училища Головного управління професійно-технічної освіти при Раді Міністрів СРСР» (1964) [4]. У 1956-1957 роках рівень злочинності значно знизився, ситуація з попередженням тяжких злочинів стабілізувалася.

Активізувалася діяльність, спрямована на виявлення порушень майнових прав громадян [3].

Весь повоєнний період суспільного розвитку характеризувався посиленням державних заходів боротьби зі злочинністю неповнолітніх та відновленням цілеспрямованої профілактичної роботи з попередження злочинної поведінки серед дітей. Важливу роль у цьому відіграла діяльність органів внутрішніх справ в особі служби дільничних інспекторів та Бюро кримінальної міліції у справах неповнолітніх. Повністю відновлений і набув подальшого розвитку професіоналізм працівників міліції, слідчих, прокурорів, суддів, громадських експертів у справах неповнолітніх, залучених до профілактичної роботи, а також членів «Народної дружини» та інших громадських організацій [2]. У 40-і – 60-ті роки існувало загальне прагнення підкреслити класовість у визначенні злочинності та виключити інші немарксистські погляди. [6].

Таким чином, говорячи про попередження злочинності на території України після Другої світової війни, першою проблемою, з якою зіткнулися правоохоронні органи, була велика кількість бездомних дітей, тому після закінчення війни активно розроблялося законодавство про утримання дітей таких неповнолітніх під вартою та їх відправлення до установ. Задля попередження злочинності серед неповнолітніх у 40-і – 60-ті роки ХХ століття були прийняті ряд попереджувальних заходів для подолання злочинності серед неповнолітніх: створено інструкцію задля ліквідації безпритульності та бездоглядності дітей, створено школи-інтернати та школи з продовженим днем, залучено громадськість та педагогічних працівників для профілактичних бесід із неповнолітніми та інші заходи. Більшість протиправних дій, вчинених неповнолітніми, були припинені міліцією, а також за допомогою ініціативних громадян, профілактичних бесід працівників освіти із неповнолітніми та їх батьками. Вагомий внесок у профілактику злочинності серед неповнолітніх після Другої світової війни принесло виявлення, облік та влаштування безпритульних дітей у дитячі будинки.

**Список використаної літератури:**

1. Безносюк О. О. Реорганізації МВС у МОГП\* у середині 50-х - на початку 60-х років ХХ століття: політико-правовий аналіз. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Beznosiuk\\_Oleh/Reorhanizatsii\\_MVS\\_u\\_MOHP\\_u\\_seredyni\\_50-kh\\_na\\_pochatku\\_60-kh\\_rokiv\\_XX\\_stolittia.pdf?PHPSESSID=65salqfhvghlqq9tu0su9ed2r0](https://shron1.chtyvo.org.ua/Beznosiuk_Oleh/Reorhanizatsii_MVS_u_MOHP_u_seredyni_50-kh_na_pochatku_60-kh_rokiv_XX_stolittia.pdf?PHPSESSID=65salqfhvghlqq9tu0su9ed2r0) (Дата звернення 01.06.2023).
2. Гричанюк М.В. Сторичні передумови протидії злочинності неповнолітніх. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/55.pdf> (Дата звернення 01.06.2023).
3. Історія УМВС України в Чернівецькій області. URL: <https://zvitiaga.org/catalog/layer/istoriya-umvs-ukrayini-v-cherniveckij-oblasti> (Дата звернення 01.09.2023).
4. Клішевич Н.А. Соціально-педагогічна робота з підлітками із делінквентною поведінкою (друга половина ХХ – початок ХХІ століття) URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33687082.pdf> (Дата звернення 12.06.2023).
5. Крепаков І.О. Теоретичний зміст поняття «попередження злочинів».2017. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/25\\_11\\_2017/pdf/84.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/25_11_2017/pdf/84.pdf) (Дата звернення 01.06.2023).
6. Левченко Ю.О. Конспект лекцій. Національна академія внутрішніх справ Вищий навчальний заклад в Києві, Україна. URL: <https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQw7AJahcKEwj4-tLUksaBAxUAAAAAHQAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.naiou.kiev.ua%2Ffiles%2Fkafedru%2Fkkvp%2Flectures%2Fkruminolog%2F3.docx&psig=AOvVaw0vKBtY5Yrg98dDyFcp2OAO&ust=1695743960>
7. Стрельцов Є. Л. Сучасне кримінальне право: між догмами та інноваціями. Юриспруденція сьогодні: між апологією і креативністю. Пам'яті проф. Ю. М. Оборотова : (до 75-річчя від дня народж. д. ю. н., проф. Ю. М. Оборотова) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 17 верес. 2021 р. Нац. ун-т «Одеська юрид. академія»; за заг. ред. А. Ф. Крижановського. Одеса : Фенікс, 2021. С. 68–73.
8. Сусаєв В. В. Удосконалення державної політики у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх осіб. Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2016 URL: <http://www.dyu.nauka.com.ua/?op=1&z=1018> (Дата звернення 12.06.2023).
9. Тимченко А.П. Правові аспекти функцій права в системі державотворення України: збірник наукових праць. Тернопіль : Вектор, 2016. 130 с.
10. Участь особового складу навчального закладу в Другій світовій війні. URL: <https://www.naiou.kiev.ua/akademiyi-100/100-richchyu-akademiyi-prisvyachuyetsya/uchast-osobovogo-skladu-navchalnogo-zakladu-v-drugij-svitovij-vijni.html> (Дата звернення 01.06.2023).
11. Шендрік В. В. Аналіз співвідношення понять «профілактика», «попередження», «припинення» та «запобігання злочинів». Форум права. 2011. № 1. С. 1129–1139. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11svvtzz.pdf> (Дата звернення 01.06.2023).
12. Punishment: Meaning and Types. URL: <https://www.tutorialspoint.com/punishment-meaning-and-types> (Дата звернення: 01.06.2023)

**Uzhytchak A. Yu. Experience in preventing crimes committed by minors in post-war Ukraine (1940s – 1960s)**

*The article is devoted to researching the experience of preventing crimes committed by minors in post-war Ukraine (40s - 60s of the 20th century). One of the most important tasks of the state is to protect the life and health of children, because many of them have become orphans without a roof over their heads due to the destruction of their homes, the death of their parents in the war, an important role in this belongs to the Ukrainian police officers. From the first days of the war, the activities of the militia became more complicated, the volume of work increased, and the number of directions increased. In order to maintain public order, law enforcement agencies had to deal with an increase in juvenile crime caused by child neglect and homelessness. The police followed a special procedure for the detention and subsequent referral of homeless and neglected children. Care was also introduced for children who were left without parents, and preventive measures were taken to combat crime among minors. An important role in this was played by the activities of the internal*

*affairs bodies represented by the district inspectors' service and the Criminal Police Bureau for Juvenile Affairs, public experts in juvenile affairs, as well as members of the «People's Wife» and others were involved. Police officers performed in orphanages and boarding schools, conducted extensive educational and informational work. They often initiated administrative cases against individual parents, guardians and heads of orphanages, guilty of child neglect, organized the evacuation of children to safe areas and places. In Ukraine, after the Second World War, legislation was actively developed regarding the detention and institutionalization of homeless and neglected minors. During this period, children were convicted of intentional and careless crimes. Most of the illegal acts committed by minors were warned by the police.*

**Key words:** *crime prevention, legislation, juvenile delinquency, post-war period, police, crime prevention.*

УДК 347.965

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.46>

**М. О. Кравченко**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації  
судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДО ПИТАННЯ ВПЛИВУ ДІЖИТАЛІЗАЦІЇ НА ІНСТИТУТ АДВОКАТУРИ

Стаття присвячена впливу діджиталізації на інститут адвокатури. Звернуто увагу, що використання здобутків науково-технічного прогресу пов'язано із певним колом проблем, що мають комплексний характер та можуть бути об'єднані в деякі групи або блоки. Виокремлено такі групи проблеми як: 1) недостатній рівень комп'ютерної освіти; 2) «слабке» технічне забезпечення; 3) проблеми організаційного характеру; 4) морально-етичні проблеми; 5) фінансові проблеми.

Встановлено, що використання науково-технічних здобутків потребує наявності певних знань, вмінь та навичок. Обґрунтовано, що «слабке» технічного забезпечення може створювати перешкоди у належному виконанні адвокатом доручення клієнта. Висвітлюючи блок організаційних проблем, підкреслено необхідність адвокату забезпечити власну кібер-безпеку (до прикладу, шляхом налаштування антивірусів) та сприяти кібербезпеці своїх помічників, стажистів тощо задля попередження ситуацій з розголошення адвокатської таємниці, завдання шкоди авторитету або репутації іншим адвокатам або інституту адвокатури загалом. Зазначено, що одним з аспектів морально-етичного блоку проблем є дилема використання або не використання ліцензійного програмного забезпечення. Висвітлено вартість використання деякого програмного забезпечення та зроблено висновок, що для адвоката-початківця подібні витрати, особливо враховуючи сучасну економічну ситуацію в країні, не є першочерговими та можуть бути фінансово обтяжуючими.

Зауважено, що кожна з цих проблем окремо не є суттєвою перепорою у подальшій діджиталізації адвокатури, проте у своїй сукупності можуть виступати певним «гальмом» цього процесу.

Доведено, що посилення впливу діджиталізації на суспільне життя, у тому числі на інститут адвокатуру, обумовлюється: поширенням коронавірусної хвороби COVID-19 та запровадження карантинних обмежень, запровадженням воєнного стану на території держави, розвитком технічного та програмного обладнання, розвитком мережі Інтернет, загальними процесами глобалізації

Запропоновано визначення поняття «вплив діджиталізації», у тому числі на інститут адвокатури, як сукупність наслідків для суспільних відносин, що обумовлені науково-технічним розвитком та пов'язані із використанням комп'ютерного, іншого електронного обладнання (планшети, мобільні телефони), програмного забезпечення тощо.

**Ключові слова:** адвокат, адвокатська діяльність, адвокатура, діджиталізація, науково-технічний прогрес.

**Постановка проблеми.** Слово «діджиталізація» походить з англійської мови та означає «оцифрування». У найбільш загальному сенсі під ним розуміють проникнення цифрових технологій у всі сфери суспільного життя [1, с. 107]. У зв'язку з цим імпонує точка зору відповідно до якої діджиталізація передбачає створення

цифрової (заснованої на байтах та бітах – мінімально адресованих одиницях інформації) версії аналогових речей на паперових документах, відео-та фотозображень, звуків [2, с. 187].

Інститут адвокатури також зазнає впливу цього процесу, при тому як з негативної точки зору, так і з позитивної. Натомість не можна не звернути увагу, що використання здобутків науково-техніч-

ного прогресу пов'язано із певним колом проблем, що мають комплексний характер та можуть бути об'єднані в певні групи або блоки. В рамках нашого дослідження увага буде приділена саме проблемам, що стосуються як інституту адвокатури загалом, так і кожного адвоката окремо.

**Аналіз останніх досліджень і публікація.** Деякі аспекти обраної проблематики знайшли свого висвітлення в працях таких науковців та практиків як Н. Бакаєнова, П. Бадзелюк, В. Заборовський, О. Коваль, А. Кубаєнко, Л. Остафійчук, О. Храпенко та ін. Особливо імпонує точка зору А. Кубаєнка щодо виокремлених переваг та проблем, пов'язаних з цифровою трансформацією інституту адвокатури. До перших автор відносить: 1) зниження тимчасового навантаження адвокатів; 2) спрощення процедури подання запитів та судової документації; 3) зниження фінансових витрат як для адвоката, так і для довірителя (у випадках онлайн-консультування та ін.). До других – проблему забезпечення адвокатської таємниці та відсутність належного рівня комунікації у адвоката за допомогою інформаційних технологій [3, с. 64].

Дослідження наукової літератури з обраної проблематики та вивчення сучасних проблем в адвокатській діяльності, пов'язаних з діджиталізацією адвокатури, дозволяє погодитися з точкою зору П. Бадзелюк, що «перехід стандартної «офісної» роботи адвокатури до вищих ІТ-щабелів є динамічним та неминучим» [4, с. 227].

**Метою статті** є висвітлення проблем, пов'язаних з діджиталізацією інституту адвокатури та діяльності окремого адвоката, та об'єднання їх у певні групи.

**Виклад основного матеріалу.** Адвокатура, реформована 2012 року в недержавний незалежний і самоврядний інститут. Цей процес передбачав також впровадження десятків технологічних рішень, спрямованих на полегшення доступу громадян до правової допомоги та покращення професійної взаємодії адвокатської спільноти. Вкрай позитивно, що українська адвокатура випереджає багатьох зарубіжних колег за рівнем діджиталізації. На думку Голови Національної асоціації адвокатів України, наразі існує

три основні ІТ-продукти, що використовуються в адвокатській спільноті: Єдиний реєстр адвокатів України, онлайн-кабінет адвоката на сайті Національної асоціації адвокатів України та єдина онлайн-платформа підвищення кваліфікації. Погоджуємося, що найвідомішим та найбільш масштабним серед них є Єдиний реєстр адвокатів України. Так, судді та правоохоронні органи використовують цей реєстр для підтвердження статусу адвоката, а громадяни можуть знаходити інформацію про професійних адвокатів відповідно до чинних правил адвокатської практики. Реєстр постійно розвивається, і відтепер профіль кожного адвоката включає не лише базові дані, визначені законом, але й додаткові відомості про професійні досягнення, готовність надавати правову допомогу безоплатно, посилання на профіль у соціальних мережах та актуальні контакти. [https://lb.ua/news/2019/08/22/435338\\_ukrainskaya\\_advokatura\\_stala\\_put.html](https://lb.ua/news/2019/08/22/435338_ukrainskaya_advokatura_stala_put.html)

Як зазначає О. Храпенко, поява нових технологій та інформаційних засобів призвела до значної кількості новацій в адвокатській діяльності. Серед них вчена виокремлює:

- 1) електронну документацію та електронний обмін даними;
- 2) використання соціальних мереж (до прикладу, Facebook, Twitter, LinkedIn тощо), що може бути корисними для адвокатів як для залучення нових клієнтів, так і для взаємодії з колегами;
- 3) використання штучного інтелекту задля аналізу великої за обсягом інформації та підготовки правових документів;
- 4) використання відео конференцій (погоджуємося, що з поширенням COVID-19 відео конференції стали надзвичайно популярним засобом взаємодії з клієнтами та іншими адвокатами);
- 5) використання віртуальних технологій (при підготовці до судових засідань та взаємодії з клієнтами тощо);
- 6) використання онлайн-бібліотек та баз даних для пошуку необхідної інформації та розробки стратегії ведення справи [6, с. 140-141].

У свою чергу, А. Кубаєнко, виокремлює три рівні впровадження цифрових технологій у діяльність адвоката:

1) автоматизація адвокатської діяльності (тобто створення ІТ-сервісів, що дозволять автоматизувати процеси надання кваліфікованої правничої допомоги, що полегшує адвокатську діяльність, а громадянам, яким необхідна юридична консультація, вона стане доступнішою, адже дана технологія спрямована на створення довідково-інформаційних правових систем, юридичних ботів, систем для аналізу судової практики тощо);

2) інформатизація адвокатської діяльності, що передбачає побудову та розвиток телекомунікаційної інфраструктури та інформаційного середовища для супроводу процесів, що забезпечують організацію адвокатської діяльності у реалізації повноважень;

3) інформатизація діяльності органів адвокатського самоврядування, а також органів НААУ, що означає побудову та розвиток інфраструктури для найбільш спрощеної роботи [3, с. 64].

Висвітлення наведених напрямків надає поштовх для роздумів щодо проблем, які можуть бути пов'язані з таким «проникненням» діджиталізації в адвокатську діяльність.

Перш за все вважаємо за потрібне приділити увагу такому суб'єктивному чиннику, як необхідність належного рівня комп'ютерної освіти. У якості прикладу, можна розглянути випадки з проведення заходів з підвищення кваліфікації адвокатів, які відбуваються онлайн, до прикладу, за допомоги платформи Zoom або YouTube. Проведення таких заходів потребує наявності належних знань, вмінь та навичок використання комп'ютерного та іншого технічного обладнання, програмного забезпечення безпосередньо організаторами заходу або наявності технічного персоналу з відповідними знаннями.

Крім того, задля того, щоб адвокати мали можливість брати участь у таких заходах та успішно отримувати бали, вони також повинні володіти мінімальними уявленнями про особливості проведення заходів онлайн, порядку реєстрації на такі заходи, сканування QR-кодів тощо. На жаль, непоодинокі випадки, коли у адвокатів виникають складнощі зі скануванням QR-кодів на початку та напри-

кінці заходу або плутанини із обраним форматом заходу (онлайн чи офлайн), що призводить до проблем із зарахуванням балів. Крім того, на деяких платформах мобільних телефонів сканування QR-коду може потребувати додаткового програмного забезпечення, налаштування якого також іноді викликає певні проблеми.

Нагадаємо, що Рада адвокатів прийняла рішення про введення у дію єдиної онлайн-платформи для підвищення кваліфікації. Ця платформа об'єднує інформацію про всі навчальні заходи та операторів, які проводять підвищення кваліфікації по всій країні. Система передбачає можливість онлайн-реєстрації адвокатів на всі події, фіксацію фактичної участі на семінарах, зворотний зв'язок у вигляді онлайн-тестування для перевірки розуміння матеріалу семінару, а також автоматичне нарахування отриманих балів через особистий кабінет адвоката в системі [5].

Проблему комп'ютерної освіти можна також прослідкувати на прикладі розуміння «безпеки» використання Інтернету, не надання даних щодо своїх акаунтів (логінів, паролів, у тому числі, перевірочних кодів тощо) стороннім особам задля уникнення ситуацій заволодінням третіми особами аккаунтами адвоката.

Ще однією проблемою є потреба наявності належного технічного забезпечення. До прикладу, використання адвокатом здобутків науково-технічного прогресу, участь у судових засіданнях онлайн, використання електронних баз даних, спілкування з клієнтом у дистанційному форматі потребує стабільного та швидкого Інтернету. Крім того, у деяких випадках необхідною також є наявність «потужного» або надійного комп'ютерного обладнання, адже не виникає жодних сумнівів, що перебої у роботі комп'ютера можуть призвести до втрати важливих документів клієнта, що може навіть призвести до загрози порушення процесуальних строків (до прикладу, у випадку необхідності підготовки великої за обсягом апеляційної чи касаційної скарги).

Комплексною також є група проблем організаційного характеру. Як свідчить Звіт Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності за 2022 р.,



почастішали випадки, коли невідомі особи видають себе за адвокатів при «продажі своїх послуг» через мережу Інтернет (до прикладу, через Facebook, Instagram, Twitter, Telegram, LinkedIn тощо), з можливим використанням підроблених документів [7, с. 2]. При реєстрації профілів у цих соціальних мережах не вимагаються жодні документи для підтвердження особистості (але може вимагатися номер мобільного телефону). Видається логічним, що це створює певні можливості для вчинення шахрайських дій. Такі дії не мають жодного відношення до інституту адвокатури, проте шкода завдається саме престижу професії адвоката.

Крім того, не можна забувати про такі небезпеки як шкідливе програмне забезпечення (до прикладу, вірусу), можливі атаки з боку сторонніх осіб (хакерів) тощо). У зв'язку з цим адвокат повинен забезпечити власну кібер-безпеку (до прикладу, шляхом налаштування антивірусів) та сприяти кібербезпеці своїх помічників, стажистів тощо задля попередження ситуацій з розголошення адвокатської таємниці, завдання шкоди авторитету або репутації іншим адвокатам або інституту адвокатури загалом.

В рамках нашого дослідження цікавими будуть статистичні відомості, узагальнені American Bar Association. Так, результати опитування серед адвокатів у 2019 р. показують, що лише 44% з них застосовують шифрування файлів. Щодо шифрування пошти, його використовує 38% опитаних, тоді як шифрування усього дискового масиву використовує лише 22%. За даними опитування, близько чверті адвокатів у США в 2019 р. стали жертвами порушень безпеки, включаючи хакерську активність. Це призвело до додаткових витрат на консультації з ремонту, заміну обладнання та програмного забезпечення, а також на знищення чи втрату інформації. Зауважимо, що 36% опитаних повідомили про інфікування вірусами та троянами в їхніх комп'ютерних системах [8, с. 323].

Третина респондентів повідомила, що їхні фірми або вони самі мають поліси страхування кібервідповідальності. Так, усі адвокати повинні мати програми безпеки з урахуванням розміру фірми, даних

та систем, що потребують захисту. Реагування на інциденти є важливим елементом будь-якої програми захисту інформації. Найважливіші елементи типового плану реагування на інциденти включають процедури початкового повідомлення про інцидент, підтвердження інциденту, ескалації, в залежності від обставин, і розслідування. Передова практика включає роботу призначеного керівника проекту реагування на інцидент у співпраці з міждисциплінарною групою, знайомою з обов'язками щодо подання звітності про порушення, вимог щодо пом'якшення наслідків і кроками, необхідними для відновлення. І нарешті, плани зазвичай передбачають період огляду після інциденту з тим, щоб будь-який накопичений досвід можна було включити в переглянутий план. Плани реагування на інциденти повинні бути складені для компанії з урахуванням усіх законів і професійних зобов'язань і повинні бути засновані на стандартах, таких як стандарти, встановлені Національним інститутом стандартів і технологій (NIST), установою під егідою Міністерства торгівлі США [8, с. 323].

Достатньо цікавою також видається морально-етичний блок проблем. По-перше, варто відзначити, що правила поведінки адвоката в мережі Інтернет знайшли свого врегулювання в Правилах адвокатської етики [9]. Враховуючи обсяг статей, присвячених цьому питанню, можна вважати цей звіт правил професійної етики найбільш передовим порівняно з кодексами інших правничих професій.

У якості прикладу морально-етичного блоку проблем можна розглянути таку ситуацію як використання або невикористання адвокатами ліцензійного програмного забезпечення. Ця морально-етична дилема пов'язана із наступною групою проблем – фінансовою. Звернемо увагу на ціни на деяке програмне забезпечення:

1) вартість використання платформи Liga3605: Адвокат НААУ становить 4900 грн. щомісячно;

2) використання платформи ZOOM у тарифі ONE PRO щомісяця становить 14,99 дол. США;

3) використання Microsoft 365 Персональний становить 899,00 грн./рік;

4) використання програми Acrobat Standard становить 15,59 US\$/місяць.

Можна припустити, що для адвоката-початківця подібні витрати, особливо враховуючи сучасну економічну ситуацію в країні, не є першочерговими та можуть бути фінансово обтяжуючими.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи проведене дослідження, зазначимо, що кожна з цих проблем окремо не є суттєвою перепорою у подальшій діджиталізації адвокатури, проте у своїй сукупності можуть виступати певним «гальмом» цього процесу.

На нашу думку, посилення впливу діджиталізації на суспільне життя, у тому числі на інститут адвокатуру, обумовлюється:

1) поширенням коронавірусної хвороби COVID-19 та запровадження карантинних обмежень (нагадаємо, що в Україні перший підтверджений випадок коронавірусної хвороби було оголошено 03.03.2020 р. у чоловіка з Чернівців, який прибув з Італії до Румунії літаком, а потім дістався в Україну автомобілем. Його госпіталізували 29 лютого);

2) запровадженням воєнного стану на території держави Указом Президента України В. Зеленського «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2022 р.;

3) розвитком технічного та програмного обладнання (пришвидшення його роботи, зменшення вартості деяких компонентів обладнання, покращення його якості, до прикладу, суттєве підвищення якості передачі відео у випадку онлайн спілкування);

4) розвитком мережі Інтернет (охоплення мережею Інтернет все більшої території, пришвидшення обміну даними тощо);

5) загальними процесами глобалізації, що мають вплив на всі сфери суспільного життя, у тому числі, комунікацію між особами.

Крім того, вважаємо за можливе запропонувати визначення поняття «вплив діджиталізації», у тому числі на інститут адвокатури, як сукупність наслідків для суспільних відносин, що обумовлені науково-технічним розвитком та пов'язані

із використанням комп'ютерного, іншого електронного обладнання (планшети, мобільні телефони), програмного забезпечення тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Савон К. В. Поняття «діджиталізація» в контексті цифрового уряду. *Актуальні проблеми політики*. 2021. Вип. 67. С. 107-111.
2. Трушлякова А.Б. Розвиток діджиталізації в Україні: фактори впливу, переваги та виклики сьогодення. *Економічні горизонти*. 2018. №4(7). С.186-191.
3. Кубаєнко А. В. Цифрова трансформація адвокатської діяльності та адвокатури: переваги і можливі недоліки. *Адвокатура: минуле, сучасність та майбутнє* : матеріали XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11 листопада 2022 р.) / редкол.: Н. М. Бакаянова (гол.) ; НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2022. С. 63-66.
4. Бадзелюк П. П. Адвокатура в «хмарі»: нові цифрові виклики та реалії сьогодення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2022. Вип. 71. С. 333-337.
5. Українська адвокатура стала на шлях цифрової трансформації, - Ізвітова. *LB.ua*. 2019. URL: [https://lb.ua/news/2019/08/22/435338\\_ukrainskaya\\_advokatura\\_stala\\_put.html](https://lb.ua/news/2019/08/22/435338_ukrainskaya_advokatura_stala_put.html)
6. Храпенко О. О. Адвокат і новітні технології. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 140-142.
7. Звіт Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності за 2022 р. *Вебсайт НААУ*. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/Zvit\\_Komitetu\\_zaxistu\\_prav\\_advokativ\\_2022.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/Zvit_Komitetu_zaxistu_prav_advokativ_2022.pdf)
8. Завадський А. А. Інформаційна та кібербезпека адвокатської діяльності: теоретичні та практичні аспекти (досвід США). *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. №1. С. 321-323. URL: <https://dSPACE.UZHNU.EDU.UA/jspui/bitstream/lib/35837/1/ИНФОРМАЦИОНА%20ТА%20КИБЕРБЕЗПЕКА.pdf>.
9. Правила адвокатської етики від 09 червня 2017 р. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017\\_596f00dda53cd.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.pdf)

---

**M. O. Kravchenko. To the question of the influence of digitalization on the institute of advocacy**

*The article is devoted to the impact of digitization on the advocacy. It is noted that the use of achievements of scientific and technological progress is associated with a certain range of problems that are complex in nature and can be combined into certain groups or blocks. The following problems are singled out: 1) insufficient level of computer education; 2) «weak» technical support; 3) organizational problems; 4) moral and ethical problems; 5) financial problems.*

*It was established that the use of scientific and technical achievements requires the presence of certain knowledge, abilities and skills. It is justified that «weak» technical support can create obstacles in the advocate`s proper execution of the client`s assignment. Highlighting the block of organizational problems, the need for an advocate to ensure his own cyber security (for example, by setting up antiviruses) and to promote the cyber security of his assistants, interns, and other persons in order to prevent situations of disclosing the advocate`s secret, harming the authority or reputation of other advocates or the institute of advocacy in general, is emphasized. It is noted that one of the aspects of the moral and ethical block of problems is the dilemma of using or not using licensed software. The cost of using some software is highlighted and it is concluded that for a novice advocate, such expenses, especially considering the current economic situation in the country, are not a priority and are financially difficult.*

*It is noted that each of these problems individually is not a significant obstacle in the further digitization of the advocacy, but in their totality they can act as a certain «brake» of this process.*

*It has been proven that the strengthening of the impact of digitalization on public life, including on the advocacy, is caused by: the spread of the coronavirus disease COVID 19 and the introduction of quarantine restrictions, the introduction of martial law on the territory of the state, the development of technical and software equipment, the development of the Internet, general processes of globalization.*

*A definition of the concept of «the impact of digitalization», including on the institution of advocacy, is proposed as a set of consequences for social relations caused by scientific and technical development and associated with the use of computers, other electronic equipment (tablets, mobile phones), software, etc.*

**Key words:** *advocate, advocate activity, advocacy, institute of advocacy, digitization, scientific and technological progress.*

УДК 342.97

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.47>

**В. С. Сірко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0003-4897-3533

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Ця наукова стаття аналізує адміністративну відповідальність, яка є формою юридичної відповідальності та передбачає притягнення особи до відповідальності за порушення адміністративного правопорядку чи адміністративних норм. Це може включати в себе порушення адміністративних правил, норм або обов'язків, визначених законом. 24 лютого 2022 року у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України № 64/2022 введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Воєнний стан — це особливий правовий режим, який вводиться в країні в умовах загрози національній безпеці чи загальному порядку [2]. У воєнний стан може бути внесено певні обмеження і зміни у нормальному функціонуванні суспільства. У таких умовах можуть виникати адміністративні правопорушення, що визначаються порушенням адміністративних норм під час воєнного стану. Необхідність адаптації до нової реальності спонукає до нововведень, і насамперед у законодавстві. На період дії воєнного стану в країні можуть обмежуватися конституційні права та свободи громадян. Адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень; право притягати до адміністративної відповідальності належить державним органам та їхнім посадовим особам; існує особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності і т. ін. Підставою для адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, тобто порушення законодавства незначної тяжкості, яке не несе великої загрози правопорядку, суспільному устрою чи правам інших осіб. Адміністративні правопорушення ідентифікуються за наявністю ознак: факт дії або бездіяльності; заподіяння шкоди чи збитків; протиправність дій, що підтверджується нормами законодавства ( КУпАП).

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, порушення правил, воєнний стан.

**Постановка проблеми.** У воєнний стан проблеми адміністративної відповідальності можуть набувати особливого характеру, оскільки в таких умовах регулюються спеціальні норми та заходи для забезпечення національної безпеки та громадського порядку. У воєнних умовах санкції та обмеження можуть бути введені з метою забезпечення безпеки, але їх неспівмірність та можливість зловживання цими повноваженнями можуть викликати обурення та хвилювання громадян. Також можуть вводитися обмеження прав та свобод громадян з метою забезпечення без-

пеки. Однак це може вести до порушень прав людини, таких як право на свободу слова, право на збори, та інші.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження адміністративної відповідальності є оцінка впливу на суспільство та індивіда: Визначення, як адміністративна відповідальність впливає на суспільство та індивідів, зокрема, як вона впливає на збереження громадського порядку, права та свободи громадян. Аналіз ефективності санкцій та заходів: Вивчення ефективності застосованих санкцій та інших заходів адміністративної відповідальності, оцінка їх дії в запобіганні подібним порушенням у майбутньому.

**Аналіз наукових досліджень.** Проблемам у сфері адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану займалися у своїх дослідженнях такі науковці як: С. Алексєєв, К. Броннікова, С. Гончарук, І. Дрок, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, В. Топольницький, Б. Тична, В. Белєвцев, Д. Коссе, С. Магда, С. Пчелінцев.

**Виклад основного матеріалу.** Питання щодо адміністративної відповідальності регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-Х зі змінами та доповненнями [1].

Воєнний стан — це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2]. У воєнний стан може бути внесено певні обмеження і зміни у нормальному функціонуванні суспільства. У таких умовах можуть виникати адміністративні правопорушення, що визначаються порушенням адміністративних норм під час воєнного стану. Правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється виключно судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів (стаття 26 Закону України «Про правовий режим воєнного

стану»). Створення надзвичайних та особливих судів не допускається [2].

Попри те, що фокус уваги суспільства зосереджений на збройному конфлікті, життя триває, суспільство продовжує жити у своєму ритмі. Проблема домашнього насильства, порушення правил дорожнього руху, корупційні правопорушення, правопорушення вчинені військовими, правопорушення вчинені неповнолітніми для українського суспільства були завжди актуальними та поширеними. Адміністративні правопорушення, вчинені військовими, можуть включати різноманітні порушення адміністративних норм та правил, які регулюють поведінку осіб у військових умовах.

Найпоширеніші військові адміністративні правопорушення:

- Відмова від виконання законних вимог командира (начальника) ст. 172-10 КУпАП

- Самовільне залишення військової частини або місця служби ст. 172-11 КУпАП

- Зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем ст. 172-13 КУпАП

- Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень ст. 172-14 КУпАП

Окремою групою можна виділити справи про антигромадські вчинки неповнолітніх, які не вважаються адміністративними правопорушеннями, однак свідчать про певні відхилення від нормального розвитку підлітка, наприклад, неналежна поведінка в школі, на вулиці, в інших громадських місцях, що часто межує з хуліганськими проявами; жебрацтво, жорстоке ставлення до ровесників, брутальне поводження з учителями та однокласниками, жебрацтво, втеча з дому [6]. Важливо розвивати та удосконалювати систему соціальної підтримки для неповнолітніх, які пережили воєнний конфлікт. Це може включати в себе програми реінтеграції, психологічну допомогу та освітні ініціативи. Загальною метою повинно бути забезпечення прав та безпеки неповнолітніх, навіть в умовах воєнного стану, і спрямоване вирішення причин та наслідків цих правопорушень.

Адміністративні правопорушення під час воєнного стану можуть включати:

Порушення правил обмеження: Під час воєнного стану можуть бути введені різноманітні обмеження, такі як обмеження на рух, ввідникнення в певні зони, обмеження на збирання чи поширення інформації. Порушення цих обмежень може бути визнане як адміністративне правопорушення. С.М. Онищенко, твердить, що проблеми захисту прав і свобод людини, зокрема й права на мирні зібрання, особливо загострились в умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації ... у кризовій ситуації зросли ризики непропорційного обмеження прав і свобод людини, що потребує особливого контролю з боку суспільства [4]. Необхідно також звернути увагу, що сьогодні, на жаль, не на всій території нашої держави створено однакові умови для реалізації громадянами конституційно закріплених за ними прав і свобод.

Непідпорядкованість воєнному стану: Відмова виконувати вказівки влади або відмова слідувати встановленим правилам під час воєнного стану може бути кваліфікована як адміністративне правопорушення. Це може бути пов'язано з моральними або релігійними переконаннями, страхом або відсутністю легітимності воєнного конфлікту.

Незаконне носіння зброї або спроби її незаконного використання: Залежно від умов воєнного стану, носіння чи використання зброї може бути суворо регульованим. Незаконне носіння чи використання зброї може бути кваліфіковане як адміністративне правопорушення.

Невиконання вимог воєнної влади: Військова влада під час воєнного стану може встановлювати певні вимоги, і їх невиконання може призвести до адміністративної відповідальності.

Порушення правил економічного режиму: Під час воєнного стану можуть діяти спеціальні економічні обмеження, і порушення цих обмежень може бути визнане як адміністративне правопорушення. Громадяни можуть виступати проти воєнного стану через втрату економічних чи соціальних переваг, обмеження

свобод, неповагу до прав людини чи інші несправедливості, пов'язані з воєнним станом.

З початком повномасштабного вторгнення в Україні була запроваджена комендантська година. Вона передбачає заборону перебування на вулиці чи в інших громадських місцях без спеціальних перепусток в певні години доби. В грудні 2023 року Верховна Рада підтримала законопроект про штрафи за порушення комендантської години. Згідно з проектом закону №10195, порушення комендантської години тягнутиме за собою штраф, який складатиме від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тобто від 8 500 до 17 000 гривень. Якщо протягом року буде повторне порушення, штрафуватимуть на вдвічі більшу суму.

А от за відповідне порушення бізнесом, підприємцю доведеться викласти від трьох тисяч до шести тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це від 51 000 до 102 000 гривень. При повторному порушенні штраф теж зростатиме вдвічі.

Проте не варто забувати, що зараз комендантський патруль має право:

- затримувати і доставляти порушників у підрозділи Нацполіції України;
- перевіряти документи;
- з'ясовувати, чому порушник перебуває на вулиці;
- оглядати речі чи транспортний засіб;
- застосовувати фізичну силу, зброю та спецзасоби до правопорушників, якщо є така потреба [3].

Водночас у МВС назвали випадки, які не є порушенням комендантської години, а саме – якщо особа:

- прямує до/з укриттів під час повітряної тривоги;
- супроводжує поранених, важкохворих;
- здійснює заходи з евакуації населення або рятування майна;
- надає медичну (домедичну) допомогу;
- перебуває в стані крайньої необхідності.

Передбачається, що складати протоколи на порушників буде Національна поліція. Правильність складання протоко-

лів і самі правопорушення розглядатимуть районні суди.

Врегулювання адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану є вкрай актуальним та нагальним питанням. Створення належного та ефективного механізму правового регулювання заходів правового режиму воєнного стану є запорукою реалізації принципу верховенства права. Тож будь-які кроки законодавця в напрямку посилення адміністративної відповідальності за правопорушення в умовах воєнного стану загалом та порушення режиму впроваджених заходів правового режиму воєнного стану зокрема мають бути зваженими та обґрунтованими, базуватися на засадах верховенства права та пропорційності в діяльності суб'єктів владних повноважень [5].

**Висновки.** Під час воєнного стану в Україні виникають численні проблеми щодо притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Воєнний стан створює непередбачені ситуації та викликає нестандартні обставини, які можуть ускладнити визначення та застосування адміністративних норм. Нестабільна ситуація може призводити до виникнення нових правопорушень, які не враховані чинним законодавством. Може виникати невизначеність та розмиття меж адміністративних порушень. Наприклад, в разі введення обмежень на рух чи збору,

визначення того, що є порушенням, може стати предметом суперечок. Умови воєнного стану вимагають гнучкого та адаптивного законодавства, яке може ефективно регулювати ситуації, виниклі в результаті конфлікту. Важливо поєднати потреби безпеки з забезпеченням основних прав та свобод громадян.

#### Список використаної літератури:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Яка відповідальність за порушення комендантської години в Україні 2023 URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/suspilstvo/20231212-yaka-vidpovidalnist-za-porushennya-komendantskoyi-godyny-v-ukrayini/>
4. Онищенко С.М. Особливості реалізації права на свободу мирних зібрань в умовах проведення операції об'єднаних сил. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 140-143.
5. Бевз С.І. Посилення адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану: окремі аспекти. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2023/47.pdf](http://lsej.org.ua/5_2023/47.pdf)
6. Гачак-Величко Л. А., Адміністративні правопорушення серед неповнолітніх URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc51/12.pdf>

#### **Sirko V. S. Problem issues of administrative responsibility during marital state in Ukraine**

*This scientific article analyzes administrative responsibility, which is a form of legal responsibility and involves holding a person accountable for violating administrative law or administrative norms. This may include a violation of administrative rules, norms or obligations defined by law. On February 24, 2022, in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine, the decree of the President of Ukraine No. 64/2022 introduced martial law from 05:30 on February 24, 2022 for a period of 30 days. Martial law is a special legal regime that is introduced in the country under conditions of threat to national security or general order. Certain restrictions and changes in the normal functioning of society may be introduced in martial law. In such conditions, administrative offenses may arise, which are determined by the violation of administrative norms during martial law. The need to adapt to the new reality prompts innovations, primarily in legislation. During the period of martial law in the country, the constitutional rights and freedoms of citizens may be limited. Administrative liability consists in the application of culpable administrative fines; the right to bring to administrative responsibility belongs to state bodies and their officials; there is a special procedure for bringing to administrative responsibility, etc. The basis for administrative liability is an administrative offense, that is, a violation of the legislation of minor severity, which does not pose a great threat to law and order, social order, or the rights of other persons. Administrative offenses are identified by the presence of signs: fact of action or inaction; causing damage or loss; the illegality of actions, which is confirmed by the norms of legislation.*

**Key words:** administrative responsibility, administrative offense, violation of rules, martial law.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.48>

**Н. Ю. Цибульник**

кандидат юридичних наук, доцент, здобувач  
Науково-дослідний інститут публічного права

## **СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Стаття присвячена дослідженню правових технологій діяльності органів публічної влади у секторі безпеки держави. Встановлено, що правова технологія – це певний нормативно визначений як можливий спосіб впорядкування конкретного виду суспільних відносин, який уповноважено застосовувати конкретного суб'єкта. Сформовано тезу про специфікацію правових технологій в залежності від двох чинників: 1) того, хто застосовуватиме правову технологію (суб'єктний критерій); 2) сфери, для якої буде сформовано правову технологію (об'єктний критерій).

Акцентовано увагу на тому, що в Україні функціонує стала система публічно-владних інституцій, елементи якої можуть бути задіяні в регулюванні певних суспільних відносин або ні. Тому, первісного значення має виокремлення законодавчо визнаних публічних інституцій в якості органів публічної влади, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки.

Встановлено, що поняття «органи публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки» є ширшим за поняття «сектор безпеки», яке перелічує органи, що є спеціально уповноваженими на забезпечення безпеки держави. До органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки віднесемо: 1) тих, що в значенні профільного законодавства в секторі безпеки держави уповноважено здійснювати демократичний цивільний контроль; 2) тих, що значенні профільного законодавства віднесено до сектору безпеки. Запропоновано зміни до Закону України «Про національну безпеку» в частині деталізації статусу судів як органів публічної влади, що наділені повноваженнями в сфері безпеки держави.

Визначено, що правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеки. Будь-які правові технології, що застосовуються органами публічної влади в секторі безпеки мають відповідати таким вимогам: 1) застосовуватись виключно за умови дотримання принципу верховенства права; 2) застосовуватись виключно у межах компетенції конкретного суб'єкта; 3) застосовуватись для забезпечення публічних інтересів.

**Ключові слова:** орган публічної влади, сектор безпеки держави, правові технології, спосіб впорядкування, метод правового впливу.

**Вступ.** Постійна трансформація загроз національній безпеці Української держави опосередковує потребу в переформатуванні не лише державного регулювання в секторі безпеки, але і всіх його можливих складових (включаючи забезпечення законності в секторі безпеки), що повинно бути основою для стабільного існування та розвитку суспільства. Одним із дієвих чинників національної стабілізації без-

пекових питань є оптимізація діяльності органів публічної влади, які можуть своїми рішеннями впливати на стан безпеки в державі. Примітно, що пошук оптимізації впливу на формування та забезпечення належного стану національної безпеки актуалізовано з одного боку, діджиталізацією суспільних відносин з одночасним перенесенням інформації в цифрову площину, а з іншого – глобалізацією суспільних відносин, що супроводжується розмиттям національних кордонів в частині



втілення безпекових питань. Встановленню умов та засад сектору безпеки присвячено дослідження, яких проведено В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, Р.А. Калюжним, В.А. Ліпканом, Ю.В. Мех, В.Я.Настюком, В.С. Цимбалюком, Р.В.Шаповалом та іншими [1, 2, 3]. Проте, беручи до уваги оновлення якісних характеристик національної безпеки держави в цілому, а також необхідність виокремлення рис, що притаманні для управлінських структур в означеній сфері, можна стверджувати, що питання діяльності органів публічної влади в секторі безпеки держави не розглядалось на належному доктринальному рівні. Тому **метою статті** є здійснення дослідження сучасного стану формування правових технологій діяльності органів публічної влади в секторі безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що категорія «технологія» використовується для позначення сукупності знань, методів, способів та інструментів, які супроводжують певний тип діяльності. Для цілей визначення змістовного наповнення категорії «технологія» у праві доцільним є звернення уваги на висновки Адамюк Д.І. щодо тлумачення цього поняття як такого, що відображає складний результат інтелектуальної діяльності, включає в себе сукупність систематизованих науково-технічних знань (або науково-технічних результатів), виражених у формі об'єктів прав інтелектуальної власності чи інших не охоронюваних законом результатів інтелектуальної діяльності, які застосовуються при організації й функціонуванні конкретного виробничого процесу, виконанні робіт чи наданні послуг, під час збуту або споживанні [4, с. 37]. Таким чином, правова технологія – це певний нормативно визначений можливий спосіб впорядкування конкретного виду суспільних відносин, який уповноважено застосовувати конкретного суб'єкта.

Специфікація правових технологій залежатиме від двох чинників: 1) того, хто застосовуватиме правову технологію (суб'єктний критерій); 2) сфери, для якої буде сформовано правову технологію (об'єктний критерій). Встановлення черговості їх застосування є недоцільним в

правовому полі. З одного боку, визначену сферу суспільних відносин може впорядковувати лише той суб'єкт, якого на це уповноважено нормою права. З іншого боку, суб'єкти владних повноважень при здійсненні будь-яких дій або при утриманні від їх вчинення та прийнятті рішень мають суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та у ст. 19: «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» [5].

В Україні функціонує стала система публічно-владних інституцій, елементи якої можуть бути задіяні в регулюванні певних суспільних відносин або ні. Тому, первинно звернемо увагу на законодавчо визначених публічних інституціях в якості органів публічної влади, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку», сектор безпеки держави визначається через «...діяльність уповноважених суб'єктів – систему державних інституцій, утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [6]. Проте поняття органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки є ширшим за поняття «органів управління сектор безпеки», яке перелічує органи, що є спеціально уповноваженими на забезпечення безпеки

держави. До органів публічної влади зараховуються: органи державної влади, їх посадові та службові особи, незалежно від їх віднесення до законодавчих, судових чи виконавчих органів; державні інституції, яких не віднесено до жодної з гілок влади, типу Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО); органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи – у випадках та у спосіб, яких встановлено законом. Таким чином, до органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки віднесемо: 1) тих, що в значенні профільного законодавства в секторі безпеки держави уповноважено здійснювати демократичний цивільний контроль; 2) тих, що значенні профільного законодавства віднесено до сектору безпеки.

Акцентуємо увагу на використанні терміну «демократичний цивільний контроль» для цілей законодавства в секторі безпеки держави як категорії, що об'єднує різного роду органів публічних влади, що наділені певними повноваженнями в секторі безпеки. Йдеться про передбачені Законом України «Про національну безпеку»: Президента України, якого уповноважено здійснювати контроль за сектором безпеки і оборони; РНБО як спеціально уповноваженого суб'єкта в секторі безпеки держави (ст. 5); Верховну Раду України в частині здійснення парламентського контролю та законотворчої діяльності (ст. 6); Кабінет Міністрів України щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони (ст. 7); Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в частині здійснення цивільного контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, службовими (посадовими) особами і громадянами законів України, інших нормативно-правових актів з питань національної безпеки і оборони (ст. 8), а також суди (ст. 9) [6].

Доцільним видається зміна формулювання ст. 9 Закону України «Про національну безпеку» з конкретизацією змісту

її положення таким чином: «Рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб з питань національної безпеки і оборони можуть бути оскаржені в суді».

2. Контроль за виконанням судових рішень з питань національної безпеки і оборони здійснюють суди».

Отже, правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеки.

Будь-які правові технології, що застосовуються органами публічної влади в секторі безпеки мають відповідати таким вимогам: 1) застосовуватись виключно за умови дотримання принципу верховенства права; 2) застосовуватись виключно у межах компетенції конкретного суб'єкта; 3) застосовуватись для забезпечення публічних інтересів.

Змістовно правова технологія в секторі безпеки визначає захід, який використано в якості регулятора, а зовнішньо вона ідентифікується в визначеній правовій формі. Так, наприклад, суть правових технологій в діяльності органів публічної влади у секторі безпеки складатимуть їх права та обов'язки щодо здійснення цивільного демократичного контролю.

Формування правових технологій з оновленим змістом пов'язується з зобов'язанням України реформувати законодавство відповідно до стандартів ЄС, а також наявним рівнем суспільних відносин. До прикладу, одним із напрямів реформування сектору безпеки та новою правовою технологією, яку мають використовувати органи публічної влади в секторі безпеки є оборонний менеджмент всіх рівнів організації і регулювання організаційної діяльності. Первинно відбувається формулювання політики на вищих рівнях командування й уряду, і поширюється на керівництво і контроль, іноді в найменших деталях, щодо всіх аспектів службової діяльності. Керівники повинні правильно оцінити обстановку для того, щоб планувати, організувати, направляти, коор-

динувати і контролювати зусилля підпорядкованих організації. Як організаційний процес, оборонний менеджмент перебуває між формуванням політики оборони і фактичним управлінням збройними силами. Цей процес повинен охоплювати такі області діяльності, як управління оборонними ресурсами, управління персоналом і управління закупівлями. Оборонний менеджмент є важливим способом впорядкування сектору безпеки, оскільки він прагне до ефективності й економічності сил оборони, створюючи їм умови для виконання своїх обов'язків щодо забезпечення державної безпеки і захисту від зовнішніх загроз найефективнішим чином. Завдяки тому, що ресурси витрачаються відповідально і стратегічно правильно, у відповідності до більш широкої політики національної безпеки, оборонний менеджмент сприяє ефективному управлінню. Це передбачає суворе дотримання прозорості та підзвітності на всіх організаційних рівнях та наявності ефективної системи контролю [7].

В якості прикладу оновлення змістовної частини правової технології, що використовується органами публічної влади для впорядкування суспільних відносин в сфері національної безпеки, може слугувати забезпечення поступальної прозорості в сфері національної безпеки. Згідно Ініціативи щодо прозорості та підзвітності, державні діячі, держслужбовці, керівники й директори компаній та організацій тощо зобов'язані діяти відкрито, передбачувано і зрозуміло, заохочуючи залучення й підзвітність. Інститути сектору безпеки надають безпеку як суспільне благо. Тому, прозорість і підзвітність гарантів безпеки, з точки зору як продукту/послуги, так і процесу, тут дуже важлива, оскільки вони прямо впливають на якість цього суспільного блага. Інформація може бути оприлюднена у річних звітах, «Білих книгах» з питань оборони та безпеки, публікаціях річного бюджету тощо. Публікація таких документів та іншої відповідної інформації обов'язкова для забезпечення прозорості та підзвітності. Станом на теперішній час, перелік посадових осіб і відкритих документів, які допомагають забезпечити прозорість

інститутів сектору безпеки, залишається доволі коротким [8]. Для забезпечення якості цивільного демократичного контролю в секторі безпеки, вагоме значення матиме й підзвітність як елемент правових технологій, що має включати комплекс незалежних та ефективних судових органів; процесуальні та санкційні механізми; схеми інформування, моніторингу та нагляду, разом з міцним та активним громадянським суспільством.

Практичне втілення правових технологій органів публічної влади в секторі безпеки відобразатиметься через:

1) видання Президентом України наказів і директиви з питань оборони, указів і розпоряджень з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України [6];

2) видання у межах повноважень наказів організаційно-розпорядчого характеру Міністерством оборони України з питань, що стосуються національної безпеки (перелік закріплено в п. п. 4 п. 3 Положення про Міністерство оборони України [9]);

3) видання директив і наказів військам (силам) Збройних Сил, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, Держспецтрансслужбі і Держспецзв'язку, що залучаються до виконання завдань у сфері оборони начальником Генерального штабу Збройних Сил України [10];

4) видання Головою Адміністрації Держспецтрансслужби наказів, розпоряджень і директив з питань здійснення організаційних заходів щодо забезпечення стійкого функціонування транспорту, що використовується в інтересах оборони держави, в мирний час та в особливий період [11] тощо.

Можливим проявом реформування форми закріплення правової технології в діяльності органів публічної влади у секторі безпеки є поширення практики використання адміністративних договорів. У цілому, поняття «договір» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних та трудових правовідносинах. Використання вказаного терміну в сфері національної безпеки пов'язано з здійсненням особливого виду діяльності – управлінням суспільними справами, що одночасно свідчить про часткове застосування дис-

позитивного методу для впорядкування публічно-правових правовідносин. Визначення поняття «адміністративний договір» міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 якого «...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: 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 [12].

Розмиття публічного та приватного в сфері національної безпеки є наслідком використання диспозитивного інструментарію в традиційно імперативно врегульованих сферах як прояву людиноцентризму та демократизації публічних інституцій. Застосування адміністративного договору в секторі безпеки покликано забезпечувати розвиток нових форм солідарності, партнерства і співробітництва, коли традиційний владно-розпорядчий характер відповідної активності стабілізується шляхом впровадження альтернативного варіанту у вигляді адміністративно-погоджувального та впорядковуючого формату взаємодії. Незважаючи на всю перспективність застосування адміністративних договорів як інструмента діяльності публічних інституцій, на сьогоднішній день існує розрив між теоретичними розробками цього явища правової дійсності та намаганнями на їх базі створити концептуальні засади договірної регулювання суспільних відносин в сфері безпеки держави.

**Висновки.** Підсумовуючи приходимо до висновку, що правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть

застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеку. Змістовно правова технологія визначає захід, який використано в якості регулятора, а зовнішньо вона ідентифікується в визначеній правовій формі. Виокремлено напрями реформування сектору безпеки в частині формування правових технологій діяльності органів публічної влади: а) змістовного характеру, типу впровадження оборонного менеджменту всіх рівнів організації і регулювання організаційної діяльності, забезпечення поступальної прозорості в секторі безпеки держави; б) формального характеру, типу поширення практики використання типових адміністративних договорів.

### Список використаної літератури:

1. Shapoval, R. V., Nastyuk, V. Y., Bezpalova, O. I., Khrystynchenko N. P. Path towards national security in the European Union: genesis and further development processes. *Journal of Security and Sustainability*. 2018. Issues 8 (1). P. 45-54.
2. Мех Ю.В. Сучасний погляд на адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки України. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С.300-303.
3. Mekh Y., Georgiievskiy I., Ignatchenko I., Maslova I., Kostenko I. Public-Private Partnership in the Security Sector: Updating in the Conditions of Counteracting the COVID-19 and Armed Aggression in Eastern Ukraine. *Revista De La Universidad Del Zulia*. Volume: 13, Issue: 37, 2021. P. 347-361.
4. Адамюк Д.І. Поняття технології: встановлення змісту та співвідношення з іншими суміжними поняттями. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1 (4). С. 34-41.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. About defence management. URL: <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/about-dm/>

8. Bonn International Center for Conversion (BICC) (2002), Voice and accountability in the security sector. Paper 21.
9. Про затвердження положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>
10. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21.06.2006 р. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/U769\\_06?an=9](https://ips.ligazakon.net/document/U769_06?an=9)
11. Питання Державної спеціальної служби транспорту: Указ Президента України від 06.08.2004 р. № 873. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873/2004#Text>
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

**Tsybulnyk N. Yu. The current state of formation of legal technologies for the activities of public authorities in the security sector of the state**

*The article is devoted to the study of legal technologies of public authorities in the state security sector. It was established that legal technology is a certain normatively defined as a possible way of organizing a specific type of social relations, which is authorized to be used by a specific subject. A thesis was formed about the specification of legal technologies depending on two factors: 1) who will apply the legal technology (subject criterion); 2) areas for which legal technology will be formed (objective criterion).*

*Attention is focused on the fact that in Ukraine there is a permanent system of public-authority institutions, the elements of which may or may not be involved in the regulation of certain social relations. Therefore, it is of primary importance to distinguish legally recognized public institutions as public authorities empowered in the national security sector.*

*It was established that the concept of «public authorities authorized in the security sector» is broader than the concept of «security sector», which lists the bodies that are specifically authorized to ensure the security of the state. The public authorities authorized in the security sector include: 1) those authorized to exercise democratic civil control in the security sector of the state under the relevant legislation; 2) those whose values are assigned to the security sector by the relevant legislation. Amendments to the Law of Ukraine «On National Security» are proposed in terms of detailing the status of courts as public authorities empowered in the field of state security.*

*It was determined that the legal technologies of the activities of public authorities in the security sector are a set of normatively established ways of ensuring the national security of the state, which can be applied by subjects of democratic civil control and subjects included in the security sector.*

*Any legal technologies used by public authorities in the security sector must meet the following requirements: 1) be used exclusively under the condition of compliance with the principle of the rule of law; 2) to be applied exclusively within the competence of a specific subject; 3) be used to ensure public interests.*

**Key words:** public authority, state security sector, legal technologies, method of regulation, method of legal influence.

