

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія
ПРАВО

Випуск 83

— *Частина 2* —

Ужгород, 2024

Журнал включено до категорії «Б» щодо видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук
(Наказ МОН України від 26.11.2020 № 1471 Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства від 26 листопада 2020 року та внесення змін до наказів Міністерства освіти і науки України від 2 липня 2020 року № 886, від 24 вересня 2020 року № 1188).

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

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:

Бисага Юрій Михайлович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет».

ЗАСТУПНИКИ ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:

Белов Дмитро Миколайович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Заборовський Віктор Вікторович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права та процесу, директор НДІ теорії та практики правосуддя юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

ЧЛЕНИ РЕДКОЛЕГІЇ:

Белова Мирослава Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Берч Вероніка Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Бисага Юрій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правових дисциплін Карпатського університету ім. Августина Волошина;

Брочкова Катаріна – доктор хабілітований, кандидат юридичних наук, доктор філософії (Словацька республіка);

Булеца Сібілла Богданівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Гарагонич Олександр Васильович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського права та господарського процесу Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Гомонай Василь Васильович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Греца Ярослав Васильович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Дешко Людмила Миколаївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Жезихова Мартина – кандидат юридичних наук, доцент Університету імені П.Й.Шафарика (м. Кошице, Словацька Республіка);

Ковач Юліус – доктор юридичних наук, професор, проректор Паневропської високої школи (м. Братіслава, Словацька Республіка);

Кучарик Рудольф – доктор філософії (Словацька Республіка);

Лазур Ярослав Володимирович – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Манзюк Василь Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Менджул Марія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Мраз Станіслав – доктор юридичних наук, професор, ректор Університету Данубіус (м. Сладковічево, Словацька Республіка);

Ондрова Юлія – кандидат юридичних наук, доцент Університету імені П.Й.Шафарика (м. Кошице, Словацька Республіка);

Палінчак Микола Михайлович – доктор політичних наук, професор, декан факультету міжнародних економічних відносин ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Рогач Іван – кандидат юридичних наук, доцент, юридичний факультет Університету Данубіус (м. Сладковічево, Словацька Республіка);

Рогач Олександр Янович – доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Фрідманський Роман Михайлович – кандидат юридичних наук, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Чечерський Віктор Іванович – доктор юридичних наук, офіс Генерального прокурора.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет», протокол № 08 від 02.07.2024 р.

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія KB № 21500-11300P,
видане Державною реєстраційною службою України 24.11.2014 р. Офіційний сайт видання: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/>

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 5. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Дусяк О.С., Тінін Д.Г. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТАКТИЧНОЇ МЕДИЦИНИ
В СЛУЖБОВО-БОЙОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УМОВАХ ДІЇ
ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ
В КРИТИЧНИХ СИТУАЦІЯХ ТА УМОВАХ ВЕДЕННЯ БОЮ..... 11

Костогриз Я.О. ДО ПИТАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПРАЦІ ТА ЗАЙНЯТОСТІ:
СЬОГОДНІШНІ РЕАЛІЇ..... 18

Рильова В.В. БАНКРУТСТВО РОБОТОДАВЦЯ ЯК НАСЛІДОК
ЙОГО НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ..... 24

Росолов В.В. ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ –
ВАЖЛИВА ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ..... 29

Сімутіна Я.В. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОЛЕКТИВНИХ ТРУДОВИХ ПРАВ
ЗА МЕЖАМИ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН..... 34

Спаських Ю.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИВАТНОСТІ ПРАЦІВНИКА
НА РОБОЧОМУ МІСЦІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ..... 42

Стецьків М.Б. ВИСЛУГА РОКІВ ЯК УМОВА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ПРИРІВНЯНИХ ДО НИХ ОСІБ..... 48

Тихонович О.Ю. ОСОБЛИВОСТІ УМОВ ПРАЦІ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ
ІЗ ДИСТАНЦІЙНОЮ ФОРМОЮ ЗАЙНЯТОСТІ..... 56

Тінін Д.Г. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ
В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ:
МОЖЛИВОСТІ ТА НЕОБХІДНІСТЬ КООРДИНАЦІЙНИХ ДІЙ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ
ПІД ЧАС ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ
ТА ПІДКОНТРОЛЬНИХ УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ..... 62

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Арзамасцева О.А. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ
РОСЛИННОГО СВІТУ, ЩО ЗНАХОДЯТЬСЯ ПІД ОСОБЛИВОЮ ОХОРОНОЮ..... 69

Балюк Г.І., Ковальчук Т.Г. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ
В МИРНИХ УМОВАХ ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ..... 75

Григор'єва Х.А. ЗРОШЕННЯ ТА ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА
В КОНТЕКСТІ ДЕФЦИТУ ВОДИ:
ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... 84

Канівець Л.А. ОСОБЛИВОСТІ ВІДЧУЖЕННЯ ОБ'ЄКТУ НЕРУХОМОСТІ,
РОЗТАШОВАНОГО НА ВЛАСНІЙ ЗЕМЕЛЬНІЙ ДІЛЯНЦІ..... 97

Ковтун О.М. ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ.....	103
Кузнецова М.Ю., Гресь Н.М., Шапран В.В. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО З ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗБІЛЬШЕННЯ НЕГАТИВНИХ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА.....	110
Матвійчук А.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ПРИ РАДІАЦІЙНИХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ НА АТОМНИХ СТАНЦІЯХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	116
Мироненко І.В., Яремак З.В., Данилюк Л.Р. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН В УКРАЇНІ.....	124
РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
Бездєнєжна Д.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ЗАЙНЯТОСТІ ОКРЕМІЙ КАТЕГОРІЇ ОСІБ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ.....	130
Безкровний Ю.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ.....	139
Білак М.М. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЦИВІЛЬНОЇ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ.....	143
Важинський В.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ІНВЕСТИТОРІВ.....	152
Василюк Б.Л. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ДОЗВОЛУ ОРГАНОМ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НА ВЧИНЕННЯ ПРАВОЧИНІВ ЩОДО НЕРУХОМОГО МАЙНА, ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЯКЕ АБО ПРАВО КОРИСТУВАННЯ ЯКИМ МАЄ ДИТИНА.....	159
Веселов М.Ю., Пилипів Р.М., Єднак Д.Д. НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДІЯМ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	164
Гачкевич А., Файник А., Федюра В. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЧИННИКИ ЗРОСТАННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЦЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ КАНАДИ У СФЕРІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ.....	170
Головацький Н.Т. ПРОЗОРИСТЬ ТА ЗГОДА ЯК ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УКРАЇНІ.....	178
Головков О.М., Олексієнко С.В., Скрипка О.М. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ РІЗНОВИДІВ СЛУЖБОВОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....	185
Гришина Н.В. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСОНАЛІЗАЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	193
Дем'янчук Ю.В., Кирєєв В.Ю., Шелест А.П. ВИОКРЕМЛЕНІ ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДІЯМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	199

Деменко О.Є. ПОРЯДОК УЗГОДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ ФІНАНСОВОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА В МЕЖАХ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	205
Зьолка В.Л., Король М.О. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ТА РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	211
Ігнатенко С.С. ЄДИНИЙ ПОДАТОК В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАТИ НЕ МОЖНА СКАСУВАТИ.....	218
Кагановська Т.Є. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ У РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	224
Кантор Н.Ю. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	232
Каграманян Х.К. УДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ В СЕРВІСНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ.....	239
Кіблик Д.В. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ БЕЗБАР'ЄРНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС СПІЛКУВАННЯ З ОСОБАМИ, ЩО МАЮТЬ МЕНТАЛЬНІ ПОРУШЕННЯ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	243
Козін С.М. ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ, ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	248
Колб С.О. ЕВОЛЮЦІЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ В СПОРАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВИМИ ОРГАНАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ МАЙНА.....	253
Кондратьєв Є.Є. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НОТАРІУСАМИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО.....	262
Крилов Д.Б. РЕАЛЬНІСТЬ ГОСПОДАРСЬКОЇ ОПЕРАЦІЇ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ДОКАЗУВАННЯ.....	268
Крупнова А. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	277
Ліховіцький Я.О., Довба Т.В. ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПОСАДОВИМИ ТА СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ, ЯКІ ПРИХОВУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	288
Макаренко О.Ю., Мацак М.Д., Макаренко Н.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	295
Машика Ю.В. ФІСКАЛЬНА ФУНКЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ В КОНТЕКСТІ РІШЕНЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	300
Мінка Т.П. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПОНЯТЬ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ І ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ.....	307

Назарчук А.В. ЗМІСТОВНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	311
Наконечна А.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	316
Нестеренко К.О., Полтавець А.А. ІНСТИТУТ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ.....	322
Павлович-Сенета Я.П. МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ УТВЕРДЖЕННЯ НОВИХ ПРИНЦИПІВ ЇХ НАДАННЯ.....	327
Пашинський А.П., Бригінець О.О. МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕКЛАРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	332
Солончук І.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБИСТЕ ТА СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ ОСОБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	339
Ткаченко О.Г., Кравчук М.В. МІСЦЕ ПРОЦЕДУРИ, ПРОВАДЖЕННЯ І ПРОЦЕСУ У АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИНАХ З ТОЧКИ ЗОРУ ПРАВОСУДДЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	345
Фенич Я.В., Малеш П.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПРИТУЛКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	352
Фурик Б.Б. МІГРАЦІЯ ЯК ЕФЕКТ АГРЕСІЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ: РОЗУМІННЯ НАСЛІДКІВ.....	358
Шандрук С.М. ХАРАКТЕРНІ РИСИ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	365
Шаренко М.С. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ FİNTECH У КОРОЛІВСТВІ БЕЛЬГІЯ.....	371
Шило Є.П. ПРИНЦИПИ ГУМАНІЗМУ ТА СПРАВЕДЛИВОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ХРИСТІЯНСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ.....	376
Шишкарьова О.Г. КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	385
Явтушенко Д.А. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....	391
Ярема О.Г. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ОСНОВ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	397

CONTENTS

SECTION 5. LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Dusiak O., Tinin D. SOME ASPECTS OF TACTICAL MEDICINE IN SERVICE AND COMBAT ACTIVITIES OF POLICE OFFICERS UNDER THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE: PROBLEM ISSUES IN CRITICAL SITUATIONS AND COMBAT CONDITIONS.....	11
Kostohryz Ya.O. ON THE ISSUE OF CORRUPTION IN THE SPHERE OF LABOR AND EMPLOYMENT: TODAY'S REALITIES.....	18
Rylova V.V. BANKRUPTCY OF THE EMPLOYER AS A CONSEQUENCE OF HIS INSOLVENCY.....	24
Rossolov V.V. COMPENSATION FOR NON-PECUNIARY DAMAGE IN LABOR LAW IS AN IMPORTANT GUARANTEE OF THE PROTECTION OF WORKERS' RIGHTS.....	29
Simutina Y.V. CHALLENGES TO THE EXERCISE OF COLLECTIVE LABOUR RIGHTS OUTSIDE THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP.....	34
Spassky Yu.V. ENSURING EMPLOYEE PRIVACY AT THE WORKPLACE: CURRENT STATE AND PROBLEMS.....	42
Stetskiv M.B. YEARS OF SERVICE AS A CONDITION FOR PENSION SECURITY OF MILITARY OFFICERS AND PERSONS EQUIVALENT TO THEM.....	48
Tykhonovych O.Yu. PECULIARITIES OF WORKING CONDITIONS FOR EMPLOYEES WITH A REMOTE FORM OF EMPLOYMENT.....	56
Tinin D. INFORMATION AND ANALYTICAL PROVISION OF THE POLICE IN THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE: POSSIBILITIES AND NEED FOR COORDINATED ACTIONS OF THE POLICE WHEN RECEIVING INFORMATION ON THE TEMPORARILY OCCUPIED AND UNDER CONTROL UKRAINIAN TERRITORIES.....	62
SECTION 6. LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCE LAW	
Arzamastseva O.A. PROBLEMATIC ISSUES OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE USE, REPRODUCTION AND PROTECTION OF SPECIALLY PROTECTED FLORA.....	69
Balyuk G.I., Kovalchuk T.G. LEGAL REGULATION OF RELATIONS REGARDING THE PROVISION OF NUCLEAR AND RADIATION SAFETY IN UKRAINE IN PEACETIME AND MARTIAL LAW CONDITIONS.....	75
Hryhorieva K. IRRIGATION AND FOOD SECURITY IN THE CONTEXT OF WATER SHORTAGE: LEGAL ISSUES AND PERSPECTIVES.....	84
Kanivets L.A. PECULIARITIES OF THE ALIENATION OF THE REAL ESTATE OBJECT LOCATED ON ONE'S OWN LAND PLOT.....	97
Kovtun O.M. ENVIRONMENTAL AND LEGAL ASPECTS OF THE ARMED AGGRESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION AGAINST UKRAINE.....	103

Kuznetsova M., Gres N., Shapran V. INTRODUCTION OF THE POSITION OF THE COMMISSIONER FOR ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS IN UKRAINE TAKING INTO ACCOUNT THE INCREASE IN NEGATIVE FACTORS AFFECTING THE STATE OF THE ENVIRONMENT.....	110
Matviichuk A.O. LEGAL REGULATION OF POPULATION PROTECTION DURING RADIATION EMERGENCY SITUATIONS AT NUCLEAR POWER PLANTS UNDER MARTIAL LAW.....	116
Myronenko I.V., Yaremak Z.V., Danyliuk L.R. LEGAL RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE LEGAL REGIME OF SANITARY PROTECTION ZONES IN UKRAINE.....	124
SECTION 7 ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW	
Bezdienezhna D.O. ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF SERVICES BY THE STATE EMPLOYMENT SERVICE TO A SEPARATE CATEGORY OF PERSONS IN WARTIME CONDITIONS.....	130
Bezkrivnyy Y.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW.....	139
Bilak M.M. ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATIONS OF CIVIL FIREARMS CIRCULATION RULES AS A COMPONENT OF STATE CONTROL.....	143
Vazhynskiy V.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS AND METHODS OF COUNTERING VIOLATIONS OF PUBLIC INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF INSTITUTIONAL INVESTORS.....	152
Vasylyuk B.L. THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR GRANTING PERMISSION BY THE BODY OF GUARDIANSHIP AND GUARDIANSHIP FOR THE EXECUTION OF TRANSACTIONS WITH RESPECT TO IMMOVABLE PROPERTY, THE RIGHT OF OWNERSHIP OF WHICH OR THE RIGHT OF USE OF WHICH THE CHILD HAS.....	159
Veselov M.Yu., Pylypiv R.M., Yednak D.D. TRAINING OF POLICE ACTIONS IN EMERGENCY SITUATIONS IN WAR CONDITIONS.....	164
Hachkevych A., Fainyk A., Fediura V. ORGANIZATIONAL FACTORS INFLUENCING THE GROWTH OF CANADA'S SCIENTIFIC AND RESEARCH POTENTIAL IN THE FIELD OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE.....	170
Holovatskiy N.T. TRANSPARENCY AND CONSENT AS THE MAIN PRINCIPLES OF PERSONAL DATA PROTECTION IN UKRAINE.....	178
Golovkov O.M., Oleksienko S.V., Skrypka O.M. ACTUAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF TYPES OF OFFICIAL TRAINING OF POLICE OFFICERS.....	185
Hryshyna N.V. APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF INDIVIDUALIZATION AND PERSONALIZATION IN THE ACTIVITY OF THE STATE EMPLOYMENT SERVICE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT.....	193
Demyanchuk Yu.V., Kyreiev V.Yu., Shelest A.P. HIGHLIGHTED DEBATABLE ASPECTS OF COMBATING CORRUPTION IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW IN UKRAINE.....	199
Demenko O.Ye. PROCEDURE FOR COORDINATION OF LEGISLATIVE NORMS OF FINANCIAL AND TAX LAW WITHIN THE FRAMEWORK OF PUBLIC LAW REGULATION.....	205

Zolkha V.L., Korol M.O. CHARACTERIZATION OF THE CONTENT AND LEVEL OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN THE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE.....	211
Ignatenko S.S. THE SINGLE TAX IN UKRAINE: REFORM OR REPEAL.....	218
Kaganovska T.Ye. ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS FOR THE PARTICIPATION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE'S ANTI-CORRUPTION POLICY.....	224
Kantor N.Y. MODERN APPROACHES TO DETERMINING THE GOALS OF THE NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW.....	232
Karhamanian Kh.K. IMPROVEMENT OF LEGAL GUARANTEES OF LEGALITY IN THE SERVICE ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS IN UKRAINE.....	239
Kiblyk D.V. THE THEORETICAL ASPECT OF ACCESSIBILITY IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE DURING COMMUNICATION WITH PERSONS WITH MENTAL DISORDERS: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE.....	243
Kozin S.M. ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN THE FIELD OF STANDARDIZATION, LICENSING AND ACCREDITATION OF HEALTHCARE IN UKRAINE.....	248
Kolb S.O. THE EVOLUTION OF JUDICIAL PRACTICE IN DISPUTES ABOUT THE USE OF ADMINISTRATIVE SEIZURE OF PROPERTY BY TAX AUTHORITIES.....	253
Kondratiev E.E. FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING PUBLIC SERVICES BY NOTARIES IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION OF PROPERTY RIGHTS TO IMMOVABLE PROPERTY.....	262
Krylov D.B. THE REALITY OF AN ECONOMIC TRANSACTION IN TAX LAW: PROBLEMS OF PROOF.....	268
Krupnova A. THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF INFORMATION SECURITY IN UKRAINE.....	277
Likhovitsky Ya., Dovba T. FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION AND EFFECTIVE CONTROL OVER OFFICIALS AND CIVIL SERVANTS WHO CONCEAL ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	288
Makarenko O.Y., Matsak M.D., Makarenko N.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PROVIDING FREE LEGAL AID UNDER MARTIAL LAW.....	295
Mashyka Y.V. THE FISCAL FUNCTION OF THE CUSTOMS AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE: ANALYSIS OF THE PROBLEMS IN THE CONTEXT OF THE DECISIONS OF THE HIGHER GOVERNMENT BODIES.....	300
Minka T.P. THEORETICAL AND LEGAL NATURE OF THE CONCEPTS OF SUPERVISION AND CONTROL AND THEIR RELATIONSHIP.....	307
Nazarchuk A.V. CONTENT-CONCEPTUAL CHARACTERISTICS OF GENDER EQUALITY IN PUBLIC SERVICE.....	311

Nakonechna A.V. LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE TO EXERCISE CONTROL IN THE FIELD OF BANKING ACTIVITY.....	316
Nesterenko K., Poltavets A. INSTITUTE OF ANTI-CORRUPTION AUTHORIZED STATE BODY OF GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT BODIES: FEATURES OF THE LEGAL REGULATION.....	322
Pavlovich-Seneta Ja. MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE BASED ON THE APPROVAL OF NEW PRINCIPLES OF THEIR PROVISION.....	327
Pashynskiy A.P., Bryhinets O.O. LIFESTYLE MONITORING OF DECLARANTS IN A STATE OF MARTIAL LAW.....	332
Solonchuk I.V. LEGAL REGULATION OF PROTECTING INFORMATION ABOUT PERSONAL AND FAMILY LIFE IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW.....	339
Tkachenko O.H., Kravchuk M.V. THE ROLE OF PROCEDURE, PROCEEDING AND PROCESS IN ADMINISTRATIVE AND TORT RELATIONS FROM THE POINT OF VIEW OF JUSTICE AND THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES.....	345
Fenyh Ya.V., Malesh P.V. LEGAL REGULATION OF THE ASYLUM GRANTING AND ENSURING OF THE REFUGEES' RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION.....	352
Furyk B.B. MIGRATION AS AN EFFECT OF RUSSIAN AGGRESSION AGAINST UKRAINE: UNDERSTANDING THE CONSEQUENCES.....	358
Shandruk S.M. CHARACTERISTICS AND SOCIAL SIGNIFICANCE OF THE CIVIL SERVICE.....	365
Sharenko M.S. LEGAL REGULATION OF FINTECH IN THE KINGDOM OF BELGIUM.....	371
Shylo Y. PRINCIPLES OF HUMANISM AND JUSTICE IN THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF CHRISTIAN VALUES.....	376
Shyshkarova O.G. CLASSIFICATION OF TYPES OF ASSESSMENT OF THE EFFICIENCY OF POLICE ACTIVITIES.....	385
Yavtushenko D.A. LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF ELECTRONIC SERVICES IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION.....	391
Yarema O.G. CHARACTERISTICS OF THE LEGAL FOUNDATIONS OF THE INFORMATION SOCIETY.....	397

РОЗДІЛ 5. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК: 351.74:614.88

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.1>

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТАКТИЧНОЇ МЕДИЦИНИ В СЛУЖБОВО-БОЙОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В КРИТИЧНИХ СИТУАЦІЯХ ТА УМОВАХ ВЕДЕННЯ БОЮ

Дусяк О.С.,
курсантка ДР-143 ННІФПНП

Тінін Д.Г.,
майор поліції, старший викладач кафедри ТСП,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-8593-1706
e-mail: dimatidnepr13@gmail.com

Дусяк О.С., Тінін Д.Г. Деякі аспекти тактичної медицини в службово-бойовій діяльності поліцейських в умовах дії правового режиму воєнного стану: проблемні питання в критичних ситуаціях та умовах ведення бою.

В статті висвітлено проблемні питання тактичної підготовки правоохоронців в умовах сьогодення, розглянуто актуальні проблеми та виклики, з якими можуть зустрітися правоохоронці під час виконання службових обов'язків та надання домедичної допомоги в умовах бою, надзвичайних та критичних ситуаціях.

Розглянуто питання взаємодії працівників Національної поліції України з іншими рятувальними службами на місці події для результативного надання домедичної допомоги. Зазначено, що взаємодія поліцейських та інших рятувальних служб на місцях події в умовах воєнного стану вимагає особливого підходу та ретельного планування. Необхідно забезпечити чітку координацію дій, належний рівень захисту персоналу рятувальних служб та врахування особливостей роботи в умовах бойових дій. Ефективна взаємодія між різними службами дозволить мінімізувати наслідки надзвичайних ситуацій та забезпечити безпеку населення в умовах воєнного стану.

В роботі висвітлено алгоритм дій надання допомоги постраждалим особам поліцейськими під вогнем, розглядаються ключові питання підготовки правоохоронців для надання ефективної домедичної допомоги в умовах воєнного стану або екстремальних ситуацій в цілому. Підкреслено важливість уніфікованих програм підготовки поліцейських з тактичної медицини, які мають включати як теоретичні знання, так і практичні навички.

Особлива увага приділяється забезпеченню високого рівня готовності поліцейських до швидкого та ефективного реагування на надзвичайні ситуації та збереження життя в умовах загостреного конфлікту. Службові ситуації, в яких можуть опинитися поліцейські, часто супроводжуються конфліктами та їх ескалацією, аж до «вогневого контакту» з правопорушником. Крім цього зазначено, що навчання поліцейських тактичній медицині не тільки допоможе їм надавати ефективну допомогу постраждалим, але й підвищить їхній рівень безпеки під час виконання службових обов'язків.

Ключові слова: тактична медицина, воєнний стан, зони надання допомоги за небезпекою, алгоритм дій, екстремальні ситуації, уніфіковані програми, домедична допомога.

Dusiak O., Tinin D. Some aspects of tactical medicine in service and combat activities of police officers under the conditions of the legal regime of martial state: problem issues in critical situations and combat conditions.

The article highlights the problematic issues of tactical training of law enforcement officers in today's conditions, considers the actual problems and challenges that law enforcement officers may face during the performance of official duties and the provision of first aid in combat conditions and emergency situations.

The issue of the interaction of the National Police of Ukraine with other rescue services at the scene for the effective provision of first aid was considered. It is noted that the interaction of the police and other rescue services at the scene of the event in the conditions of martial law requires a special approach and careful planning. It is necessary to ensure a clear coordination of actions, an appropriate level of protection for the personnel of the rescue services, and to take into account the peculiarities of work in the conditions of hostilities. Effective interaction between different services will minimize the consequences of emergency situations and ensure the safety of the population in the conditions of martial law.

The article highlights the algorithm of actions for providing assistance to injured persons by police officers under fire, considers the key issues of training law enforcement officers to provide effective first aid in conditions of martial law or extreme situations in general. The authors of the article emphasize the importance of unified training programs for police officers in tactical medicine, which should include both theoretical knowledge and practical skills.

Special attention is paid to ensuring a high level of readiness of police officers for quick and effective response to emergency situations and saving lives in the conditions of an aggravated conflict. Service situations in which police officers may find themselves are often accompanied by conflicts and their escalation, up to "fire contact" with the offender. Therefore, for the training of police officers, the section of tactical medicine is the most relevant, which teaches the basic skills of providing self- and mutual aid in combat conditions, which are primarily aimed at eliminating the preventive causes of death, taking into account the threat from combat operations or an active shooter. Unfortunately, there are infamous cases of the death of police officers while performing law enforcement tasks, which indicates the need for mandatory integration of first aid standards into their training and operations in various tactical situations. In addition, it is important to note that training police officers in tactical medicine will not only help them provide effective care to victims, but will also increase their level of safety while performing their duties. Therefore, unified training programs for police officers in tactical medicine should be an integral part of the training of law enforcement officers.

Key words: tactical medicine, martial law, emergency assistance zones, action algorithm, extreme situations, unified programs, pre-medical assistance.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення рівень небезпеки для життя та здоров'я правоохоронців під час виконання службових обов'язків досягає критичних показників, тому володіння знаннями з тактичної медицини є надзвичайно актуальним. Досить частими стали випадки, коли поліцейські у службовій діяльності стикаються з різноманітними ситуаціями, в яких необхідно надати невідкладну домедичну допомогу, вчасно прийти на допомогу і знати як себе поводити в стресових ситуаціях.

Після масованих ракетних атак, кількість яких останнім часом збільшилась, при виїзді на місце події правоохоронці повинні швидко зорієнтуватися та одразу визначити рівень небезпеки, адже надання допомоги можливе не у всіх ситуаціях. Треба в першу чергу подбати про власну безпеку та визначити алгоритм дій надання допомоги постраждалому. На нашу думку, для врятування життя та здоров'я вирішальну роль відіграє знання алгоритму дій надання першої домедичної допомоги пораненим особам або тим, хто знаходиться у невідкладному стані, тактики поводження себе у небезпечних місцях, включаючи поводження з вибухонебезпечними предметами.

В багатьох випадках надання допомоги постраждалому супроводжується наявністю стресової ситуації, в умовах ведення бою, з укриття дистанційно за допомогою голосових команд, тому необхідно мати належну підготовку та знання для якісного надання допомоги. Головним правилом і метою під час надання домедичної допомоги є саме допомогти, а не погіршити ситуацію.

Метою даної статті є розгляд та аналіз проблемних питань з тактичної медицини, які виникають в службово-бойовій діяльності правоохоронців і умовах воєнного стану, особливо в умовах

ведення бою. Визначення шляхів вирішення цих питань, розгляд алгоритму дій поліцейських в зонах можливого надання допомоги постраждалим під вогнем і в критичних ситуаціях.

Виклад основного матеріалу. З 2014 року Україна захищає свій суверенітет, національну ідентичність, безпеку та територіальну цілісність. 24 лютого 2022 року розпочався новий етап конфлікту з рф. Активізація бойових дій породжує багато практично значущих питань як щодо здійснення державного захисту, так і щодо забезпечення прав громадян, свободи військовослужбовців, організації військової служби, надання необхідної допомоги [1, с. 433].

В умовах відвернення військової агресії країни-окупанта в Україні військовослужбовці та правоохоронці стикнулись з необхідністю термінового набуття практичних навичок з тактичної медицини. Адже, надання допомоги постраждалому в такому контексті потребує не лише теоретичних навичок в системі підготовки, але й оволодіння практичною складовою.

Надання необхідної допомоги постраждалому в більшій частині буде супроводжуватись наявністю стресової або критичної ситуації, а в деяких аспектах може надаватись з урахуванням ведення бою, або дистанційно з укриття за допомогою голосових команд контролюючи при цьому свідомість самого постраждалого.

Додатково вказані обставини обумовлюють необхідність мати належну підготовку для грамотного надання допомоги особам, які постраждали не лише від ведення активних бойових дій на території, але й від постійних обстрілів та бомбардування України. В цьому випадку на місці події поліцейські повинні активно співпрацювати для надання необхідної допомоги потерпілим з іншими рятувальними службами (бригади екстреної медичної допомоги, підрозділів ДСНС тощо), при масових травмах – проводити медичне сортування потерпілих, організовувати їх транспортування в залежності від категорії для першочерговості транспортування до лікувального закладу [2, с. 1298].

Про особливості роботи поліцейських під час дії правового режиму воєнного стану розповів Євген Жуков (позивний – Маршал), десантник 79 аеромобільної бригади, начальник патрульної поліції та учасника війни на сході України. Він зазначає, що правоохоронці працюють в посиленому режимі – забезпечують діяльність блокпостів, перевіряють документи та транспортні засоби, проводять евакуацію населення, проводять пошук і розвідувальну роботу з диверсантами, а також протидіють мародерству. Зі слів Євгена: «Коли в Україні розпочалася повномасштабна війна, поліцейські роблять свою роботу на всіх напрямках: хто палить танки, хто воює, хто допомагає цивільним, хто годує їх, хто евакуює людей... Тому ми показали справжнє своє обличчя» [3]. Роблячи висновок з цього інтерв'ю, слід зауважити, що для правоохоронців в умовах воєнного стану актуальними та важливими є знання з тактичної медицини. Адже, під час виконання службових обов'язків трапляються випадки, коли необхідно вчасно та правильно надати домедичну допомогу, правильно поводити себе у стресових ситуаціях і знати на машинальному рівні як діяти у випадках, коли поранено цивільних осіб або напарників.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 18, п. 14 ч. 1 ст. 23, ч. 3 ст. 37 та ч. 4 ст. 43 Закону України «Про Національну поліцію» [4] серед основних обов'язків поліцейського закріплено надання ним невідкладної домедичної допомоги особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали в результаті застосування заходів примусу.

Погоджусь з думкою Мисливої О.О. про те, що поліцейські не є медичними працівниками, тож не мають великого досвіду порятунку життя лікарськими методами. Зіткнувшись із цим поліцейський часто може ухилитися від виконання обов'язку через страх зробити помилку або зовсім через незнання правил надання домедичної допомоги. Що буде гуманнішим, відповісти складно: ризикнути, можливо, завдавши більшої шкоди і з невеликою ймовірністю врятувати життя, або не завдавати людині інших страждань, ніж вона має [5, с. 144].

В цей же час, в основі порятунку життя і здоров'я постраждалого повинен бути присутній принцип гуманізму. Даний принцип проявляється у не заподіянні більших фізичних страждань та шкоди постраждалому під час надання допомоги. Звертаючись до Конституції вбачаємо, що права та свобода людини в нашій країні, як і життя, є одними з найвищих цінностей і охороняються державою. Правоохоронець не може вдаватися до дій, які завдають морального чи фізичного страждання, або принижують людську гідність [6, с. 122].

Проводячи аналогію між підготовкою поліцейських у мирний та воєнний час потрібно зазначити, що така підготовка повинна бути максимально наближена на виконання службово-бойових завдань в критичних ситуаціях. В умовах воєнного стану час на тривалу підготовку відсутній, од-

нак це не означає, що такої підготовки не повинно бути [7, с. 75]. Безумовно в службовій діяльності поліцейського мова йдеться про різноманітні тактичні ситуації з різним рівнем ризику, в яких він повинен надати допомогу собі, напарнику або іншому постраждалому. У зв'язку з цим, тактична медицина обґрунтовано включена до навчальної програми тактико-спеціальної підготовки.

Тактична медицина – це надання допомоги на догоспітальному етапі, націлене, передусім, на усунення попереджувальних причин смерті, за принципами, що враховують загрозу від бойових дій чи активного стрільця.

Основним завданням підготовки з тактичної медицини є надання майбутнім працівникам поліції теоретичних знань, освоєння ним практичних прийомів і навичок з надання домедичної допомоги в обсязі само- і взаємодопомоги при пораненнях, травмах і ураженнях [8, с. 5].

В сучасних умовах в системі тактичної підготовки правоохоронців та військовослужбовців використовуються протоколи за стандартами НАТО, які мають найкращу практику надання допомоги в критичній ситуації. До них можна віднести ТССС («Тактична допомога пораненим в умовах бойових дій»): ТЕСС – для мілітаризованого персоналу та ТССС – для усіх комбатантів.

Так, ТССС (Tactical Combat Casualty Care) включає загальний протокол надання першої медичної допомоги на полі бою, алгоритм найважливіших дій не лише з надання допомоги пораненим, а передусім тактичного складника у вигляді розуміння загальної картини поля бою та розмежування різних дій на різних етапах бою або в різних його частинах. ТЕСС (Tactical Emergency Casualty Care) – це військовий стандарт медицини, призначений для міських чи інших цивільних умов, який дає змогу заощадити сили і засоби, убезпечити мирне населення, а тактика дій дещо відрізняється від військової, оскільки розрахована на спільну роботу поліції та швидкої медичної допомоги, рятувальників, підрозділів спеціального призначення тощо [9, с. 208].

В цьому аспекті потрібно зазначити, що надання допомоги можливе не у всіх ситуаціях, а також не у всіх ситуаціях можливо надати необхідну допомогу. Відповідно до цього розрізняють зони можливого надання допомоги за небезпекою, які поділяються:

1. Червона (англ. – Care Under Fire (CUF), гаряча зона, підвищена небезпека, зона ураження, дії під вогнем/загрозою, пряма загроза). Має декілька визначень в теоретичних аспектах, але зміст однаковий, та полягає у перебуванні постраждалого в зоні де існує не відвернена небезпека.

2. Жовта (англ. Tactical Field Care (TFC), тепла зона, в укритті/на полі без ведення вогню, непряма загроза). Зона, в якій можливе надання необхідної допомоги, не критична зона, але в будь-який час може стати червоною.

3. Зелена (англ. Tactical Evacuation Care (TACEVAC), холодна, безпечна). Як правило, така зона передбачає надання допомоги в мобільних польових госпіталах, військових чи цивільних шпиталях, спеціалізованих клініках. Переважно складається у своєчасному супроводі до місця немедичної чи медичної евакуації (CASEVAC/MEDEVAC).

В момент прийняття рішення про необхідність надання допомоги постраждалому потрібно враховувати власну безпеку, адже ситуація може бути тимчасово контрольованою. Особливо це стосується надання допомоги в умовах бою або на лінії зіткнення. В сучасній війні розповсюдженими являються випадки полювання на бойових медиків. В такій ситуації полювання відбувається не на бійця, а на осіб, які надають кваліфіковану допомогу.

Особливістю надання допомоги постраждалому в бойових умовах являється свідомість останнього. В цьому випадку потрібно пам'ятати, що така особа перебуває в шоковому стані. Вона може не реагувати на вказівки рятувальника, або навпаки сприйняти рятувальника за ворога та відкрити вогонь на підході до нього. В такому разі за наявності свідомості постраждалого з останнім потрібно комунікувати та постійно контролювати його стан. При наближенні до постраждалого потрібно обеззброїти його або розрядити зброю та від'єднати магазин. При цьому потрібно пам'ятати про наявні боєприпаси на постраждалому, а також гранати, які у випадку евакуації постраждалого без свідомості можуть детонувати.

Розглянемо алгоритм дій надання допомоги постраждалому під вогнем:

1. Відповісти вогнем і сховатися в укриття. В цьому аспекті вихід з укриття під активний вогонь противника створює загрозу життю та здоров'ю рятувальника. Це обумовлює збільшення кількості постраждалих та може призвести до унеможливлення надання необхідної допомоги взагалі.

2. Наказати або очікувати від пораненого продовження виконання бойового завдання, якщо це можливо. За можливості ведення бою/вогню потрібно відвернути атаку, після чого може бути прийняте рішення про переміщення до постраждалого для надання допомоги.

3. Наказати пораненому переміститися в укриття і надати собі допомогу самостійно, якщо це можливо. За неможливості наближення до постраждалого потрібно з ним комунікувати для розуміння його пошкодження, свідомості, можливості самостійно надати собі першочергову допомогу без наближення рятівника до нього. За наявності у останнього свідомості надати йому вказівку переміститись до укриття, при цьому забезпечити йому вогневе прикриття. Комунікація повинна бути постійною, адже самостійна допомога може бути надана не в повному обсязі, або неправильно. В такому випадку постраждалий може втратити багато крові та втратити свідомість до появи рятівника.

4. Намагатися не допустити нанесення пораненому додаткових уражень. У разі втрати свідомості або неможливості постраждалим самостійно переміститись в укриття потрібно враховувати, що переміщення останнього до укриття з допомогою може призвести до завдання додаткових пошкоджень.

5. Поранені, що знаходяться в палаючих транспортних засобах або будівлях, повинні бути евакуйовані і переміщені у відносно безпечні місця. Вжити необхідні дії для запобігання горіння/тління.

6. Відновлення прохідності дихальних шляхів краще відкласти до етапу надання допомоги на полі бою (в жовтій зоні). На цьому етапі повинно бути забезпечено швидкісне переміщення непритомного постраждалого до укриття для можливості надання йому відповідної допомоги, при цьому забезпечивши більш безпечні умови для рятівника.

7. Зупинити небезпечну для життя зовнішню кровотечу, якщо тактична обстановка дозволяє:

- Наказати пораненому самостійно зупинити кровотечу, якщо він може це зробити.
- Використовувати рекомендований Комітетом ТССС джгут (турнікет) для зупинки кровотечі на ділянках тіла, на яких накладення джгута є можливим.
- Накласти джгут проксимальніше (вище) рани поверх одягу. Якщо місце поранення з небезпечною кровотечею не можна визначити точно, накласти й затягнути джгут якомога вище на ушкоджену кінцівку та перемістити пораненого в укриття [10, с. 239]. В даній ситуації витрачений час дуже цінний, адже якщо ви не можете точно визначити під одягом місце пошкодження, значить потрібно накласти турнікет якомога вище аби не гаяти час та не наражати на небезпеку себе та постраждалого.

Необхідно зауважити, що після отримання поранення постраждалий перебуває в емоційно збудженому стані або паніці, якщо він притомний звісно. Наявність такого стану та його крики про біль в конкретному місці демонструє наявність свідомості у постраждалого. Однак, дуже важливим аспектом являється встановлення контакту з ним в такому стані. За допомогою комунікації рятівник повинен встановити емоційний стан постраждалого, надавати команди щодо необхідності виявлення місця пошкодження, характеру пошкодження, спроможності дістатись найближчого укриття, можливості самостійно надати собі допомогу та ін.

Відповідно до сучасних реалій в Україні питання оволодіння правоохоронцями та військовослужбовцями практичними навичками тактичної медицини не потребує аргументування. Досить серйозним аспектом постає потреба застосування таких навичок в умовах ведення бою, зіткнення з супротивником, перебування в умовах тимчасової окупації та/або переходу в оборону у зв'язку з неможливістю виходу. Поліцейський, навіть за умов відсутності ознак комбатанта, може застосовувати практичні навички надання допомоги цивільному населенню на тимчасово окупованих територіях. Але, тут постає питання щодо надання кваліфікованої медичної допомоги та наявності відповідного лікувального закладу в подальшому.

Яскраво виражений приклад перебування поліцейського в якості «комбатанта» на тимчасово окупованій території можемо спостерігати під час захисту м. Маріуполя, а саме оборони заводу «Азовсталь» силами полку «Азов», бійцями 36-ї окремої бригади морської піхоти, примкненими до них невеликою кількістю патрульних поліцейських разом з їхнім очільником М. Вершиніним. Згідно з джерелом на момент початку бойових дій в м. Маріуполь та на його околицях перебувало декілька українських військових підрозділів. Ключову роль в обороні відіграють військовослужбовці полку «Азов», 36-ї окремої бригади морської піхоти, а також декілька інших підрозділів та батальйонів у складі ЗСУ. Також повідомляється, що відома інформація про участь в бойових діях за місто підрозділів поліції України, а також служби безпеки України [11, с. 206]. У зв'язку з цим потрібно сказати, що поліцейські можуть опинитися в критичній ситуації в умовах міста

або території обслуговування, але й в будь-який час набути статус «Комбатанта» та виконувати не зовсім властиві йому функції. Це означає, що загальні принципи підготовки, в тому числі й тактичної медицини, може знадобитись в будь-який момент.

Окрім тимчасових або незворотних втрат суто фізичної природи (травми, поранення чи загибель), мають місце й втрати соціального характеру, коли взаємодія політичних, соціальних, економічних, психологічних та індивідуально-особистісних складових провокує чи детермінує протиправну поведінку правоохоронців. Забезпечення особистої безпеки при виконанні службових обов'язків в умовах існування реальних ризиків – це та сфера професійної діяльності поліцейських, де недоліки знань і вмінь, не усвідомлення чи, навіть, ігнорування існуючих правил безпеки самі по собі вже є небезпечними [12, с. 176].

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, наше життя змінилося... Світ, який пережив лихоліття Другої Світової війни промовляючи «Ніколи більше», був змушений на початку 2022 року, тобто у XXI столітті, промовляти такі страшні назви міст як «Буча», «Бородянка», «Маріуполь», «Херсон» та інші. На жаль, Міжнародні організації, які створені для забезпечення та захисту прав людини, виявилися безсилими проти так званого «руського мира». Відсутність захисту поліцейських, які залишилися на окупованих територіях – це про наше сьогодні. Власне ця війна й ведеться за наші права, зокрема за право залишатися в своїх домівках та в своїй країні [13, с. 106]. Це означає те, щоб вижити в таких суворих умовах, потрібно мати відповідні навички та вміння зберегти своє життя та здоров'я. На сьогоднішній день знати мало, потрібно вміти та вчасно застосувати все, що збереже саме цінне що в нас є: життя, здоров'я, честь та гідність.

Висновок. Таким чином, в умовах військової агресії кожен військовий та правоохоронець нашої держави є захисником Батьківщини. Проведений аналіз сучасних реалій засвідчує, що під час ведення бойових дій виникають різноманітні ситуації, кожна з яких потребує комплексної ретельної оцінки, оскільки може мати певні особливості та нюанси.

У контексті війни на сході України, поліція виконує важливі завдання, такі як забезпечення діяльності блокпостів, перевірка транспорту, евакуація населення та боротьба з мародерством. Важливо відзначити, що поліцейські виявляють готовність і навички працювати в умовах воєнної конфлікту на різних напрямках та виконувати важливі гуманітарні функції.

З розповіді Є. Жукова вбачається, що в таких умовах важливою стає тактична медицина для поліцейських, оскільки вони можуть опинитися в ситуаціях, де невідкладна домедична допомога може врятувати життя. Враховуючи високий ризик, пов'язаний з військовим конфліктом, навчання поліцейських тактичної медицини стає необхідною складовою їхньої підготовки.

Законодавство України визнає найвищою цінністю життя та здоров'я людини, і тому надання невідкладної допомоги є однією з основних обов'язків поліцейських. Програми тактичної медицини для них повинні бути уніфікованими та включати теоретичні та практичні аспекти, забезпечуючи високий рівень готовності поліцейських до дій в екстрених ситуаціях.

Навіть за умови перебування на тимчасово окупованих територіях та не набувши статусу «Комбатанта», поліцейські мають можливість надавати допомогу цивільному населенню у невідкладних аспектах при отриманні поранень до надання кваліфікованої медичної допомоги. Факт необхідності набуття практичних навичок в галузі тактичної медицини став беззаперечним, а це означає потребу у постійному тренуванні вказаного матеріалу на практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тінін Д.Г. Гендерна рівність у воєнний час: як війна змінює роль жінок у суспільстві. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право* / голов. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород, 2023. Т. 2. Вип. 80. С. 432–437. Бібліогр.: с. 436–437 (15 назв). URL <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/297110/290044>. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.69>.
2. Тінін, Д.Г. (2022, October). Деякі аспекти необхідності домедичної підготовки поліцейських в умовах воєнного стану. In *The 7 th International scientific and practical conference “Modern research in world science” (October 2-4, 2022) SPC “Sci-conf. com. ua”*, Lviv, Ukraine. 2022. 1320 p. (p. 1296). https://www.researchgate.net/profile/M-Rumiantsev/publication/364225030_MODERN-RESEARCH-IN-WORLD-SCIENCE-2-41022/links/633fd803ff870c55ce094323f_MODERN-RESEARCH-IN-WORLD-SCIENCE-2-41022.pdf#page=1296.

3. Мерещук В. «Український свідок» показав, як працює поліція в умовах війни. Поліціанти роблять свою роботу у всіх напрямках. LB.ua. дорослий погляд на світ. 10.03.2022. URL: https://lb.ua/society/2022/03/10/508903_ukrainskiy_svidok_pokazav_yak.html.
4. Про національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015. Офіційний портал Верховної ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
5. Мислива О.О. Основи надання патрульною поліцією невідкладної (домедичної та медичної) допомоги постраждалим особам: навч. посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 144 с.
6. Задорожний, В., & Тимофєєв, В. (2023). Гуманізм як один із принципів діяльності працівників поліції при наданні першої допомоги. *Дотримання прав людини у правоохоронній діяльності: стан та перспективи*, 121. URL: https://www.researchgate.net/profile/Anna-Politova-2/publication/373295790_Politova_AS_Okremi_aspekti_zahistu_prav_ludini_v_umovah_zbrojnogo_konfliktu_Dotrimanna_prav_ludini_u_pravoohoronnij_dialnosti_stan_ta_perspektivi_mater_Vseukr_krug_stolu_m_Dnipro_28_berezna_2023_r_Dni/links/64e54b740453074fbda79440/Politova-AS-Okremi-aspekti-zahistu-prav-ludini-v-umovah-zbrojnogo-konfliktu-Dotrimanna-prav-ludini-u-pravoohoronnij-dialnosti-stan-ta-perspektivi-mater-Vseukr-krug-stolu-m-Dnipro-28-berezna-2023-r-Dn.pdf#page=121.
7. Тінін, Д., & Тимофєєв, В. (2023). Важливість підготовки поліцейських до несення служби в критичних ситуаціях в умовах воєнного стану. *Collection of Scientific Papers «SCIENTIA»*, (June 16, 2023; Athens, Greece), 75–77. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/article/view/1037.yu>
8. Тактична медицина: навчальний посібник В.Д. Шищук, С.І. Редько, М.М. Ляпа. Суми: ТОВ «ВПІ «Фабрика друку», 2016 р. 176 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/83332/1/Shyshchuk_tactical_medicine.pdf;jsessionid=D4B62B84B001D1B81BB45FB4D3AE73BA
9. Мислива О.О., Никифорова О.А., Бойко О.В. Методологія проведення занять із тактичної медицини для поліцейських в Україні з урахуванням сучасних вимог НАТО. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 207–212. doi: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1724>.
10. Roshchin, G. G. (2021). Тактична медицина. *Health of Society*, 10(6), 239-243. <https://doi.org/10.22141/2306-2436.10.6.2021.282>
11. Тінін Д. Статус українського поліцейського в умовах воєнного стану у випадку невиконання наказу про вихід з оточення або окупації (теоретичний аспект). *Правовий часопис Донбасу*. Випуск № 4(81) 2022. Частина 1. Донецький державний університет внутрішніх справ, 2022. 214 с., с. 204–208. DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-204-208>. <https://ljd.dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/03/38.pdf>.
12. Завістовський, О. Д. (2022, April). Проблемні питання щодо психологічного забезпечення безпеки професійної діяльності правоохоронців. In *The 7 th International scientific and practical conference “Modern science: innovations and prospects”*(April 3-5, 2022) SSPG Publish, Stockholm, Sweden. 2022. 378 p. (p. 175). URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/5999/1/MODERN-SCIENCE-INNOVATIONS-AND-PROSPECTS-3-5.04.22.pdf#page=175>.
13. Гунько, К., & Тінін, Д.Г. (2022). Коло повноважень поліцейського в умовах тимчасової окупації. *Матеріали конференцій МЦНД*, (16.12.2022; Вінниця, Україна), 106–107. URL: <https://archive.mcnd.org.ua/index.php/conference-proceeding/article/view/363>.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.2>

ДО ПИТАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПРАЦІ ТА ЗАЙНЯТОСТІ: СЬОГОДНІШНІ РЕАЛІЇ

Костогриз Я.О.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри трудового права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Костогриз Я.О. До питання корупції у сфері праці та зайнятості: сьгоднішні реалії.

Проблема корупції в усіх виявах, її причини та методи подолання привертає увагу чималої кількості науковців. Сьгодні сфера праці та зайнятості не лише є важливою інституційною основою здійснення корупції та пов'язаних з нею правопорушень у державі загалом, а й однією з цілей поширення корупції в державі. *Метою статті є дослідження проявів корупції в Україні у сфері праці та зайнятості, виявлення наявних проблем у цій сфері та внесення пропозицій до їх вирішення.* Наразі боротьба з корупцією стала пріоритетом державної політики України і частиною її міжнародних зобов'язань. За період проведення антикорупційної реформи досягнуто певних результатів у цій сфері діяльності держави і суспільства, зокрема, прийнято нове законодавство, створено антикорупційні органи і суди, упроваджено інноваційні інструменти запобігання корупції, триває розбудова громадського контролю. Водночас чинне трудове законодавство, хоча й є доволі прогресивним у розрізі захисту прав найманих працівників, втім для більш ефективного використання можливостей викриття корупції воно потребує змін, спрямованих на формування ще більшої охоронної ролі трудового права. Корупцію у сфері праці та зайнятості розглянуто як особливе соціально-правове явище, яке закономірним чином вкрай негативно відбивається на сфері праці та зайнятості, проте є також явищем, яке може бути мінімізовано трудо-правовими засобами (насамперед, нормативною основою трудового права, трудовими правами і обов'язками суб'єктів трудового права, актами реалізації трудового права та ін.), а також рядом інституційних механізмів у відповідній сфері (щонайперше, механізму запобігання та протидії непотизму, механізму забезпечення викривання працівниками корупції, механізму забезпечення гідної праці, механізму контролю і нагляду за станом дотримання правопорядку у сфері праці та зайнятості, механізму забезпечення охорони обмеженої в обігу інформації).

Ключові слова: трудове право, ринок праці, зайнятість, корупція, працівник, роботодавець, держава, національне законодавство, міжнародно-правові документи.

Kostohryz Ya.O. On the issue of corruption in the sphere of labor and employment: today's realities.

The problem of corruption in all its manifestations, its causes and methods of overcoming it attracts the attention of a considerable number of scientists. Today, the sphere of labor and employment is not only an important institutional basis for the implementation of corruption and related offenses in the state in general, but also one of the goals of the spread of corruption in the state. The purpose of the article is to study the manifestations of corruption in Ukraine in the field of labor and employment, to identify existing problems in this field and to make proposals for their solution. Currently, the fight against corruption has become a priority of Ukraine's state policy and part of its international obligations. During the period of the anti-corruption reform, certain results were achieved in this area of state and society activity, in particular, new legislation was adopted, anti-corruption bodies and courts were created, innovative tools for the prevention of corruption were introduced, and the development of public control is ongoing. At the same time, the current labor legislation, although it is quite progressive in terms of protecting the rights of employees, however, in order to more effectively use the opportunities to expose corruption, it needs changes aimed at forming an even greater protective role of labor law. Corruption in the sphere of labor and employment is considered as a special socio-legal phenomenon, which naturally

has an extremely negative impact on the sphere of labor and employment, but it is also a phenomenon that can be minimized by labor-legal means (first of all, the normative basis of labor law, labor rights and obligations of subjects of labor law, acts of implementation of labor law, etc.), as well as a number of institutional mechanisms in the relevant field (first of all, the mechanism for preventing and countering nepotism, the mechanism for ensuring the exposure of corruption by employees, the mechanism for ensuring decent work, the mechanism for control and supervision according to the state of compliance with law and order in the sphere of labor and employment, the mechanism for ensuring the protection of information restricted in circulation).

Key words: labor law, labor market, employment, corruption, employee, employer, state, national legislation, international legal documents.

Постановка проблеми. Корупція на сьогоднішній день вважається складним, системним і повсюдним, універсальним та високо адаптивним соціально-правовим явищем, що підриває правопорядок, а також знижує обороноздатність держави, маючи свій початок переважно у сфері праці та зайнятості. Це пояснюється тим, що як мінімум однією зі сторін корупційного діяння практично завжди є особа, котра має статус працівника, й завдяки своєму статусу набуває можливості здійснювати недобросовісну практику спотворення правопорядку, спотворюючи цінності, мету та завдання трудового права. Крім того, важливо мати на увазі, що сфера праці та зайнятості не лише є важливою інституційною основою здійснення корупції та пов'язаних з нею правопорушень у державі загалом, а й однією з цілей поширення корупції в державі. Так, корупція, проникаючи в процеси та відносини у відповідній сфері, може суттєво порушити справедливу (засновану на засадах рівності, прозорості, професіоналізму та ін.) практику працевлаштування, реалізації права працівника на кар'єру, гідну та безпечну працю тощо, формуючи основу для зміцнення загальнокорупційної практики, а також сприяючи вихованню звичності корупції та толерантності суб'єктів трудового права до корупційної практики. Відтак трудове право є галуззю права, що характеризується значним антикорупційним потенціалом, якому не завжди приділяється належна увага законодавцем та науковцями, попри те, що: по-перше, корупція володіє системним характером, а отже, може об'єктивуватись у сфері праці та зайнятості, спотворювати правопорядок у цій сфері; по-друге, трудове право України, як правової, демократичної та соціальної держави, характеризується спроможністю культивувати нетолерантність до корупції та мінімізувати корупційні ризики не лише у сфері праці та зайнятості, а й також у державі загалом (у всіх процесах і відносинах у державі, що пов'язуються із суб'єктами, об'єктом і предметом трудового права). Особливо сьогодні в умовах військової агресії російської федерації проти України та у період дії правового режиму воєнного стану розв'язання проблеми корупції набуло особливого значення для українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема корупції в усіх виявах, її причини та методи подолання привертає увагу чималої кількості науковців. Окремі аспекти антикорупційного потенціалу трудового права України досліджували у своїх працях низка українських науковців, серед яких Амелічева Л.П., Венедіктов В.С., Вишновецька С.В., Івчук Ю.Ю., Іншин М.І., Костюк В.Л., Кохан В.П., Красюк Т.В., Мельник К.Ю., Процевський О.І., Сільченко С.О., Сімутіна Я.В., Чанишева Г.І., Ярошенко О.М. та ін.

Метою статті є дослідження проявів корупції в Україні у сфері праці та зайнятості, виявлення наявних проблем у цій сфері та внесення пропозицій до їх вирішення. Як зазначає Кохан В.П., «успіх дослідження корупції на ринку праці в Україні залежить від того, наскільки чітко, послідовно сформульовані мета і завдання дослідження, наскільки розумно і адекватно розроблено методологію, яка буде застосована в процесі аналізу. Так, на думку вченої, «для ефективного дослідження корупції в галузі трудових відносин істотне значення має визначення етапів такого дослідження, зокрема вбачається, що в межах вивчення корупційних проявів у сфері праці стадіями дослідження можуть бути: (1) огляд накопиченого досвіду щодо виявлення корупції та боротьби з нею. На цьому етапі варто вивчити поточне національне нормативно-правове регулювання боротьби з корупцією, а також взяти до уваги міжнародні акти у згаданій сфері; (2) розробка методології вивчення корупційних проявів у трудових відносинах передбачає формулювання загальної мети і завдань дослідження, вибір методів дослідження, які підлягають застосуванню, визначення окремих стадій дослідження; (3) збір інформації щодо проявів корупції у трудових відносинах; (4) аналіз інформації щодо проявів корупції у трудо-

вих відносинах; (5) підготовка підсумкового звіту щодо проведеного дослідження та розробка рекомендацій щодо вдосконалення [1].

Виклад основного матеріалу. Дослідження питання корупції у сфері праці передусім потребує визначення поняття та сутності корупції як суспільно-негативного явища взагалі. Так, у Словнику української мови «корупція – це підкупність, продажність урядовців і громадських діячів» [2]. У багатомовному юридичному словнику-довіднику корупція розглядається як «1) використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; 2) підкуп і продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату» [3, с. 99-100]. Згідно Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» «корупція – це використання особою, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [4].

Досліджуючи міжнародний досвід, зустрічаємо наступні визначення корупції. Так, у резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», поширеній на VIII Конгресі Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності, термін корупція пов'язується з порушеннями етичного, дисциплінарного, адміністративного характеру, що проявлялися у протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності [5, с. 9]. Згідно з дефініцією Азійського банку розвитку, під корупцією розуміється така «поведінка посадових осіб державного і приватного сектора, внаслідок якої вони самі та/або їх близькі неправомірно й незаконно збагачуються, або примушують до цього інших через зловживання становищем, в якому вони знаходяться»; у цивільній Конвенції про боротьбу з корупцією «корупція» означає прямі чи опосередковані вимоги, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [8].

Серед науковців також існують різні думки щодо розуміння даного явища. Так, М. Мельник наголошує на тому, що «корупція – соціальне явище, зумовлене соціальними закономірностями розвитку та справляє негативний вплив на соціальні процеси. Корупція пронизує всі соціальні сфери суспільства, певним чином деформуючи суспільні відносини. Корупція – це спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя» [6, с. 20, 11]. У свою чергу Красюк Т.В. визначає корупцію «складним і багатогранним явищем, яке потрібно розглядати у комплексі відповідних ознак. Зокрема, корупція: по-перше, є певною системою відносин, по-друге, певний психологічний стан особи, що пов'язується із порушенням загальнообов'язкових норм, по-третє, є соціально-негативним явищем, яке впливає на функціонування суспільних інститутів і, найголовніше, поняття корупції не зводиться до хабарництва» [7, с. 127].

Отже, корупція – це соціальне явище, яке охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування. Її сутність полягає у тому, що вона має: соціальну обумовленість; свою «ціну», яку платить суспільство за її існування; негативний вплив на всі сфери суспільного життя; транснаціональний характер; економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти; здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя [8].

Суспільна небезпечність корупції вбачається у тому, що вона: а) підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних засад управління суспільством, побудові та функціонуванню державного апарату; б) суттєво обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина; в) порушує принцип верховенства права; г) призводить до гальмування і викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, а також надходженню іноземних інвестицій; д) грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур правового сектору; е) надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, підпорядковує державну владу їх інтересам; є) сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом; ж) живить організовану злочинність, насамперед

економічну, стає неодмінною умовою її існування; з) порушує принцип соціальної справедливості, невідворотності покарання; і) нищить духовні, моральні та суспільні цінності; ї) ускладнює відносини з іншими державами і всією міжнародною спільнотою, унеможливує надання іноземної допомоги [9, с. 15, 16].

Наразі боротьба з корупцією стала пріоритетом державної політики України і частиною її міжнародних зобов'язань. За період проведення антикорупційної реформи досягнуто певних результатів у цій сфері діяльності держави і суспільства, зокрема, прийнято нове законодавство, створено антикорупційні органи і суди, упроваджено інноваційні інструменти запобігання корупції, триває розбудова громадського контролю. Аналіз чинного законодавства у цій сфері дає підстави стверджувати, що в Україні створена в цілому достатня законодавча база, яка передбачає цілий комплекс заходів, який дозволяє притягнути до того чи іншого виду відповідальності – кримінальної, адміністративної, цивільної та дисциплінарної – практично будь-яку особу, що допустила те чи інше зловживання владою чи посадовим становищем. Відтак проблема полягає не у відсутності належної законодавчої бази, а в її неефективному застосуванні. Разом із тим це не означає, що законодавство про відповідальність за корупційні правопорушення є цілком досконалим [10].

Стосовно ж корупції у сфері праці та зайнятості, то вона підриває ключові правові та інституційні засади трудового права, що створені та існують для забезпечення соціальної безпеки працівників (виникнення трудових відносин з ними, перебування у цих відносинах та виходу з них), їх фактичної можливості працювати в умовах поваги до їх людської гідності (тобто в умовах, в яких враховуються стандарти гідної праці, а також вимоги свободи праці, гармонійної стабільності трудових правовідносин та ін.), розвивати свій трудовий потенціал (наприклад, через корупційні бар'єри у доступі до системи підвищення кваліфікації, оздоровлення тощо), безперешкодно реалізовувати свої суб'єктивні трудові права (також законні інтереси у сфері праці та зайнятості), а також отримувати належні їм блага, які закладені в їх суб'єктивних трудових правах (наприклад, отримувати заробітну плату в повному розмірі), захищати свої трудові права та законні інтереси в юрисдикційних та позаюрисдикційних формах захисту прав працівника.

З іншого боку, корупція у сфері праці та зайнятості, яку можна значною мірою мінімізувати, оптимізуючи відповідні засади трудового права України, цілком очевидно деструктивним чином впливає на спроможність роботодавця повноцінно реалізувати свої трудові права та законні інтереси (також суміжні права та інтереси, зокрема, пов'язані зі свободою підприємницької діяльності). При цьому корупція на підприємстві (в установі, організації) не тільки знижує економічний потенціал відповідного суб'єкта економічної діяльності (передусім у контексті стримування інвестицій та перешкоджання економічному розвитку), а й знижує потенціал такого підприємства (установи, організації) у плануванні, організації та здійсненні внутрішньо організаційних програм забезпечення соціальної безпеки найнятого працівника та трудового колективу в цілому (наприклад, у частині формування «вільної» частки бюджету, яка в подальшому може бути розподілена на матеріальну допомогу працівників за їх клопотанням). У тому ж випадку, коли корупція має місце на підприємстві (в установі, організації) публічного сектору (або є суб'єктом приватного сектору, але є, наприклад, об'єктом критичної інфраструктури), то в такому випадку на додаток до соціально-економічних наслідків корупції слід також назвати підрив національної безпеки, що є вкрай актуальним питанням у контексті поточної збройної агресії проти України. Також сьогодні «корупція сприяє збільшенню проявів на роботі не менш негативних явищ, таких як стигма, мобінг, босинг, булінг, харасмент, насамперед щодо працівників-викривачів корупції» – зазначає Амелічева Л.П. [11, с. 103].

Отже, корупція – це особливе соціально-правове явище, яке закономірним чином вкрай негативно відбивається на сфері праці та зайнятості, проте є також явищем, яке може бути мінімізовано трудо-правовими засобами (насамперед, нормативною основою трудового права, трудовими правами й обов'язками суб'єктів трудового права, актами реалізації трудового права та ін.), а також рядом інституційних механізмів у відповідній сфері (щонайперше, механізму запобігання та протидії непотизму, механізму забезпечення викривання працівниками корупції, механізму забезпечення гідної праці, механізму контролю і нагляду за станом дотримання правопорядку у сфері праці та зайнятості, механізму забезпечення охорони обмеженої в обігу інформації). Однією з найбільш поширених форм прояву корупції у трудових відносинах є непотизм. Непотизм (сімейність, свояцтво, фаворитизм, кумівство, блат) є формою прояву корупції, за якої приватні

інтереси особи, що ґрунтуються на її родинних зв'язках (свояцтві), протиставляються її службовим повноваженням.

На сьогодні в Україні тільки розгортається процес прийняття необхідних заходів для боротьби з проявами корупції в сфері праці. Так, відповідно до ст. 21 КЗпП України забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з видом роботи або умовами її виконання. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 41 КЗпП України, крім підстав, передбачених ст. 40 цього Кодексу, трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний з окремими категоріями працівників також у випадку перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи [12].

На даний момент чинне трудове законодавство є доволі прогресивним у розрізі захисту прав найманих працівників, втім для більш ефективного використання можливостей викриття корупції воно потребує змін, спрямованих на формування ще більшої охоронної ролі трудового права. Слушною є пропозиція Л.П. Амелічевої про необхідність доповнення Розділу Х «Трудова дисципліна» КЗпП України, який регламентує внутрішній трудовий розпорядок на підприємстві, в установі чи організації, новими правами й обов'язками сторін трудових відносин, які безпосередньо пов'язані із протидією корупції [13, с. 12].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зроблено висновок, що корупція – це особливе соціально-правове явище, яке закономірним чином вкрай негативно відбивається на сфері праці та зайнятості, проте є також явищем, яке може бути мінімізовано трудо-правовими засобами (насамперед, нормативною основою трудового права, трудовими правами і обов'язками суб'єктів трудового права, актами реалізації трудового права та ін.), а також рядом інституційних механізмів у відповідній сфері (щонайперше, механізму запобігання та протидії непотизму, механізму забезпечення викривання працівниками корупції, механізму забезпечення гідної праці, механізму контролю і нагляду за станом дотримання правопорядку у сфері праці та зайнятості, механізму забезпечення охорони обмеженої в обігу інформації). Підтримуючи погляди інших дослідників даного питання зазначено, що на сьогоднішній день чинне трудове законодавство є доволі прогресивним у розрізі захисту прав найманих працівників, втім для більш ефективного використання можливостей викриття корупції воно потребує змін, спрямованих на формування ще більшої охоронної ролі трудового права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кохан В.П. До питання про методологію досліджень корупції у трудових відносинах. С. 189–196. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/16.11.2020/16.11.2020_36.pdf
2. Потебня О.О., Білодід І.К. Словник української мови: в 11 т. 1973. Т. 4. 302с.
3. Багатомовний юридичний словник-довідник / Голубовська І.О., Шовковий В.М., Лефтерова О.М. та ін. Київ: Вид.-поліграф. центр «Київський університет». 2012. 543 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Ревак І.О. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження : монографія. Львів: ДУВС. 2011. 220 с.
6. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. Київ: Атіка, 2001. 304 с.
7. Красюк Т.В., Зал Д.О. Основні підходи до визначення категорії «корупційні ризики» у сфері праці. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 126–130. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/3/32.pdf>.
8. Антикорупційна політика в Україні: навч. посібн. Нац. акад. внутрішніх справ. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html.
9. Різак І.М., Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Чечерський В.І., Белов Д.М. Корупція як негативне соціальне явище: шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід. Ужгород: Ліра, 2004. 64 с.

10. Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Про деякі аспекти протидії корупції в Україні. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/564-pro-deyaki-aspekti-protidiji-koruptsiji-v-ukrajini.html>.
11. Амелічева Л.П. Антикорупційний комплаєнс у трудових відносинах у світлі цифровізації та досягнення сталого розвитку: економіко-правове дослідження. *Економіка промисловості*. 2021. № 3(95). С. 102–118.
12. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 17.12.1971. Дод. до № 50.
13. Амелічева Л.П. Антикорупційний комплаєнс як важливий елемент приватноправового регулювання трудових відносин. *Актуальні проблеми соціального права*. Вип. 10. Матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. «Європейська соціальна хартія та проблеми реалізації соціальних прав в умовах глобалізації» (до 25-річчя Європейської соціальної хартії (переглянутої) 23 квіт. 2021 р. Львів: «ГАЛИЧ-ПРЕС», 2021. С. 8–13.

УДК: 349.2:331.109

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.3>

БАНКРУТСТВО РОБОТОДАВЦЯ ЯК НАСЛІДОК ЙОГО НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ

Рильова В.В.,
*аспірантка кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Рильова В.В. Банкрутство роботодавця як наслідок його неплатоспроможності.

У статті розглянуто деякі питання, пов'язані з банкрутством роботодавця, яке виникає внаслідок його неплатоспроможності, зокрема питання захисту працівників. Зазначено, що банкрутство по-різному впливає як на роботодавців, так і на працівників. Так, роботодавець може залишитися винним як стороннім кредиторам (фінансовим установам, постачальникам, орендодавцям), так і мати заборгованість перед працівниками, якщо не була виплачена заробітна плата або її частина, а також винагорода, належна до сплати працівникам. Разом з тим, для працівників це може мати негативні наслідки, оскільки проживання їх самих та їх родин може повністю залежати від такої заробітної плати чи винагороди. Зроблено висновок, що питання захисту працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця завжди були важливими та потребували вирішення, оскільки працівники є найменш захищеними суб'єктами трудових відносин, які потребують гарантій захисту їх прав як з боку роботодавця, так і держави. Оскільки банкрутство роботодавця негативно позначається як на соціальному, так і матеріальному становищі працівників, призводить до розірвання з ними трудового договору, укладеного як на невизначений строк, так і строкового трудового договору до закінчення строку його чинності. Зроблено висновок, що прийняття Верховною Радою України нових законодавчих актів щодо захисту прав працівників у разі банкрутства підприємства є позитивним кроком, особливо сьогодні, коли країна перебуває у стані війни проти російського агресора. Зазначено, що реалізація запропонованих норм сприятиме наближенню законодавства України до європейських трудових стандартів та зробить економічно невигідним для роботодавця затримувати зарплату, створить умови для скорочення обсягів наявної заборгованості з її виплати, підвищить рівень економічного захисту працівника у випадку невчасної оплати праці, а також забезпечить створення механізму компенсації заробітної плати у випадку неплатоспроможності роботодавця.

Ключові слова: держава, працівник, роботодавець, трудові права, національне законодавство, міжнародні документи, захист, банкрутство, неплатоспроможність, заробітна плата.

Rylova V.V. Bankruptcy of the employer as a consequence of his insolvency.

The article considers some issues related to the bankruptcy of the employer, which arises as a result of his insolvency, in particular, the issue of employee protection. It is noted that bankruptcy affects both employers and employees differently. Thus, the employer may be liable both to third-party creditors (financial institutions, suppliers, landlords) and to be in debt to the employees, if the salary or its part has not been paid, as well as the remuneration due to the employees. At the same time, it can have negative consequences for the workers, since their livelihood and their families can be completely dependent on such salary or remuneration. It was concluded that the issues of employee protection in case of employer's insolvency have always been important and needed to be resolved, since employees are the least protected subjects of labor relations, who need guarantees of protection of their rights from both the employer and the state. Since the bankruptcy of the employer negatively affects both the social and financial situation of the employees, it leads to the termination of the employment contract concluded with them both for an indefinite period and a fixed-term employment contract before the expiration of its validity period. It was concluded that the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of new legislative acts on the protection of the rights of employees in case of bankruptcy of the enterprise is a positive

step, especially today, when the country is in a state of war against the Russian aggressor. It is noted that the implementation of the proposed norms will contribute to the approximation of Ukrainian legislation to European labor standards and will make it economically unprofitable for the employer to withhold salary, will create conditions for reducing the amount of existing debt for its payment, will increase the level of economic protection of the employee in case of late payment of work, and will also ensure the creation of a mechanism wage compensation in case of insolvency of the employer.

Key words: state, employee, employer, labor rights, national legislation, international documents, protection, bankruptcy, insolvency, wages.

Постановка проблеми. Процес трансформації економіки України, фінансова криза, внаслідок війни з російським агресором, призвели до більш нестабільного становища держави порівняно з іншими європейськими країнами та передбачають суттєві інституціональні реформи та структурні зміни. Їх результатом є реструктуризація підприємств, яка з іншими заходами впливає на розвиток продуктивності та зайнятості. Під час її проведення виникають і негативні явища: масові звільнення працівників, перехід підприємства чи його частини до іншого роботодавця або його неплатоспроможність. Оскільки низка підприємств, організацій та установ опинившись у важкому фінансовому становищі, змушені зменшувати фінансові витрати на всі видатки господарювання, і деякі з них стали банкрутами. І тут найменш захищеними суб'єктами трудових відносин стають працівники, які не повинні відповідати за негативні наслідки економічних процесів, а відтак потребують гарантій захисту їх прав як з боку роботодавця, так і держави. Ці процеси негативно позначаються як на соціальному, так і матеріальному становищі працівників, призводять до розірвання з ними трудового договору, укладеного як на невизначений строк, так і строкового трудового договору до закінчення строку його чинності. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України [1] однією із підстав розірвання трудового договору укладеного на невизначений строк, а також строкового трудового договору до закінчення строку його чинності є зміни в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників. Тобто одним із видів змін в організації виробництва і праці виступає банкрутство роботодавця внаслідок його неплатоспроможності.

Стан опрацювання. Дослідженню відносин у сфері банкрутства присвячено праці провідних науковців, серед яких: Борейко О., Джуно В., Козирева В., Лазарева Н., Поляков Б., Радіонова-Водяницька В., Сарнацький М., Ярошенко О. та ін.

Мета статті є визначення сучасного стану правового регулювання особливостей банкрутства роботодавця, яке виникає внаслідок його неплатоспроможності, та перспектив удосконалення національного законодавства у цій сфері, зокрема щодо захисту однієї зі сторін трудових відносин – працівників, які не повинні відповідати за негативні наслідки економічних процесів, а відтак потребують гарантій захисту їх прав як з боку роботодавця, так і держави.

Виклад основного матеріалу. Банкрутство підприємства внаслідок його неплатоспроможності по-різному впливає як на роботодавців, так і на працівників. Так, роботодавець може залишитися винним стороннім кредиторам, таким як фінансові установи, постачальникам, орендодавцям, якусь частку або повну суму непогашеного боргу, а також мати внутрішню заборгованість перед працівниками, якщо не було виплачено всю заробітну плату або її частину, а також винагороду, належну до сплати працівникам. Водночас, для працівників це може мати значні та глибоко негативні наслідки, оскільки проживання їх самих і їх родин може повністю залежати від такої заробітної плати чи винагороди.

Продовжуючи розгляд зазначеного питання, передусім, з'ясуємо що ж таке банкрутство, неплатоспроможність? Зазначимо, що на сьогодні єдиний науковий підхід до визначення категорії «банкрутства» відсутній. Так, на думку Н. Лазаревої банкрутство є спеціальним правовим механізмом вирішення проблем заборгованості приватної особи шляхом визнання її неспроможною [2, с. 365]. Козирева В., у свою чергу, визначила «банкрутство» як наслідок, передумовою якого є неплатоспроможність [3, с. 65]. Цікавими є висновки Борейко О.М., що поняття «неспроможність» і «банкрутство» співвідносяться як загальне і часткове. Причому неспроможність (банкрутство) є цілісною економіко-юридичною категорією, в основі якої лежить неплатоспроможність, визначальною ознакою якої є недостатність майна для покриття зобов'язань у разі конкурсного провадження; багатогалузевим правовим інститутом, який має комплексний характер, що виявляється в об'єднанні норм матеріального і процесуального права [4, с. 4].

Нормативне ж визначення банкрутства та неплатоспроможності надане в Кодексі України з процедур банкрутства. Так, банкрутство – визнана господарським судом нездатність боржника, крім страховика або кредитної спілки, відновити свою платоспроможність за допомогою процедури санації та реструктуризації і погасити встановлені у порядку, визначеному цим Кодексом, грошові вимоги кредиторів інакше, ніж через застосування ліквідаційної процедури або процедури погашення боргів боржника, а також віднесення страховика або кредитної спілки відповідно до рішення Національного банку України до категорії неплатоспроможних відповідно до Закону України «Про страхування» або Закону України «Про кредитні спілки»; неплатоспроможність – неспроможність боржника (іншого, ніж страховик або кредитна спілка) виконати після настання встановленого строку грошові зобов'язання перед кредиторами не інакше, як через застосування процедур, передбачених цим Кодексом, або встановлена Національним банком України неплатоспроможність страховика відповідно до Закону України «Про страхування» чи неплатоспроможність кредитної спілки відповідно до Закону України «Про кредитні спілки» [5].

Щодо міжнародних документів, то за ст. 1 Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця (1992) термін «неплатоспроможність» стосується ситуацій, в яких відповідно до національних законів і практики відкривається провадження щодо активів роботодавця для повернення грошових сум його кредиторам на колективній основі [6]. Для цілей цієї Конвенції держава-член може поширити термін «неплатоспроможність» на інші ситуації, в яких вимоги працівників не можуть бути задоволені з причини фінансового становища роботодавця, наприклад, якщо суму активів роботодавця визнано недостатньою для обґрунтування відкриття провадження, що стосується неплатоспроможності. Її мета – запобігти ситуаціям, коли особа, що має право на заробітну плату, позбавляється своєї винагороди в разі неплатоспроможності або банкрутства свого роботодавця. Ці стандарти були розроблені для забезпечення негайного та повного погашення заборгованості, яку роботодавці мають перед своїми працівниками.

Розглядані терміни іноді використовують і як взаємозамінні, що може призвести до певної плутанини. Взагалі їх використання залежить від законодавства країни. Так, національне законодавство одних зарубіжних країн може використовувати або «неплатоспроможність», або «банкрутство» на позначення судового провадження, інших – ці терміни можуть стосуватися конкретних типів економічних проблем, що виникають або в фізичної особи, або в компанії. Деякі країни взагалі використовують обидва терміни «неплатоспроможність» і «банкрутство», як можливі етапи правового процесу. Через ці чинники та брак уніфікованого на глобальному рівні концептуального підходу до застосування обох цих термінів їх пропонують розглядати наступним чином: «банкрутство – це правовий процес, який відкривається щодо фізичних осіб або компаній, які не можуть виплатити те, що вони винні своїм кредиторам, щоб отримати певне сприяння щодо частини чи повної суми своєї заборгованості; неплатоспроможність – це правовий процес, який зазвичай застосовується до компаній, які не можуть сплатити заборгованість своїм кредиторам у встановлені терміни. Неплатоспроможність може мати дві форми: із причини браку грошових коштів – коли компанія не має грошей для виплат, але має активи (наприклад, інструменти, обладнання тощо), які можна продати, щоб погасити заборгованість; балансова – коли компанія не має достатньо грошових коштів чи активів, щоб погасити всі борги, які вона має» [7].

Ми схилиємося до позиції, відповідно якої банкрутству передують неплатоспроможність – стан, за якого суб'єкт підприємницької діяльності не в змозі виплатити борги на вимогу кредитора, яке тягне за собою заходи відновлення платоспроможності або ліквідаційної процедури. Тобто сама по собі неплатоспроможність не є банкрутством, а лише його передумовою.

На жаль, через повномасштабну збройну агресію російської федерації не тільки громадяни, а й суб'єкти господарювання в Україні зазнають негативних наслідків, що призводить до їх неплатоспроможності. Оскільки війна для суб'єктів господарювання ускладнила або унеможливила здійснення господарської діяльності, проведення розрахунків з контрагентами і виконання зобов'язань.

І саме звільнення працівників стало одним із найважливіших питань у випадку неплатоспроможності підприємства та є можливим на будь-якій зі стадій процедури банкрутства. Так, згідно ст. 66 Кодексу України з процедур банкрутства звільнення працівників боржника може здійснюватися після відкриття провадження у справі про банкрутство та призначення господарським судом розпорядника майна відповідно до вимог законодавства про працю. Відповідно до ст. 49

КЗпП України про наступне звільнення працівників попереджають не пізніше ніж за два місяці. Законодавством не передбачено виключення з такого терміну часу перебування працівника у відпустці або тимчасової непрацездатності. Одночасно з попередженням про звільнення роботодавець повинен запропонувати працівникові іншу роботу на тому ж підприємстві за відповідною професією чи спеціальністю. Якщо звільнення є масовим, роботодавець повідомляє про заплановане звільнення службу зайнятості. При звільненні працівників враховується переважне право на збереження роботи. Водночас звільнення окремих категорій працівників (зокрема, вагітних жінок, одиноких матерів) допускається тільки у разі повної ліквідації підприємства. Звільнення не допускається, за винятком випадку повної ліквідації підприємства, в період тимчасової непрацездатності працівника, а також під час його перебування у відпустці.

І якщо до війни перед звільненнями мали попереджати профспілки та проводити з ними консультації. То під час воєнного стану роботодавець може розірвати трудовий договір з власної ініціативи без попередньої згоди профспілки, за одним виключенням – якщо звільняють працівників, обраних до профспілкових органів. Водночас незважаючи на воєнний стан, звільнення працівників здійснюється відповідно до КЗпП України. Тобто обов'язок роботодавця попередити персонально не пізніше ніж за два місяці, а також виплатити вихідну допомогу в розмірі не менше середнього місячного заробітку. При цьому вихідна допомога виплачується за рахунок роботодавця або коштів від продажу його майна (чи навіть кредиту, одержаного спеціально для виплати зарплати).

З метою захисту прав працівників у разі банкрутства підприємства в минулому році Верховна Рада України ухвалила два закони, які впроваджують низку нововведень у процедурі банкрутства. Зміни у Кодексі України з процедур банкрутства були зумовлені насамперед викликами воєнного стану в Україні, а також необхідністю адаптації законодавства України до стандартів ЄС. Зокрема 15 квітня 2023 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 2971-IX [8]. Крім того, 29 липня 2023 року почали діяти зміни до КУЗПБ, впроваджені законом про «військові банкрутства» – Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань провадження та застосування процедур банкрутства у період дії воєнного стану» [9].

Також на розгляд до Верховної Ради було внесено відповідні законопроекти. Так, Комітетом з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів подано на розгляд проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати, в тому числі у випадку неплатоспроможності роботодавця № 9510 від 19.07.2023 [10], яким передбачається захист прав працівників на своєчасне отримання винагороди за працю. Зокрема, законопроектом пропонується закріпити на законодавчому рівні норми, які забезпечують належний законодавчий захист права працівника на своєчасне отримання винагороди за працю; гарантують працівнику отримання адекватної грошової компенсації збитків, понесених ним унаслідок порушення строків її виплати; посилюють відповідальність роботодавця за затримку заробітної плати; забезпечують створення гарантійної установи задля посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати у випадку неплатоспроможності роботодавця. Автори законопроекту переконані, що реалізація запропонованих норм сприятиме наближенню законодавства України до європейських трудових стандартів та виконанню завдань, визначених Європейською Комісією в Аналітичному звіті про рівень наближення законодавства України до актуального права ЄС та зробить економічно не вигідним для роботодавця затримувати зарплату, створить умови для скорочення обсягів наявної заборгованості з її виплати, підвищить рівень економічного захисту працівника у випадку невчасної оплати праці, а також забезпечить створення механізму компенсації заробітної плати у випадку неплатоспроможності роботодавця.

Водночас прийнятими в період воєнного стану законодавчими актами, зокрема Законом «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», яким було врегульовано низку питань, що стосуються укладення трудового договору в умовах воєнного стану, змін істотних умов праці, особливостей розірвання трудового договору, встановлення обліку робочого часу і часу відпочинку, роботи в нічний час, оплати праці, відпусток, відшкодування грошових сум, пов'язаних з діями агресора [11] та Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин», який також сприяв усуненню деяких прогалин у трудовому праві щодо розірвання трудового договору, що виникли у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану

в Україні та передбачив нові підстави його розірвання [12], питання захисту порушених трудових прав, зокрема у випадку неплатоспроможності роботодавця або зміни власника юридичної особи, так і не було врегульовано. Тільки зазначено, що «роботодавець звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання щодо строків оплати праці, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили. Звільнення роботодавця від відповідальності за несвоєчасну оплату праці не звільняє його від обов'язку виплати заробітної плати. У разі неможливості своєчасної виплати заробітної плати внаслідок ведення бойових дій, строк виплати заробітної плати може бути відтермінований до моменту відновлення діяльності підприємства» (ст. 10 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»).

Висновки. Підводячи підсумок вищенаведеному, слід зазначити, що питання захисту працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця мають велике значення. Оскільки працівники є найменш захищеними суб'єктами трудових відносин, не повинні відповідати за негативні наслідки економічних процесів, які негативно позначаються як на соціальному, так і матеріальному становищі працівників, призводять до розірвання з ними трудового договору, укладеного як на невизначений строк, так і строкового трудового договору до закінчення строку його чинності, а тому потребують гарантій захисту їх прав як з боку роботодавця, так і держави. І прийняття вищезазначених законодавчих актів спрямованих на захист прав працівників у разі банкрутства підприємства є позитивним кроком. Оскільки, реалізація запропонованих норм сприятиме наближенню законодавства України до європейських трудових стандартів та зробить економічно не вигідним для роботодавця затримувати зарплату, створить умови для скорочення обсягів наявної заборгованості з її виплати, підвищить рівень економічного захисту працівника у випадку невчасної оплати праці, а також забезпечить створення механізму компенсації заробітної плати у випадку неплатоспроможності роботодавця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Дод. № 50. Ст. 375.
2. Лазарева Н. Виникнення інституту неплатоспроможності суб'єктів господарювання та проблеми застосування законодавства про банкрутство під час кримінального провадження. *Молодий вчений*. 2017. № 8(48). С. 364–368.
3. Козирева В. Ліквідаційна процедура у справах про неспроможність: окремі питання категоріального апарату та підстави. *Юридичний вісник*. 2010. № 1(14). С. 64–68.
4. Борейко О.М. Неспроможність та банкрутство у цивільному праві України (основні положення та правова природа): автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2012. 21 с.
5. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74.
6. Конвенція МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_286#Text.
7. Захист вимог працівників щодо заробітної плати в випадках неплатоспроможності підприємства. URL: <https://www.ilo.org/uk/media/397911/download>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 15.04.2023 № 2971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2971-20#Text>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань провадження та застосування процедур банкрутства у період дії воєнного стану: Закон України від 13.07.2023 № 3249-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3249-20#Text>.
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту вимог працівників щодо виплати заборгованості із заробітної плати, в тому числі у випадку неплатоспроможності роботодавця № 9510 від 19.07.2023 URL: <https://itd.rada.gov.ua/ae48704c-e336-4e6d-991b-1f90fa77d95f>.
11. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
12. Про внесення змін до деяких Законів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 01.07.2022 № 2352-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-IX#Text>.

УДК 349.2(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.4>

ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ – ВАЖЛИВА ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

Росолов В.В.,

*аспірант кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Росолов В.В. Відшкодування моральної шкоди у трудовому праві – важлива гарантія захисту прав працівників.

Стаття присвячена дослідженню інституту відшкодування моральної шкоди у сфері праці, тобто у випадках, коли трудові права працівника порушує роботодавець, і в результаті чого завдається моральна шкода, яка підлягає відшкодуванню. Оскільки питання відшкодування моральної шкоди у трудовому праві залишається й донині дискусійним, так як не існує однозначного ні наукового, ні законодавчого його вирішення. Хоча інститут відшкодування моральної шкоди у сфері праці є важливою гарантією захисту прав працівників. Під час дослідження було проаналізовано чинне вітчизняне законодавство та погляди науковців з порушеного питання. Зокрема, зазначено, що відшкодування моральної шкоди у трудовому праві має свої особливості порівняно з відшкодуванням моральної шкоди у цивільному праві. Так, специфіка відшкодування моральної шкоди у сфері праці полягає в суб'єктному складі цих правовідносин – працівник і роботодавець, де роботодавець має обов'язок із відшкодування моральної шкоди, а працівник має право на її отримання за наявності в сукупності негативних наслідків порушення трудових прав. Звернено увагу, що відшкодування моральної шкоди у трудовому праві пропонують розглядати в трьох аспектах: як компенсацію за завдану моральну шкоду працівнику; як самостійний, особливий та універсальний вид відповідальності роботодавця; та як спосіб захисту прав працівника у трудових правовідносинах. Зроблено висновок, що трудове законодавство щодо правового регулювання питань відшкодування моральної шкоди працівникові потребує вдосконалення, так як у ньому бракує визначення не тільки відшкодування моральної шкоди в трудовому праві, а й моральної шкоди у трудовому праві, що, у свою чергу, призводить до того, що завдану моральну шкоду не сприймають власне, як шкоду, її просто ігнорують. Водночас хоча запровадження інституту відшкодування моральної шкоди у трудовому праві й не вирішило всіх проблем щодо захисту трудових прав людини, але засвідчує той факт, що у трудовому законодавстві поступово реалізуються конституційні положення про визнання людини найвищою соціальною цінністю та гарантування кожному державою його фізичної та моральної безпеки.

Ключові слова: моральна шкода, відшкодування, компенсація, працівник, роботодавець, трудові права, захист, гарантія, національне законодавство.

Rosolov V.V. Compensation for non-pecuniary damage in labor law is an important guarantee of the protection of workers' rights.

The article is devoted to the study of the institution of compensation for moral damage in the field of labor, i.e. in cases where the employee's labor rights are violated by the employer, and as a result, moral damage is caused, which is subject to compensation. Since the issue of compensation for moral damage in labor law remains debatable to this day, as there is no unambiguous scientific or legislative solution to it. Although the institution of compensation for moral damage in the field of labor is an important guarantee of the protection of workers' rights. During the research, the current domestic legislation and the views of scientists on the raised issue were analyzed. In particular, it is stated that compensation for non-pecuniary damage in labor law has its own characteristics compared to compensation for non-pecuniary damage in civil law. Thus, the specifics of compensation for non-pecuniary damage in the field of labor lies in the subject structure of this legal relationship - the employee and the employer, where the employer has the obligation to compensate non-pecuniary damage, and the employee has the

right to receive it in the presence of negative consequences of the violation of labor rights. Attention has been drawn to the fact that compensation for moral damage in labor law is proposed to be considered in three aspects: as compensation for moral damage caused to the employee; as an independent, special and universal type of employer's responsibility; and as a way of protecting the rights of the employee in labor relations. It was concluded that the labor legislation regarding the legal regulation of issues of compensation for moral damage to the employee needs improvement, since it lacks a definition not only of compensation of moral damage in labor law, but also of moral damage in labor law, which, in turn, leads to the fact that the inflicted moral damage is not actually perceived as damage, it is simply ignored. At the same time, although the introduction of the institution of compensation for moral damages in labor law did not solve all the problems regarding the protection of human labor rights, it is evidenced by the fact that the constitutional provisions on the recognition of a person as the highest social value and the guarantee of his physical and moral safety by every state are gradually being implemented in the labor legislation.

Key words: moral damage, compensation, compensation, employee, employer, labor rights, protection, guarantee, national legislation.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення все частіше трапляються випадки порушення прав працівників. Така тенденція звісно є фактором негативного суспільного й законодавчого регресу. Саме тому, одним із дієвих шляхів протидії даному явищу, а також способом захисту порушення прав працівників є відшкодування моральної шкоди. Натомість, у нормах чинного законодавства про працю України належним чином не врегульовано означене питання, зокрема у Кодексу законів про працю [1] міститься лише одна стаття 237-1, за якою відшкодування власником або уповноваженим ним органом моральної шкоди працівнику провадиться у разі, якщо порушення його законних прав призвели до моральних страждань, втрати нормальних життєвих зв'язків чи вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя. Водночас тлумачення поняття «моральна шкода в трудовому праві», «відшкодування моральної шкоди в трудовому праві» законодавство у сфері праці не містить.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відшкодування моральної шкоди залишається й сьогодні дискусійним, оскільки до нині не існує однозначного ні наукового, ні законодавчого вирішення цього питання. Певну увагу питанням відшкодування моральної шкоди приділяли у своїх роботах такі науковці, як Л. Амелічева, Д. Боброва, Н. Болотіна, В. Бурак, С. Вавженчук, В. Гончарук, І. Забара, Т. Кириченко, Л. Котова, Л. Криушенко, І. Лагутіна, В. Паліюк, В. Прокопенко, Л. Решетник, З. Ромовська, Н. Саніахметова, С. Синчук, О. Сорока, О. Трюхан, Г. Чанишева, В. Чернадчук, Н. Хуторян, С. Шимон, О. Ярошенко та ін.

Метою статті є дослідження інституту відшкодування моральної шкоди в трудовому праві як важливої гарантії захисту прав працівників, поняття та юридичної природи.

Виклад основного матеріалу. Починаючи дослідження поняття та юридичної природи відшкодування моральної шкоди в трудовому праві, передусім звернімося до розуміння поняття «моральна шкода». Так, аналізуючи законодавчі акти, робимо висновок, що вперше дане поняття згадується в Законі України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», де зазначається про прагнення держави «... забезпечити посильну на цей час компенсацію матеріальної і моральної шкоди, заподіяної незаконними репресіями, реабілітованим та їхнім сім'ям...» [2]. В Основному Законі [3] містяться лише окремі норми (32, 56, 62, 152), в яких згадується моральна шкода. Так, згідно ч. 4 ст. 32 «кожній людині гарантується ... право на відшкодування матеріальної й моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням і поширенням такої інформації»; ст. 56 «кожен громадянин має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовців чи службовців при здійсненні ними покладених на них повноважень»; ч. 4 ст. 62 «в разі скасування вироку суду як неправосудного матеріальну й моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням, відшкодовує держава»; ч. 3 ст. 152 «кожен має право на компенсацію державою матеріальної й моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами й діями, які визнано неконституційними».

Разом із цим найбільшу увагу законодавець присвятив цьому питанню саме у цивільному законодавстві України. Так, відповідно до ст. 23 ЦК України [4] особа має право на відшкодування

моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав. Моральна шкода полягає: – у нанесенні фізичного болю і страждань, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом чи іншим ушкодженням її здоров'я; – у душевних стражданнях, яких зазнала така особа через протиправну поведінку щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; – у душевних стражданнях, нанесених фізичній особі, шляхом знищення чи пошкодження її майна; – у приниженні честі й гідності фізичної особи, а також ділової репутації особи фізичної або юридичної. Тобто, законодавець визначає моральну шкоду через перелік обставин, в яких вона виражається. У свою чергу Пленум Верховного Суду України в постанові № 4 від 31.03.1995 [5], присвяченій судовій практиці у справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди, поняття «моральна шкода» трактує як втрата немайнового характеру внаслідок моральних або фізичних страждань, інших негативних явищ, заподіяних фізичній або юридичній особі протиправними діями інших осіб. Як бачимо, цивільне законодавство та судова практика використовують різні поняття при визначенні проявів моральної шкоди, зокрема мовиться про душевні або моральні страждання. Так, законодавець у Цивільному кодексі України використав поняття «душевні страждання», в той час як Пленум Верховного Суду України застосовує категорію «моральні страждання». Разом з тим, Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» у ст. 4 під моральною шкодою пропонує розуміти страждання, заподіяні громадянину внаслідок фізичного чи психічного впливу, що призвело до погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, інших негативних наслідків морального характеру [6]. Вважаємо категорію «моральні страждання», найбільш вдалою, оскільки саме ця дефініція найбільш точно відображає значення цих переживань.

Щодо розуміння даного поняття у сфері праці, то згідно ст. 12 Закону України «Про охорону праці» [7] під моральною шкодою, нанесеною потерпілому працівникові розуміються страждання, заподіяні останньому внаслідок фізичного або психічного впливу, що спричинило погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, викликало інші негативні наслідки морального характеру. Цією нормою вперше в трудовому законодавстві було надано визначення поняттю моральна шкода» та передбачено відшкодування моральної шкоди, заподіяної трудовим каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням трудових обов'язків.

Аналізуючи наукові погляди, слід зазначити, що серед учених-правників також немає єдності на розуміння поняття «моральна шкода». Так, досліджуючи проблему визначення поняття моральної шкоди, вчені відзначають, що інститут відшкодування моральної шкоди має цивільно-правову природу, однак відшкодування моральної шкоди характерно не тільки для цивільно-правових відносин, тому норми, які регулюють відшкодування моральної шкоди, містяться в багатьох нормативно-правових актах, що свідчить про його міжгалузевий характер. Дане поняття не є універсальним і однаковим. У нормативно-правових актах воно трактується по-різному. Оскільки кожен закон чи підзаконний нормативний акт регулює певний вид правовідносин, то і поняття «моральна шкода» формується у відповідності з потребами даних правовідносин. Доречно припустити, що закріплені законодавцем різні поняття досліджуваного правового явища обумовлюються залежно від виду правопорушення, яким завдається моральна шкода, а також колом їхніх суб'єктів, що спричиняють даний вид шкоди [8, с. 215]. Зокрема, моральну шкоду працівника у трудовому праві розглядають «як шкоду, завдану працівнику в результаті порушення трудових прав, а саме приниження честі, гідності або ділової репутації роботодавцем, що стало причиною моральних страждань та призвело до погіршення якості його життя» [9, с. 154]; як втрати немайнового характеру, що виникли внаслідок душевних, психічних та/або фізичних страждань, заподіяних унаслідок ушкодження його здоров'я, що призвели до порушення його нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного суспільного життя, до вимушених змін або обмежень у виборі трудової діяльності, звичайного кола спілкування та інших негативних наслідків [10].

Моральна шкода у трудовому праві характеризується також тим, що вона спричиняється порушенням трудових прав, орієнтовний перелік яких наведений у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди». Зокрема, включено наступні порушення: незаконне звільнення або переведення працівника,

невплата належних йому грошових сум, виконанням робіт у небезпечних для життя і здоров'я умовах. Водночас зазначений перелік не є вичерпним та може бути розширений за рахунок інших порушень трудових прав працівників. Отже, згідно з чинним на даний час трудовим законодавством моральна шкода у трудовому праві може мати місце при порушенні саме трудових прав та за наявності наслідків, визначених статтею 237-1 КЗпП України.

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо найбільш повне визначення поняття «моральна шкода», яке охоплює всі галузі права, викладено саме у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 № 4.

Тепер перейдімо до аналізу визначення та правової природи поняття «відшкодування моральної шкоди у трудовому праві». Так, у трудовому праві його пропонують розглядати в трьох аспектах: 1) як компенсацію за завдану моральну шкоду працівнику; 2) як самостійний, особливий та універсальний вид відповідальності роботодавця; та 3) як спосіб захисту прав працівника у трудових правовідносинах [9, с. 154]. Так, на думку Крисань Т.Є., компенсація (відшкодування) моральної шкоди являє собою можливість людини, якій заподіяно моральну шкоду внаслідок порушення її природних прав і свобод, вимагати від порушника виконання його обов'язку вчинити певні дії, спрямовані на усунення або послаблення в неї негативних психічних станів та процесів, викликаних приниженням її гідності внаслідок цього порушення; а також її можливість звернутися до компетентних державних чи міжнародних органів за примусовим забезпеченням виконання зазначеного обов'язку [11, с. 218]. У свою чергу Чернадчук В.Д. розглядає відповідальність за заподіяну порушенням трудових прав моральну шкоду як покладання на власника або уповноважений ним орган невідповідних майнових наслідків, пов'язаних із застосуванням до нього санкцій у грошовій або іншій матеріальній формі, що застосовуються незалежно від заподіяння майнової шкоди на користь працівника [12, с. 7]. Водночас Брагінський М.І. й Вітрянський М.І. відносять компенсацію (відшкодування) моральної шкоди до таких способів захисту прав учасників договірних відносин, які мають на меті відновлення порушеного права та/або компенсацію витрат, що їх зазнала особа у зв'язку з порушенням її права [див.: 13, с. 22].

Також у науковій літературі точаться дискусії щодо використання в словосполученні «моральна шкода» категорій «компенсація», «відшкодування». Так, одні науковці вважають, що в повному обсязі можуть бути відшкодовані лише матеріальні збитки, а моральну шкоду не можна відшкодувати сповна, належить говорити тільки про її компенсацію. Оцінити у грошах вартість страждань, пов'язаних, наприклад, із травматичною ампутацією ноги чи спричинених вбивством сина, неможливо. Тільки матеріальні збитки можна підрахувати сповна [14, с. 41]; інші вважають, що не варто розрізняти категорії «відшкодування моральної шкоди» і «компенсація моральної шкоди», а використовувати їх як однакові за значенням [15, с. 232]. Хоча Котова Л. зазначає, що ціною багатьох зусиль було включено до Цивільного кодексу України термін «відшкодування», завдяки чому усунене словесне розмаїття, властиве Цивільному кодексу 1963 року, незважаючи на те, що стосовно моральних страждань не підходить ні термін «компенсація», ні термін «відшкодування». У цьому випадку може бути тільки «заспокоєння». Саме тому термін «відшкодування моральної шкоди» необхідно сприймати умовно [16, с. 250].

Навіть у Кодексі законів про працю у ст. 237-1 вживається «відшкодування моральної шкоди», зокрема «відшкодування власником або уповноваженим ним органом моральної шкоди працівнику провадиться у разі, якщо порушення його законних прав призвели до моральних страждань, втрати нормальних життєвих зв'язків чи вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя».

Висновки. Підводячи підсумок викладеному слід зазначити про наступне. Відшкодування моральної шкоди є актуальним питанням трудового права, оскільки є важливою гарантією захисту прав працівників. Натомість чинне законодавство України не містить чіткого та достатнього його регулювання, відтак відшкодування моральної шкоди за трудовим законодавством залишається дискусійним.

Відшкодування моральної шкоди у трудовому праві має свої особливості порівняно з відшкодуванням моральної шкоди у цивільному праві. Зокрема, специфіка відшкодування моральної шкоди у трудовому праві полягає в суб'єктному складі цих правовідносин – працівник і роботодавець, де роботодавець має обов'язок із відшкодування моральної шкоди, а працівник має право на її отримання за наявності в сукупності негативних наслідків порушення трудових прав.

Трудове законодавство щодо правового регулювання питань відшкодування моральної шкоди працівникові потребує вдосконалення, так як у ньому бракує визначення не тільки відшкодування моральної шкоди в трудовому праві, а й моральної шкоди у трудовому праві, що, у свою чергу, призводить до того, що завдану моральну шкоду не сприймають власне, як шкоду, її просто ігнорують. Разом з тим, хоча запровадження інституту відшкодування моральної шкоди у трудовому праві й не вирішило всіх проблем щодо захисту трудових прав людини, але засвідчує той факт, що у трудовому законодавстві поступово реалізуються конституційні положення про визнання людини найвищою соціальною цінністю та гарантування кожному державою його фізичної та моральної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50 (Дод.). Ст. 375.
2. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років: Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 22. Ст. 262.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Цивільний кодекс України: Закон від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
5. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 № 4. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/V595027?_ga=2.212333713.427232104.1593875141-1453711892.1566494565.
6. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 № 266/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 1. Ст. 54.
7. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668
8. Криушенко Л.І. До питання поняття «моральної шкоди» за чинним законодавством України. *Право та управління*. 2011. № 2. С. 213–220.
9. Кириченко Т.М. Особливості відшкодування моральної шкоди в трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2020. 195 с.
10. Ярошенко О.М., Мельничук Н.О., Москаленко О.В., Луценко О.Є., Сорока О.П. Актуальні теоретичні та практичні проблеми відшкодування моральної шкоди потерпілим працівникам від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань: монографія / за заг. ред. О.М. Ярошенка. Харків: Юрайт, 2022. 272 с.
11. Крисань Т.Є. Правові аспекти відшкодування моральної шкоди у цивільно-правових відносинах. *Часопис Київського університету права*, 2011. № 4. С. 218–221.
12. Чернадчук В.Д. Відшкодування моральної шкоди при порушенні трудових прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2001. 14 с.
13. Селезень С.В. Поняття відшкодування моральної шкоди в трудовому праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 10-1. Том 2. С. 21–23.
14. Ромовська З.В. Спірні питання відшкодування моральної шкоди. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 5. С. 41–44.
15. Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2005. 20 с.
16. Котова Л.В. Возмещение морального вреда: проблемы и пути их решения. *Актуальные проблемы права: теория и практик*. 2010. № 17. С. 231–241.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.5>

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОЛЕКТИВНИХ ТРУДОВИХ ПРАВ ЗА МЕЖАМИ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Сімутіна Я.В.,
доктор юридичних наук, професор,
провідна наукова співробітниця
відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України
ORCID: 0000-0001-7579-187X
e-mail: yana.simutina@gmail.com

Сімутіна Я.В. Проблеми реалізації колективних трудових прав за межами трудових правовідносин.

Актуальність проблематики, яка висвітлюється у цій статті, зумовлена впливом інформаційних технологій на сферу праці, трансформацією ознак «класичних» трудових відносин та необхідністю переосмислення категорій «працівник» і «роботодавець» з метою забезпечення реалізації колективних трудових прав як-то права на об'єднання, ведення колективних переговорів та колективні дії усіма працюючими незалежно від форми залучення до трудової діяльності, перш за все, залежними самозайнятими особами.

Наголошено на тому, що МОП, ЄКСП у висновках своїх наглядових органів, а також Суд ЄС в своїх рішеннях використовують широкий підхід до тлумачення поняття «працівник», включаючи до нього, в тому числі самозайнятих осіб, зокрема, в контексті реалізації права на об'єднання та ведення колективних переговорів. Наведено досвід окремих європейських країн, зокрема, Франції, Польщі, щодо законодавчого закріплення основоположних трудових прав для самозайнятих осіб. На прикладі рішення Верховного Суду Великої Британії та суду Іспанії по справі кур'єрів Deliveroo продемонстровано неоднакові підходи судів у різних юрисдикціях до вирішення питання щодо правового статусу працівників платформ.

Констатовано, що в Україні на сьогодні одне з основоположних трудових прав – право на об'єднання у профспілку *de jure* не обмежене наявністю трудових відносин чи статусу найманого працівника. Водночас реалізація права на ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та права на колективні дії для захисту своїх прав, які є невід'ємною складовою права на свободу об'єднання, *de facto* можлива лише тими, хто перебуває у трудових правовідносинах на підставі трудового договору та має статус саме найманого працівника. Як один з варіантів вирішення цієї проблеми в національному законодавстві запропоновано запровадити широку категорію «ті, які працюють», що застосовуватиметься виключно для цілей об'єднання в профспілку, реалізації права на ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та колективні дії. Таке визначення має бути відокремлено від визначення вузького поняття найманого працівника за трудовим договором, що використовується в контексті індивідуальних трудових правовідносин.

Ключові слова: працівник, роботодавець, трудові права, трудові правовідносини, нестандартна зайнятість, залежна самозайнятість, праця на цифрових платформах, право на об'єднання, колективні переговори, профспілки.

Simutina Y.V. Challenges to the exercise of collective labour rights outside the employment relationship.

The importance of the issues covered in this article is due to the impact of information technologies on the labour sphere, transformation of the features of “classical” labour relations and the need to rethink the categories of “employee” and “employer” in order to ensure the exercise of collective labour rights,

such as the right to association, collective bargaining and collective action by all workers regardless of the form of employment, first of all, by dependent self-employed persons.

The author emphasises that the ILO, the CJEU in the opinions of their supervisory bodies, and the EU Court of Justice in their judgments use a broad approach to the interpretation of the concept of employee, including self-employed persons, in particular, in the context of exercising the right to association and collective bargaining. The author presents the experience of certain European countries, in particular, France and Poland, in terms of legislative consolidation of fundamental labour rights for self-employed persons. The article demonstrates that courts in different jurisdictions have different approaches to resolving the issue of the legal status of platform workers using the example of the decision of the Supreme Court of the United Kingdom and the Spanish court in the Deliveroo case.

It is stated that in Ukraine today, one of the fundamental labour rights - the right to join a trade union *de jure* is not limited by the existence of an employment relationship or the status of an employee. At the same time, the right to collective bargaining, collective bargaining agreements and the right to collective action to protect one's rights, which are an integral part of the right to freedom of association, is *de facto* only possible for those who are in an employment relationship based on an employment contract and have the status of an employee. As a solution to this problem, it is proposed to introduce a broad category of "working" or "employed" in national legislation, which will be used exclusively for the purposes of unionisation, exercise of the right to collective bargaining, conclusion of collective agreements and collective action. Such a definition should be separated from the definition of the narrow concept of an employee under an employment contract used in the context of individual labour relations.

Key words: worker, employer, labour rights, labour relations, precarious employment, dependent self-employment, work on digital platforms, right to association, collective bargaining, trade unions.

Постановка проблеми. Міжнародні трудові стандарти та національне трудове законодавство переважної більшості країн світу покликані збалансувати нерівні відносини між роботодавцями та працівниками, гарантуючи право на свободу об'єднань та колективні переговори, а також надаючи можливість працівникам діяти колективно, відстоюючи належні умови своєї праці. При цьому, проблеми колективного захисту трудових прав, що виникають через наявні правові перешкоди для працівників з нестандартними формами зайнятості щодо створення профспілок та участі в колективних переговорах, ускладнюються через стрімке поширення роботи, що виконується без укладення трудових договорів і поза межами трудових правовідносин, зокрема, на цифрових платформах. Працівників платформ, умови праці яких різняться залежно від типу платформи, характеру завдань і рівня навичок, необхідних для їх виконання, зазвичай класифікують як підрядників або самозайнятих, які працюють (надають послуги) на підставі цивільно-правових договорів як фізичні особи (фізичні особи-підприємці). Разом з тим, досить часто такі особи є економічно залежними від одного замовника, на користь якого виконують постійну роботу, через що фактично їх так звана самозайнятість є фіктивною. При цьому, вони не потрапляють у сферу дії трудового права, відповідно не маючи взагалі або маючи обмежений доступ до основоположних трудових прав, таких як права на колективні переговори, укладення колективних договорів та колективні дії для відстоювання своїх соціально-економічних інтересів.

Актуальність проблематики, яка висвітлюється у цій статті, зумовлена впливом інформаційних технологій на сферу праці, трансформацією ознак стандартних трудових відносин та необхідністю переосмислення категорій працівник і роботодавець з метою забезпечення реалізації колективних трудових прав усіма працюючими незалежно від форми залучення до трудової діяльності.

Стан опрацювання цієї проблематики. Питання колективних трудових прав працівників з нестандартними формами зайнятості, ролі та значення професійних спілок для відстоювання і захисту таких прав в умовах цифровізації економіки та розвитку так званої платформної зайнятості, у своїх наукових публікаціях розглядали такі українські дослідники, як: І. Алексєєнко [1], М. Глущенко [2], І. Сахарук [3], М. Шумило [4] та ін. Водночас ситуація з доступом до колективних трудових прав «нестандартними працівниками» залишається незадовільною, що зумовлює необхідність вироблення нових підходів та внесення відповідних змін до національного законодавства в цій сфері.

В умовах триваючої комплексної реформи трудового законодавства, зокрема, з огляду на ухвалення Верховною Радою нового Закону України «Про колективні угоди і договори», нещодавнє оприлюднення проекту нового закону «Про колективні трудові спори», а також зважаючи на все

більш чіткі перспективи інтеграції України до ЄС, важливо розуміти сучасні тенденції розвитку трудового права в зарубіжних країнах та на рівні ЄС. Однією з таких тенденцій, на якій буде сфокусована ця наукова розвідка, є застосування широкого підходу до визнання основоположних трудових прав, як-то права на об'єднання, ведення колективних переговорів та колективні дії, а також забезпечення їх реалізації усіма працюючими з відмінною від трудових відносин формою зайнятості, перш за все залежними (фіктивними) самозайнятими особами.

Виклад основного матеріалу. Варто почати з того, що при тлумаченні сфери застосування Конвенції МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р. і Конвенції МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів 1949 р., Комітет МОП з питань свободи асоціації вказав, що «критерій для визначення осіб, на яких поширюється це право... не ґрунтується на наявності трудових відносин, яких часто немає, наприклад, у випадку сільськогосподарських робітників, самозайнятих працівників у цілому або тих, хто практикує вільні професії, які, тим не менш, повинні користуватися правом на організацію» [5].

ЄСПЛ у справі *Ólafsson v Iceland* (2013) поширив захист свободи асоціації відповідно до ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на самозайнятих осіб [6].

Європейський комітет соціальних прав у своїй практиці, зокрема, при розгляді скарги *Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland*, з цього питання зазначив, що «світ праці швидко і докорінно змінюється з поширенням контрактних відносин, часто з прямою метою уникнення трудових договорів, передбачених трудовим законодавством, перекладання ризику з з особи, яка наймає робочу силу, на постачальника робочої сили. Ці зміни необхідно враховувати при визначенні сфери застосування ст. 6 §2 ЄСХ щодо самозайнятих працівників», а також чітко заявив, що самозайняті особи захищені ст. 6§2 ЄСХ, яка надає право вести колективні переговори, і зазначив, що «пряма заборона на ведення колективних переговорів для усіх самозайнятих працівників була б надмірною, оскільки суперечила б цілям цього положення» [7].

Суд Європейського Союзу, рішення якого відіграють важливу роль у визначенні обсягу захисту зайнятості, передбаченого трудовим правом ЄС, застосовує широкий підхід при тлумаченні поняття «працівник» у відносинах, в яких нібито незалежні підрядники насправді є економічно та/або функціонально та/або операційно залежними від одного основного замовника [8]. При цьому, якщо першочерговою метою Суду ЄС було забезпечення застосування принципу вільного переміщення працівників, результатом його практики також стало тлумачення поняття «працівник», що на сьогодні є ширшим від визначень, закріплених у національних законодавствах країн ЄС, що, безумовно, у той чи інший спосіб знає впливу цієї практики.

Однією з причин окреслених вище змін у підходах до тлумачення поняття «працівник» став стрімкий розвиток праці на цифрових платформах. Цифрові платформи, які використовують працю фізичних осіб, присутні на сьогодні в різних секторах економіки, як-то пасажирські перевезення (водії таксі) чи кур'єрські послуги з доставки у певній місцевості, або ж онлайн, надаючи такі послуги, як кодування, переклад тощо. Частина осіб, які працюють через цифрові платформи, стикаються з неналежними умовами праці та недостатнім доступом до соціального захисту. У багатьох випадках це стосується осіб, які є фіктивними самозайнятими, тобто їхній трудовий статус не відповідає дійсності. Ці особи, які працюють через такі платформи, не мають ані прав і захисту, передбачених національним трудовим законодавством та законодавством ЄС, ані автономії та сильних позицій на ринку праці, якими користуються справжні самозайняті особи. Аналіз Європейської Комісії, проведений у 2021 році, показав, що в ЄС зараз діє понад 500 цифрових платформ, на яких працює понад 28 мільйонів людей. Вважається, що 22,5 мільйонів з них коректно класифікуються або як працівники, або як самозайняті особи (переважна більшість - як останні). Однак 5,5 мільйонів з 28 мільйонів осіб можуть бути піддані ризику помилкової класифікації. Невірна класифікація статусу зайнятості під час роботи на платформах стала предметом понад 100 судових і 15 адміністративних рішень по всьому ЄС [9].

У зв'язку з цим, у грудні 2021 року Європейська комісія запропонувала ухвалити директиву щодо покращення умов праці на платформах. Запропонована директива має на меті забезпечити надання особам, які працюють через цифрові платформи, легального статусу зайнятості, що відповідає їхнім фактичним трудовим відносинам. Вона містить перелік контрольних критеріїв для визначення того, чи є платформа «роботодавцем». Якщо платформа відповідає принаймні двом із цих критеріїв, вона вважатиметься роботодавцем за законом. Таким чином, особи, які працю-

ють на них, отримують право користуватися трудовими та соціальними правами, що надаються статусом «працівника». Для тих, кого перекваліфікують у працівників, це означає право на мінімальну заробітну плату (там, де вона існує), колективні переговори, робочий час і охорону здоров'я, право на оплачувану відпустку або покращений доступ до захисту від нещасних випадків на виробництві, допомогу по безробіттю і хворобі тощо. Платформи матимуть право оскаржити або спростувати цю класифікацію, при цьому тягар доведення відсутності трудових відносин покладатиметься на них. Директива також підвищує прозорість використання алгоритмів цифровими платформами праці, забезпечує контроль з боку людини за дотриманням ними умов праці та надає право оскаржувати автоматизовані рішення. Ці нові права будуть надані як працівникам, так і справжнім самозайнятим особам. Крім того, держави-члени повинні будуть вживати належних заходів для підвищення ролі соціальних партнерів та заохочення здійснення права на колективні переговори в рамках платформи [10]. Після гарячих дебатів, що тривали понад три роки, у квітні 2024 року Європейський Парламент ухвалив цю директиву. Після офіційного затвердження Радою ЄС та публікації в Офіційному віснику ЄС держави-члени матимуть два роки на те, щоб включити положення директиви до свого національного законодавства [11].

Ще до того, як на рівні ЄС почали активно обговорювати питання покращення умов праці осіб, залучених до праці в інший спосіб, ніж на підставі трудового договору, зокрема, самозайнятих на цифрових платформах, в деяких країнах, з метою наділення таких осіб мінімальними соціальними гарантіями та забезпечення реалізації основоположних трудових прав, їх статус та особливості умов праці були закріплені на законодавчому рівні. Зокрема у Франції у 2016 році Трудовий кодекс було доповнено положеннями, що передбачили поняття працівників, які працюють через платформи, як самозайнятих працівників, які для здійснення своєї професійної діяльності використовують одну або кілька цифрових платформ для отримання винагороди, а також визнали за ними низку прав, як-от право на об'єднання у профспілки, укладення колективних договорів і, навіть, право на страйк [12].

Показовим прикладом є, зокрема, трудове законодавство Польщі, де у 2018 році відбулася трансформація обсягу права на об'єднання в профспілки, запроваджена змінами до Закону «Про профспілки» [13]. Замість закритого та досить вузького переліку осіб, які мали право на створення профспілок та вступ до них, було обрано більш універсальну формулу, надавши це право всім особам, які виконують оплачувану роботу. При цьому польський законодавець уточнив поняття «особи, які виконують оплачувану роботу». Ними є працівники або особи, які виконують оплачувану роботу на іншій основі, ніж трудові відносини, якщо вони не використовують працю інших осіб, незалежно від підстав такої роботи, і мають такі права та інтереси, пов'язані з виконанням роботи, які можуть бути представлені профспілкою. Таким чином, окрім власне працівників, право на створення профспілок та вступ до них має будь-яка особа, яка відповідає трьом критеріям. Першим критерієм визначено виконання роботи на іншій основі, ніж трудові відносини з метою отримання прибутку. По-друге, така особа не може використовувати працю інших осіб для виконання робіт, незалежно від підстав для працевлаштування, тобто необхідність виконання роботи особисто. Третій критерій полягає в тому, що особа має права та інтереси, пов'язані з її роботою, які може представляти профспілка. Цей критерій стосується групових інтересів, зокрема, формування соціально-економічних умов праці [13].

Важливим є те, що таким особам надано право представляти свої права та інтереси в колективних трудових спорах, що, в першу чергу, передбачає право на страйк. У результаті внесення цих змін вперше право на страйк отримали такі категорії суб'єктів, як виконавці робіт (послуг) за договорами підряду та самозайняті особи. Особи, які залучаються до виконання роботи на інших засадах, ніж трудові відносини, також отримали право укладати колективні договори. До внесення згаданих змін дійсно можна було включати цих осіб до колективних договорів лише субсидіарно, на додаток до працівників, які були основними (і необхідними) суб'єктами, для яких укладається колективний договір. На сьогодні у Польщі також можна укласти колективний договір, який охоплюватиме лише осіб, які виконують роботу на іншій основі, ніж трудові відносини [14].

Наведений вище польський досвід, який попри «теоретичну революційність» ще тільки проходить випробування на свою практичну ефективність, тим не менш є цікавим в контексті сьогоденного удосконалення механізму колективно-договірної регуляції трудових відносин в Україні.

Досвід європейських країн також свідчить про поступовий розвиток і посилення профспілкового представництва прав та інтересів осіб, які працюють за межами трудових відносин. На-

приклад, у Великій Британії з 2012 року функціонує незалежна профспілка працівників Великої Британії (IWGB), яка вважається одним із найвідоміших прикладів реалізації права на об'єднання так званих гіг-працівників. IWGB була створена з метою об'єднання нетипових, низькооплачуваних та інших прекарних або гіг-працівників, та може похвалитися історією значних досягнень у багатьох секторах, які традиційно вважаються складними для створення профспілки, включаючи прибиральників та кур'єрів [15].

В Італії у травні 2018 року в місті Болонья була підписана «Хартія основних прав цифрових працівників у міському середовищі», що є свого роду територіальною колективною угодою між профспілками, автономними колективами працівників, міською радою та місцевими компаніями з доставки їжі Sgnam-MyMenu (пізніше до неї приєдналася Domino's Pizza Italia). Хартія встановлює фіксовану погодинну ставку відповідно до мінімальної заробітної плати, встановленої колективним договором у відповідній галузі, і включає компенсацію за понаднормову роботу, святкові дні, погану погоду, компенсацію за обслуговування велосипедів, страхування від нещасних випадків і хвороб. Вона також гарантує права профспілок [16].

У Данії у липні 2018 року було підписано колективну угоду між данською профспілкою 3F PSHR і платформою Hilfr.dk, що надає послуги з прибирання. Завдяки угоді домашні прибиральниці, які раніше незмінно класифікувалися як самозайняті особи, вважатимуться найманими працівниками після завершення 100 годин роботи, якщо тільки вони явно не відмовляться від цього статусу. Угода з одним роботодавцем встановлює значну мінімальну погодинну заробітну плату, захист у разі звільнення, права на захист даних і систему, що регулює скасування змін [17].

На жаль, подібних успішних прикладів утворення професійних спілок або тим більше укладення колективних угод в інтересах самозайнятих чи працівників платформ в Україні до цього часу не існує. У 2019 році майже вдалося створити профспілку кур'єрів Glovo, проте через незавершену процедуру реєстрації вона не функціонує належним чином. А конкуренція серед кур'єрів зазвичай переважає над готовністю до колективної боротьби [18].

Звертаючись до національного законодавства, варто зазначити, що Конституція України гарантує усім громадянам право на участь у професійних спілках. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії їх діяльності» членами профспілок можуть бути особи, які працюють на підприємстві, в установі або організації незалежно від форм власності і видів господарювання, у фізичної особи, яка використовує найману працю, *особи, які забезпечують себе роботою самостійно*, особи, які навчаються в закладі освіти. У частині 4 ст. 7 цього Закону закріплено, що статутом (положенням) профспілки може бути передбачено членство у профспілці осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів фермерських господарств, *фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності*, а також осіб, які навчаються у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, осіб, які звільнилися з роботи чи служби у зв'язку з виходом на пенсію або які тимчасово не працюють [19].

Незважаючи на широкий перелік «потенційних» членів профспілки, механізм реалізації цих норм на практиці є неефективним, враховуючи положення інших законодавчих актів у сфері колективно-договірного регулювання, які ставлять під питання доцільність їх реалізації взагалі, адже, як слушно зауважує І. Сахарук, реальна можливість ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів для працівників цифрових платформ на сьогодні відсутня [3, с. 253]. Як приклад розглянемо норми чинного Закону України «Про колективні договори і угоди». Так, згідно зі ст. 1, колективний договір, угода укладаються на основі чинного законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин і узгодження інтересів *працівників та роботодавців* [20]. При цьому поняття «працівник» і «роботодавець», визначення яких закріплені на сьогодні у кількох різних законах, наприклад, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про охорону праці», виходячи з їх змісту, прямо передбачають наявність трудового договору та найманої праці. У новому Законі «Про колективні угоди та договори», ухваленому 23.02.2023, який набуде чинності через шість місяців після скасування воєнного стану, працівник визначений як *фізична особа, яка в межах трудових відносин безпосередньо власною працею виконує оплачувану роботу в інтересах (на користь) іншої особи (роботодавця)*. Під поняттям роботодавець розуміється юридична чи фізична особа, яка *в межах трудових відносин використовує найману працю*, на яку поширюється юрисдикція України чи іноземної держави, а також зареєстроване в Україні представництво іноземної юридичної особи (ч. 1 ст. 2) [21].

Крім того, за чинним Законом «Про колективні договори і угоди» право на ведення переговорів і укладення колективних договорів, угод надається сторонам соціального діалогу, склад яких визначається відповідно до законодавства про соціальний діалог. У свою чергу, ст. 4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» сторонами соціального діалогу на локальному рівні визначає сторону працівників та сторону роботодавців, а на національному, галузевому, територіальному рівнях – репрезентативні професійні спілки та об'єднання роботодавців [22]. В оновленому Законі «Про колективні угоди та договори», як і в проєкті нового Закону «Про колективні трудові спори» [23], підходи законодавця до цього питання поки що принципово не змінилися (згідно з ч. 2 ст. 2 проєкту ЗУ «Про колективні трудові спори» терміни «роботодавець» та «працівник» вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про колективні угоди та договори»), незважаючи на те, що у ст. 44 Конституції України закріплено право на страйк «для захисту своїх економічних і соціальних інтересів за тими, хто працює», тобто безвідносно форми залучення до праці.

З огляду на вказане, в Україні на сьогодні одне з основоположних трудових прав – право на об'єднання у профспілку *de jure* не обмежене наявністю трудових відносин чи статусу найманого працівника. Водночас реалізація права на ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та права на колективні дії для захисту своїх прав, які є невід'ємною складовою права на свободу об'єднання, *de facto* можлива лише тими, хто перебуває у трудових правовідносинах на підставі трудового договору та має статус саме найманого працівника.

Одним з варіантів вирішення цієї проблеми може бути запровадження спеціального широкого визначення поняття «працюючі» або «ті, які працюють», що застосовуватиметься для цілей об'єднання в профспілку та реалізації права на ведення колективних переговорів, укладення колективних договорів та колективні дії. Таке визначення безумовно має відповідати міжнародним стандартам, згаданим вище, і бути відокремленим від визначення вузького поняття «найманий працівник», що використовується в контексті власне індивідуальних трудових правовідносин. Як зазначалося вище, і наглядові органи МОП, і ЄКСП у своїх висновках тлумачать поняття «працівник» у широкому розумінні саме в контексті реалізації колективних трудових прав. Таким чином, трудове законодавство, що регулює колективні відносини у сфері праці, може встановлювати ширше визначення їх суб'єктів за сферою охоплення. У такий спосіб можна було б запобігти обмеженням щодо застосування прав на об'єднання в профспілку, ведення колективних переговорів та колективні дії, пов'язаним з наявністю «класичних» ознак трудових відносин, як-то підпорядкованість і контрольованість праці. Більше того, реалізація таких прав, що особливо важливо з огляду на їх належність до основних прав людини, не залежатиме від необхідності й результатів доведення факту перебування в трудових відносинах та суддівського розсуду.

Останнє видається особливо актуальним у світлі нещодавнього суперечливого рішення Верховного Суду Об'єднаного Королівства у справі «Незалежна профспілка працівників Великої Британії проти Центрального арбітражного комітету» від 21.11.2023, в якому судді одноголосно постановили, що кур'єри платформи Deliveroo не перебувають у трудових відносинах. Суд зазначив, що особи, які здійснюють доставку для Deliveroo, не можуть вважатися працівниками, оскільки вони не мають визначеного робочого часу, можуть працювати на конкуруючі компанії і, найголовніше, можуть вільно обирати собі заміну, а отже відносини між Deliveroo та її кур'єрами «фундаментально несумісні з поняттям трудових правовідносин». Фактично основною підставою такого рішення стало саме положення «про необмежену заміну», внесене платформою Deliveroo до типового контракту, який укладається з кур'єрами. Згідно з цим положенням кур'єри Deliveroo можуть знаходити собі заміну (іншого кур'єра) для виконання робіт з доставки. При цьому Верховний Суд зазначив у своєму рішенні, що «у законодавстві Великої Британії немає нічого, що заважало б кур'єрам створити власну профспілку... Також ніщо не заважає Deliveroo вступити в колективні переговори з профспілкою, щоб узгодити умови праці кур'єрів, якщо компанія цього хоче». Водночас Deliveroo не може бути юридично примушена до співпраці з профспілкою, яка представляє інтереси її працівників-кур'єрів, з метою ведення колективних переговорів з точки зору основних прав профспілок, передбачених ст. 11 Європейської конвенції з прав людини» [24].

Цікавим при цьому є те, що крім Великої Британії, в інших європейських країнах платформа Deliveroo не мала успіху в судових інстанціях. Зокрема, в Іспанії, вона вимушена була взагалі залишити ринок після того, як у березні 2021 року уряд Іспанії пообіцяв ухвалити закон, що надасть працівникам компаній з доставки їжі та інших онлайн-платформ більше трудових прав, ставши першою країною в ЄС, яка зробила це, враховуючи рішення суду 2019 року. Своїм рішенням Суд

міста Мадрид постановив, що 537 водіїв Deliveroo, які працювали в іспанській столиці в період з жовтня 2015 року по червень 2017 року, були найманими працівниками, які діяли під виглядом самозайнятих осіб. За місяць до цього суд міста Валенсія також визнав факт наявності трудових відносин між 97 кур'єрами, які працювали в місті та Deliveroo. Компанія з доставки їжі була зобов'язана сплатити внески на соціальне страхування за кожного водія за відповідний період. Зміни в іспанське законодавство, відомі як «закон про райдерів», полягали в тому, що працівники таких компаній визнаються найманими працівниками, а не самозайнятими підрядниками, а компанії-платформи зобов'язані інформувати працівників про те, як комп'ютерні алгоритми та штучний інтелект впливають на умови їхньої праці [25].

Наведений вище огляд зарубіжного досвіду та приклади судової практики підтверджують тезу про наявність серйозних викликів для сучасного трудового права, які нестандартні форми зайнятості створюють для організації працівників. У зв'язку з цим, важливо створити правові можливості, щоб фіктивно самозайняті працівники, зокрема, працівники платформ, могли ефективно реалізувати фундаментальні права людини на об'єднання, колективні переговори та колективні дії.

Висновки. Як свідчать тенденції останніх років, як на рівні європейських держав, так і на національному рівні відбуваються процеси перегляду усталених підходів та поширення фундаментальних трудових прав, що характеризуються певним ступенем універсальності, зокрема свободи об'єднань, права на колективні переговори, й, навіть, права на страйк, за межі традиційних відносин підпорядкованої зайнятості за трудовим договором. Ці тенденції є відповіддю на зміни, що відбуваються у світі праці у XXI столітті, пов'язані з розвитком інформаційних технологій, трансформацією трудових відносин, поширенням використання праці через цифрові платформи, і рано чи пізно українському законотворцю доведеться врахувати ці тенденції та певним чином відобразити їх у національному трудовому законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексєєнко І. Колективні трудові права у гіг-економіці України: проблеми їх реалізації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 150–158.
2. Глуценко М. Роль профспілок у захисті трудових прав в умовах розвитку цифрової економіки. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18. Право. 2021. Вип. 36. С. 24–31.
3. Сахарук І.С. Правові основи забезпечення свободи асоціації та доступу до колективних переговорів працівників цифрових платформ. *Наукові перспективи*. 2021. № 10 (16). С. 247–258.
4. Шумило М. Трудові відносини на цифрових платформах: складнощі унормування та проблеми правозастосування. Соціально-трудова права і виклики цифровізації: монографія. кол. авт.; за ред. Я.В. Сімутіної, М.М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2023. С. 195–252.
5. CEACR. Definitive Report – Report № 326. November, 2001. Case № 2013 (Mexico), 416. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905151.
6. Ólafsson v Iceland (2013), 56 EHRR 21. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre/#%7B%22itemid%22:\[%22001-98443%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre/#%7B%22itemid%22:[%22001-98443%22]%7D).
7. European Committee of Social Rights, Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, Complaint No 123/2016, 12.09.2018, п. 37, 40. URL: [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#%22sort%22:\[%22esc-publicationdate%20descending%22\],\[%22escdcidentifier%22:\[%22cc-123-2016-dmerits-en%22\]\]](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#%22sort%22:[%22esc-publicationdate%20descending%22],[%22escdcidentifier%22:[%22cc-123-2016-dmerits-en%22]]).
8. Сімутіна Я. Вплив інформаційних технологій на поняття та зміст трудових правовідносин. Соціально-трудова права та виклики цифровізації: монографія. кол. авт.; за ред. Я.В. Сімутіної, М.М. Шумила. Київ: Ніка-Центр, 2023. С. 21.
9. European Commission. Executive Summary of the Impact Assessment Report. Brussels, 9.12.2021. SWD (2021) 397 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0397>.
10. Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms. Press release, 9 December 2021. Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605.

11. Parliament adopts Platform Work Directive. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20584/parliament-adopts-platform-work-directive?xtor=AD-78-%5B-Social_share_buttons%5D-%5Btwitter%5D-%5Ben%5D-%5Bnews%5D-%5Bpress-room%5D-%5Bimproving-working-conditions-in-platform-work%5D-
12. Clement M., Frapard M., Robert R., Viry A. France. National report. URL: <https://ewll.eu/wp-content/uploads/2019/08/EWLL-2011-employment-without-contract-french-report.pdf>.
13. Act of 5 July 2018 amending the Act on trade unions and certain other acts. URL: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=108997&p_country=POL&p_count=1496.
14. Latos-Miłkowska, M. The right to unionise in Poland after the amendment of the law on trade unions. *European Labour Law Journal*. 2023. 14(1), 108–113. URL: <https://doi.org/10.1177/20319525221148129>.
15. IWGB. The Independent Workers' union of Great Britain is a grassroots member-led union fighting for justice for workers. URL: <https://iwgb.org.uk/en/page/about-us/>.
16. Platform economy database. Riders Union Bologna. 22 January 2021. URL: <https://apps.eurofound.europa.eu/platformeconomydb/riders-union-bologna-103125>.
17. Hale J. In Denmark, a historic collective agreement is turning the “bogus self-employed” into “workers with rights”. July 4, 2018. URL: <https://goo.gl/AjUbHH>.
18. Семенюк Єгор. Один у Глово не воїн. *Політична критика*. 24 листопада 2020. URL: <https://politykrytyka.org/2020/11/24/odyn-u-glovo-ne-vojin/>.
19. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.
20. Закон України «Про колективні договори і угоди» від 01.07.1993 № 3356-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>.
21. Закон України «Про колективні угоди та договори» від 23.02.2023 № 2937-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937-20#Text>.
22. Закон України «Про соціальний діалог» від 23.12.2010 № 2862-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>.
23. Проект закону про колективні трудові спори. Національна служба посередництва і примирення. Офіційний вебсайт. URL: https://www.nspp.gov.ua/images/2023/Проект_закону_Про_колективні_трудові_спори.pdf.
24. Supreme Court Judgment. 21.11.2023. Independent Workers Union of Great Britain (Appellant) v Central Arbitration Committee and another (Respondents). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2021-0155-judgment.pdf>.
25. Deliveroo draws up plan to quit Spain following new gig worker law. *Forbes*. URL: <https://www.forbes.com/sites/iainmartin/2021/07/30/deliveroo-draws-up-plan-to-quit-spain-following-new-gig-worker-law/?sh=1caa62e21838>. IWGB. Website. URL: <https://iwgb.org.uk/en/branches/>.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИВАТНОСТІ ПРАЦІВНИКА НА РОБОЧОМУ МІСЦІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ

Спасських Ю.В.,
аспірант кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Спасських Ю.В. Забезпечення приватності працівника на робочому місці: сучасний стан та проблеми.

У статті на підставі аналізу національного законодавства, міжнародних документів, національної та міжнародної судової практики, поглядів науковців розглянуто питання забезпечення права працівника на приватність на робочому місці. Зазначено, що на сьогодні вітчизняне трудове законодавство поки що не закріплює цього права (права на приватність працівника на робочому місці), що, у свою чергу, сприяє зловживанню з боку роботодавця, та призводить не тільки до незадовільного рівня захисту конституційного права на повагу до приватного життя, а й у майбутньому може призвести до визнання на міжнародному рівні України як держави, яка не забезпечує належний рівень такого захисту, зокрема у сфері праці. Акцентовано, що в умовах воєнного стану право на приватність може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. У підсумку зроблено висновок, що право на приватність на робочому місці, яке повинно бути гарантовано всім працівникам незалежно від виду трудових відносин, галузевої приналежності чи форми власності підприємства, повинно бути з урахуванням міжнародного досвіду та судової практики закріплено на законодавчому рівні. Оскільки регламентація в українському законодавстві всіх аспектів права на приватність працівника на робочому місці дозволить запобігти зловживанням роботодавцем щодо заходів контролю над працівником. Зокрема, підтримуючи пропозиції інших дослідників, запропоновано доповнити Кодекс законів про працю України, нормою про те, що при укладенні, зміні та припиненні трудового договору особам, які поступають на роботу, та працівникам гарантується право на приватність щодо їх особистого та сімейного життя. При цьому межі, підстави та умови втручання роботодавця у право на приватність працівника повинно відповідати трьом критеріям: законні підстави втручання, легітимна мета втручання, співмірність такого втручання поставленій меті.

Ключові слова: працівник, роботодавець, трудові права, приватність, захист, забезпечення, трудовий договір, робоче місце, національне законодавство, міжнародні документи, судова практика.

Spassky Yu.V. Ensuring employee privacy at the workplace: current state and problems.

In the article, based on the analysis of national legislation, international documents, national and international judicial practice, the views of scientists, the issue of ensuring the employee's right to privacy at the workplace is considered. It is noted that today domestic labor legislation does not yet enshrine this right (the employee's right to privacy at the workplace), which, in turn, contributes to abuse by the employer, and leads not only to an unsatisfactory level of protection of the constitutional right to respect for private life, and in the future may lead to the international recognition of Ukraine as a state that does not provide an adequate level of such protection, particularly in the field of labor. It is emphasized that in the conditions of martial law, the right to privacy may be limited by law in the interests of national security, territorial integrity or public order in order to prevent riots or crimes, to protect public health, to protect the reputation or rights of other people, to prevent the disclosure of information, received confidentially, or to maintain the authority and impartiality of justice. As a result, it was concluded that the right to privacy at the workplace, which should be

guaranteed to all employees regardless of the type of employment relationship, industry affiliation or form of ownership of the enterprise, should be established at the legislative level, taking into account international experience and judicial practice. Since the regulation of all aspects of the employee's right to privacy in the workplace in the Ukrainian legislation will prevent abuse by the employer of employee control measures. In particular, supporting the proposals of other researchers, it is proposed to supplement the Code of Labor Laws of Ukraine with a rule that when concluding, changing and terminating an employment contract, persons entering work and employees are guaranteed the right to privacy regarding their personal and family life. At the same time, the limits, grounds and conditions of the employer's interference with the employee's right to privacy must meet three criteria: the legal grounds for the interference, the legitimate purpose of the interference, and the proportionality of such interference to the stated goal.

Key words: employee, employer, labor rights, privacy, protection, security, employment contract, workplace, national legislation, international documents, judicial practice.

Постановка проблеми. Одним із особистісних прав, яке найбільш наочно відображає свободу людини, є право на приватність, дослідження якого має велике значення як для науки, так і законотворчості та правозастосовної практики. Кожна людина має право на приватність, яке є фундаментальним правом людини, визнане в Загальній декларації прав людини ООН, Міжнародному пакті про громадянські й політичні права та в багатьох інших міжнародних і регіональних угодах. Так, відповідно до ст. 8 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини [1] кожна людина має право на повагу до її приватного і сімейного життя, до її житла та кореспонденції. При цьому 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 запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Майже всі країни світу визнають право на приватність безпосередньо в своїх конституціях. Щонайменше, такі правові норми передбачають право на недоторканність житла та таємницю кореспонденції. Так, згідно Конституції України [2] ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім виняткових випадків (ст. 32), кожному гарантується таємниця листування та телефонних розмов (ст. 31). На жаль вітчизняне трудове законодавство поки що не закріплює цього права (права на приватність працівника на робочому місці), що, у свою чергу, сприяє зловживанню з боку роботодавця, та призводить не тільки до незадовільного рівня захисту конституційного права на повагу до приватного життя, а й у майбутньому може призвести до визнання на міжнародному рівні України як держави, яка не забезпечує належний рівень такого захисту, зокрема у сфері праці.

Стан опрацювання. Досліджуваній проблематиці присвячували свої праці такі вітчизняні науковці, як Білічак О., Венедіктов С., Ветухова І., Вишновецька С., Вишновецький В., Головченко В., Кравченко І., Мельник Д., Михайленко І., Михайлик А., Легка О., Луценко О., Посикалюк О., Середа О., Спіцина Г., Устименко Н., Чанишева Г., Шевчук С., Ярошенко О. та ін.

Метою статті є аналіз національного законодавства, міжнародних документів, національної та міжнародної судової практики, поглядів науковців щодо забезпечення права працівника на приватність на робочому місці.

Виклад основного матеріалу. Захист прав і свобод громадян є одним із ключових обов'язків держави. Однак існують ситуації, коли їх обмеження є невідворотним і здійснюється винятково у спосіб та за допомогою засобів, передбачених чинним законодавством. Стаття 64 Конституції України встановлює виключення, за яких можуть установлюватись окремі обмеження прав і свобод людини. Такою підставою безпосередньо виступає впровадження воєнного або надзвичайного стану – як легітимна мета втручання у реалізацію прав і свобод людини. Заслуговуючою на увагу з цього приводу (щодо необхідних меж застосування правомірного обмеження прав людини і громадянина під час дії воєнного стану), є окрема думка судді Конституційного Суду України В.В. Лемака, яку він надав за результатами постановлення Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(П)/2022. Так, суддя зазначив, що «Під час війни неприпустимим є різке протиставлення публічного (державного) інтересу, відповідних конституційних цінностей, з одного боку, та поваги до індивідуальних прав людини, з іншого боку, як це нерідко бувало в мирні

часи. Під час війни найбільше має виявлятися сприйняття того, що публічний інтерес (наприклад, оборона, національна безпека), в якому акумулюються індивідуальні права і свободи людини. Наприклад, обмеження пересування громадян (комендантська година, блокпости) чи навіть вилучення для потреб оборони майна громадян спрямоване на захист найбільш засадничих прав і свобод людини – права на життя, їх гідності і свободи (наприклад, захист від діяльності диверсійно-підривних груп ворога). Такий підхід підтверджується не тільки теоретично, а й суворими реаліями оборонної війни в Україні» [3].

І сьогодні серед прав і свобод людини, які обмежуються в умовах воєнного стану відповідно до Конституції України перебувають такі права і свободи як недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також гарантій на невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 34 Конституції України), тобто право на приватність. Отже, здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Водночас важливим є, щоб такі обмеження застосовувалися виходячи із принципів законності, пропорційності й необхідності таких обмежень у демократичному суспільстві, сутність яких визначено в практиці Європейського суду з прав людини [4].

Зупинимося більш детально на дослідженні особливостей забезпечення права працівника на приватність на робочому місці, оскільки питання конфіденційності стають усе більш актуальними в контексті нових форм зайнятості. Відтак право на приватність повинно бути гарантоване кожному працівнику, незалежно від виду трудових відносин, галузевої приналежності чи форми власності підприємства. Як, зазначає Френк Хендрікс: «Оскільки право на приватність і захист даних слід розглядати як фундаментальне право людини, воно захищене як таке багатьма інструментами і конституціями в усьому світі». Науковець переконаний, що цей «фундаментальний» характер виводить правозахисний дискурс на такий рівень, що виправдання втручання в приватне життя слід розглядати в рамках механізмів захисту прав людини. Оскільки в контексті зайнятості права та інтереси, що стосуються права на конфіденційність і захист персональних даних працівників пов'язані, принципи захисту прав людини будуть доречними і в трудових відносинах [5].

Як ми вже зазначали, дане право законодавством у сфері праці, так і не було врегульовано, внаслідок чого механізми його захисту регламентовані досить неповно, а межі вторгнення роботодавця в приватне життя працівника на робочому місці не регламентовані зовсім.

Хоча у цьому напрямку й робилися певні кроки. Так, у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 8037 від 14.02.2018 «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України (щодо посилення гарантій права працівника на приватність та таємницю кореспонденції)», яким пропонувалося доповнити КЗпП статтю 2-2, що визначатиме додаткові гарантії захисту права працівників на повагу до приватного життя та таємниці кореспонденції. Зокрема, реалізація вказаних положень відбуватиметься шляхом заборони відеоспостереження за робочим місцем працівника без попереднього його повідомлення, крім тих випадків, коли відеоспостереження здійснюється з метою забезпечення збереження матеріальних цінностей роботодавця (але протягом обмеженого часу). Також право на приватне життя працівника гарантуватиметься недоторканністю кореспонденції працівника, зокрема, телефонних розмов, електронного листування, інформації про використання мережі Інтернет, здійснених за допомогою робочих телефонів, комп'ютерів тощо. Це ж стосуватиметься персональних даних працівника, збережених на жорсткому диску його робочого комп'ютера, крім деяких винятків. Встановлена умова, що роботодавець буде зобов'язаний попередньо проінформувати працівника під розписку про форми та умови контролю за його кореспонденцією. В іншому випадку, порушення ведення кореспонденції може бути дозволено судом лише з метою запобігання злочинів чи під час кримінального провадження, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо [6].

Ще одні зміни до КЗпП України щодо посилення гарантій захисту прав працівника були запропоновані в законопроекті № 9093 від 18.09.2018, зокрема при укладенні, зміні та припиненні трудового договору працівникам гарантуватимуть право на приватність щодо їх особистого та сімейного життя. Так, передбачається внесення змін до ст. 25 КЗпП, якими встановлюється

перелік відомостей, які заборонено роботодавцям вимагати від працівників та осіб, які поступають на роботу. До таких відомостей належить інформація про приватне життя співробітників та їхні особисті плани на майбутнє, членство у профспілках, релігійні переконання, стан здоров'я, окрім випадків, передбачених законодавством, розмір заробітної плати на попередньому місці роботи. У випадку, якщо роботодавець таки вимагає надати подібну інформацію, працівники, або особи, які поступають на роботу, можуть на законних підставах відмовити в її наданні або надати недостовірну інформацію, що не може стати підставою для відмови у прийнятті на роботу або підставою для звільнення особи в подальшому з посади та притягнення такого працівника до відповідальності. Разом з тим до інформації, яка не порушує права на приватність автори законопроекту віднесли наступні відомості: про сімейний стан; вік; перебування на навчанні у закладах освіти (у тому числі про форму навчання); рекомендації з попереднього місця роботи [7].

На практиці досить часто постають питання, приміром, чи може роботодавець читати листи і повідомлення співробітника чи ні? Зокрема, якщо це робочі процеси (робоча пошта, робочий комп'ютер), чи можна це визнавати приватним життям? І сьогодні це спірне питання, відповідь на яке вітчизняна судова практика поки що не дає. Водночас, як показує практика Європейського суду з прав людини, «навіть тоді, коли співробітник приходить на роботу, він не втрачає свою зону приватності. Більш того, навіть якщо співробітнику сказали, що ця пошта має використовуватися для робочих цілей, його ще мають попередити, що роботодавець буде перевіряти цю пошту». Як наголосила радник Правничої школи ЕВА-Астерс Летич І., «якщо працівника не попередити про те, що це буде перевірятися, він може сподіватися на те, що це ніхто перевіряти не стане і пересилатиме якісь інтимні речі. Це дуже спірний висновок, але все ж право на захист приватного життя ЄСПЛ підтримав і поставив вище над дотриманням робочих обов'язків» [8]. Як слушно зазначає Посикалюк О., ґрунтуючись на аналізі практики Європейського суду з прав людини, межі, підстави та умови втручання роботодавця у право на приватність працівника повинно відповідати трьом критеріям: 1) законні підстави втручання; 2) легітимна мета втручання; 3) співмірність такого втручання поставленій меті [9].

І тому питання захисту права працівника на приватність на робочому місці все частіше стає предметом розгляду, як у національних судах, так і міжнародних, зокрема в Європейському суду з прав людини. Так, у рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва № 640/18800/18 від 10.05.2019 було зазначено, що діяльність професійного або ділового характеру підпадає під поняття «приватне життя» для цілей ст. 8 ЄКПЛ, а тому електронна кореспонденція працівників юридичних осіб, яку в цій справі Антимонопольний комітет України використав і розповсюдив, є предметом захисту цієї статті (справа Копланд проти Сполученого королівства) [10]. Зокрема, у справі «Копланд проти Сполученого Королівства» від 03.07.2007 [11], в якій ЄСПЛ визнав порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та підтвердив втручання у приватне життя заявниці шляхом перевірки її електронних листів, прослуховування телефонних дзвінків та аналізу запитів в Інтернеті. Зокрема, до такого висновку дійшов ЄСПЛ, мотивуючи це тим, що заявниця не була попереджена роботодавцем про можливість перевірки її персональних даних та втручання в її приватне життя. Крім цього, локальні акти коледжу, де працювала заявниця, не містили будь-яких положень, що передбачали можливість керівництва втручатися в таємницю листування своїх працівників.

Загалом за останні роки Європейський суд з прав людини ухвалив низку рішень, пов'язаних з порушенням права на недоторканність приватного життя при застосуванні урядами засобів і процедур спостереження.

Аналізуючи щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2022–2023 роки [12; 13], не зустрічаємо навіть згадки про право на приватність на робочому місці, це право згадується лише в контексті протиправного його обмеження у зв'язку із практикою здійснення «фільтраційних заходів» на тимчасово окупованій території, викликами у сфері кіберзахисту, неналежних умовах розміщення внутрішньо переміщених осіб або людей, які перебувають у місцях несвободи (наприклад, у системі МОЗ, МОН та Міноборони), шахрайські дії з персональними даними, тощо.

Проаналізувавши законодавства у сфері обмежень права на приватність в умовах воєнного стану дослідниками у цій сфері, було зроблено висновок, що «наразі важко ствердно сказати, що рівень захисту права на приватність з боку держави знизився чи покращився у зв'язку із упровад-

женням воєнного стану. З одного боку, очевидного погіршення у цій сфері немає, з іншого – повага до цього права та усвідомлення громадянами про необхідність його захисту як залишалась на невисокому рівні, так і залишається. Це стає проблемним в умовах євроінтеграційних процесів. Нещодавні законодавчі ініціативи щодо публічного відеоспостереження та впровадження нового Закону про захист персональних даних демонструють наскільки високими є вимоги стандартів ЄС у сфері захисту персональних даних і наскільки складно адаптувати українське законодавство для них. Це один із тих викликів про які мало говорять, але їх подолання вимагає переосмислення ставлення до «серйозності» права на приватність» [4].

Висновки. З урахуванням міжнародного досвіду та судової практики право на приватність на робочому місці, яке повинно бути гарантовано всім працівникам незалежно від виду трудових відносин, галузевої приналежності чи форми власності підприємства, повинно бути закріплено на законодавчому рівні. Оскільки регламентація в українському законодавстві всіх аспектів права на приватність працівника на робочому місці дозволить запобігти зловживанням роботодавцем щодо заходів контролю над працівником. Зокрема, доповнити Кодекс законів про працю України, нормою про те, що при укладенні, зміні та припиненні трудового договору особам, які поступають на роботу, та працівникам гарантується право на приватність щодо їх особистого та сімейного життя. При цьому межі, підстави та умови втручання роботодавця у право на приватність працівника повинно відповідати трьом критеріям: законні підстави втручання, легітимна мета втручання, співмірність такого втручання поставленій меті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). № 995_004 (редакція від 01.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2_2022_1.pdf.
4. Аналіз законодавства у сфері обмежень права на приватність в умовах воєнного стану. URL: https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/Preview_Limit_privacy_A4.pdf.
5. Hendrickx F. Protection of workers' personal data: General principles. *ILO Working Paper 62 (Geneva, ILO)*. 2022. URL: <https://www.ilo.org/legacy/english/intserv/working-pape>.
6. У раді зареєстровано законопроект про посилення гарантій приватності працівників. URL: <https://cedem.org.ua/news/u-radi-zareyestrovano-zakonoproekt-pro-posylennya-garantij-privatnosti-pratsivnykiv/>.
7. Про внесення змін до Кодексу законів про працю України (щодо посилення гарантій захисту прав працівника при укладенні трудового договору) : проект Закону України від 18.09.2018 № 9093. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh70l00i?an=3&ed=2018_09_18.
8. Сидоренко Д. Де межа між контролем за працівником і втручанням в його особисте життя? URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/de-mezha-mizh-kontrolem-za-pracivnikom-i-vtruchanniam-v-yogo-osobiste-zhittya.html#:~:text=>
9. Посикалюк О.О. Захист права працівника на приватність у практиці Європейського суду з прав людини. *Університетські наукові записки*. 2016. №. 59. С. 112–124.
10. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 10.05.2019. Справа № 640/18800/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81695852>.
11. Рішення ЄСПЛ від 03.04.2007 у справі «Копланд проти Сполученого Королівства» (Copland v. The United Kingdom), заява № 62617/00. URL: <https://www.5rb.com/case/copland-v-uk>.
12. Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/images/documents/annual-report-2022.pdf>.

13. Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%B7%D0%B0_2023_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf.

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.7>

ВИСЛУГА РОКІВ ЯК УМОВА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ПРИРІВНЯНИХ ДО НИХ ОСІБ

Стецьків М.Б.,

аспірант кафедри соціального права,

Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID: 0009-0001-2974-2302

e-mail: maryanov13@gmail.com

Стецьків М.Б. Вислуга років як умова пенсійного забезпечення військовослужбовців та прирівняних до них осіб.

У статті представлено теоретичне дослідження законодавчої та правозастосовної практики обчислення вислуги років як умови пенсійного забезпечення відповідного виду звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб. На підставі узагальнення правових позицій Конституційного Суду України наголошено, що пенсія за вислугу років є невід’ємною складовою спеціального професійного статусу звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб. Підтримано аргументи вчених щодо потреби збереження інституту вислуги років. Охарактеризовано деякі розбіжності у застосуванні норм Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, а також положень постанов Кабінету Міністрів України щодо загальних та пільгових правил обчислення вислуги років. Наведено проаналізовані рішення Верховного Суду зі спірних питань. Наголошено, що пільгове зарахування вислуги років не є самостійним її видом і не конкурує з її календарним обчисленням. Аргументовано, що обчислення вислуги років на пільгових умовах повинне бути збережене у подальшому з урахуванням специфіки такого зарахування, оскільки є одним із механізмів забезпечення державою соціальних гарантій для осіб, які щоденно ризикують життям/здоров’ям та виконують обов’язки із захисту існування самої держави. На підставі проведеного аналізу законодавчих норм, підтверджено, що тривалість вислуги років, яка є необхідною для набуття особою права на пенсію за вислугу років, залежить від періоду, в якому відбулося її звільнення з військової служби. Наведено аргументи щодо потреби повернути попередню редакцію абз. 1 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393, яка закріплювала умови зарахування окремих періодів служби до вислуги років на пільгових умовах саме під час призначення пенсій, а не визначення їх розміру. Запропоновано доповнити статтю 12 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” положенням про те, що вислуга років, як умова призначення пенсії, що передбачена цією статтею, повинна обчислюватися на пільгових умовах для осіб, які проходили службу відповідного виду.

Ключові слова: соціальний захист, спеціальний професійний/службовий статус, вислуга років, пенсійне забезпечення, стаж, національне законодавство, судова практика, пільга, особи, звільнені з військової служби.

Stetskiv M.B. Years of service as a condition for pension security of military officers and persons equivalent to them.

The article presents a study of the legislative and law enforcement practice of calculating years of service as a condition for pension provision for persons discharged from military service and persons equated to them. Based on the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, the author emphasizes that a pension for years of service is an integral part of the special professional status of persons discharged from military service and persons equated to them. The author supports the arguments of scholars about the need to preserve the institution of years of service. The author characterizes the differences in the application of the provisions of the Law of Ukraine “On Pension Provision for Persons Discharged from Military Service and Certain Other Persons” and the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine

establishing the general and preferential rules for calculating years of service. It is given the analyzed decisions of the Supreme Court on disputed issues. It is emphasized that the preferential enrollment of years of service is not an independent type of it and does not compete with its calendar calculation. The author argues that the calculation of years of service on preferential terms should be preserved with due regard for the specifics of such enrollment since it is one of the mechanisms of the state's provision of social guarantees for persons who daily risk their lives/health and perform duties to protect the existence of the state itself. Based on the analysis of the legislative provisions, the author confirms that the years of service required for the entitlement to a pension for years of service depend on the period in which a person has discharged from military service. It is presented the arguments regarding the need to return the previous version of para. 1.3 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 17, 1992 № 393, which fixed the conditions for the enrollment of certain periods of service to years of service on preferential terms precisely during the appointment of pensions, and not when determining their amount. The author proposes to supplement Article 12 of the Law of Ukraine "On Pension Provision for Persons Discharged from Military Service and Certain Other Persons" with a provision stating that years of service as a condition for granting a pension under this Article should be calculated on preferential terms for persons who have performed the relevant service.

Key words: social protection, special professional/service status, years of service, pension provision, seniority, national legislation, court practice, benefit, persons discharged from military service.

Постановка проблеми. Пенсійне забезпечення як вид соціального захисту військовослужбовців та інших прирівняних до них осіб передбачає застосування інших, відмінних від загальних, правових умов та підстав визначення наявності у особи права на пенсію, його змісту та обсягу. В Україні є чинною окрема законодавча база, яка визначає особливості призначення та виплати пенсій особам, службова діяльність яких пов'язана із військовою або прирівняними до неї службами. Основним в системі нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини "військовослужбового" професійного пенсійного забезпечення є Закон України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" [15]. Спеціальні умови виходу на пенсію, первинного обчислення чи перерахування розміру пенсійних виплат тощо, зумовлені конституційно проголошеним обов'язком держави компенсувати військовослужбовцям службові ризики та специфіку професійної діяльності. Однією із таких умов є персональна "вислуга років", часові та змістовні параметри якої є відмінними від законодавчого визначення страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Однак, незважаючи на важливу соціальну функцію, дотепер відсутні зрозумілі правила обчислення вислуги років, зокрема за пільговим, відмінним від загального механізмом, чи зарахування окремих періодів проходження служби до загальної вислуги років, яка дає право на призначення або перерахунок пенсії. Наявні неузгодженості між нормами Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" та підзаконними актами, прийнятими Кабінетом Міністрів України, Міністерством оборони України та іншими уповноваженими органами, свідчать про потребу впорядкувати правовідносини зазначеного виду. Актуальність проблеми підтверджує судова практика у сфері правовідносин пенсійного забезпечення за вислугу років осіб, звільнених з військової служби [12].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Поняття вислуги років як основної підстави призначення пенсій досліджували І.С. Бабич [1], К.В. Бориченко, А.О. Гудзь [2], О.О. Коваленко [3], О.І. Кульчицька, П.Д. Пилипенко [6], Н.М. Хуторян [20], М.М. Шумило [21] та ін. Разом з тим, специфіка пенсійного забезпечення військовослужбовців потребує детального наукового аналізу в контексті дослідження правових умов виплати пенсій, порядку їх нарахування, призначення, перерахунку тощо. Ба більше, динамічність змін до законодавства у сфері пенсійного забезпечення визначають затребуваність їх наукового аналізу та критики.

Мета статті полягає у з'ясуванні законодавчих та правозастосовних проблемних питань обчислення вислуги років як умов пенсійного забезпечення звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб.

Виклад основного матеріалу. Пенсія за вислугу років як невід'ємна складова спеціального статусу звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб є одним із видів їхнього пенсійного забезпечення, яке, зі свого боку, законодавчо відобрає особливі умови соціального захисту цієї категорії службовців.

Право на такий захист неодноразово наголошувалося у рішеннях Конституційного Суду України, зокрема у рішенні від 20.12.2016 р. № 7-рп/2016 (див. абз. 1, 3, 4 п.п. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення) [18].

Юридичною основою реалізації права звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб є Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” [15] та низка підзаконних нормативно-правових [13; 16].

У наукових працях поняття “вислуга років” здебільшого розглядається в контексті забезпечення пенсією за вислугу років. Зокрема, О. Линдюк, В. Скуратівський наголошують, що кількісний критерій вислуги років як правовстановлювального юридичного факту є нетотожний іншому – “страховий стаж”, а запровадження спеціального стажу через термін вислуга років зумовлене специфікою роботи військовослужбовців, яка супроводжується низкою ризиків, не притаманних для інших сфер діяльності [19, с. 10].

Критикуючи загалом впровадження спеціальних, відмінних від визначених у Законі України “Про загальнооб’язкове державне пенсійне страхування” умов так званого професійного/службового пенсійного забезпечення для окремих категорій працівників, М.М. Шумило погоджується із збереженням пенсій для осіб, звільнених з військової служби. За аргументами вченого, право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей передбачено ст. 17 Конституції України, тож об’єктивно повинно базуватися на відмінних від загальних механізмах забезпечення пенсіями [21, с. 80]. Вірним є висновок Т. Луценко, що вислуга років як юридичний факт породжує пенсійні правовідносини за вислугою років [5, с. 118].

Вислуга років як законодавча умова виникнення права військовослужбовців та прирівняних до них осіб на пенсійне забезпечення лежить в основі обґрунтування інших особливостей призначення пенсії за вислугу років. Для прикладу, П.Д. Пилипенко та О.І. Кульчицька наводять аргументи, що специфіка обчислення стажу для відповідної категорії службовців є наслідком закріпленої у законодавстві про пенсійне забезпечення презумпції “втрати професійної працездатності чи придатності до здійснення діяльності відповідного виду внаслідок виконання її впродовж тривалого періоду” до настання віку, який дає право на пенсію за віком на загальних підставах [6, с. 63]. У інших наукових джерелах таку непридатність позначають через невідповідність підвищеним вимогам, які пред’являються до осіб, що проходять військову службу [4, с. 14-15]. Потенційна втрата професійних навичок та професійної працездатності є одним із обґрунтованих аргументів необхідності забезпечити потрібні умови життя особам (серед них чільне місце займають військовослужбовці та прирівняні до них особи), робота котрих передбачає таку втрату до моменту досягнення ними загального пенсійного віку, у рішеннях Конституційного Суду України [17].

Ще одна специфіка законодавчої та наукової характеристики поняття “вислуга років” в контексті правовідносин пенсійного забезпечення – обов’язкове припинення діяльності, виконання якої пов’язане із формуванням вислуги років. Часто така характеристика формулюється у теоретичних визначеннях пенсій за вислугу років. Так, умовою призначення пенсії зазначеного виду Т.В. Кравчук виділяє факт звільнення особи з військової служби, незалежно від підстав, які цьому слугували. Вчена наголошує, що пенсійне забезпечення за вислугою років є державною гарантією соціального захисту осіб, які проходили військову службу. Таке забезпечення сприяє підтримці соціального статусу військовослужбовців у разі залишення служби, незалежно від суб’єктивних чи об’єктивних причин, що перешкоджають її продовженню [4, с. 13].

Н.М. Хуторян системно формулює всі правові умови, пов’язані із вислугою років та пенсійним забезпеченням через неї: 1) визначає спеціальну нестрахову природу юридичного факту; 2) вказує, що для призначення цієї пенсії необхідно припинити виконання роботи (посади), яка дає право на таку пенсію; 3) наголошує на відсутності взаємозв’язку із загальноновстановленим пенсійним віком; 4) акцентує, що суб’єкт права вичерпно окреслений у законодавстві [20, с. 235].

Аналізуючи положення Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, робимо висновок, що реалізація права на пенсійне забезпечення за вислугою років військовослужбовцями та іншими прирівняними до них особами безпосередньо залежить від дотримання низки умов, а саме: наявності вислуги років, тривалість якої передбачена у ст. 12 вищезгаданого закону та факту звільнення з військової служби чи іншої служби, яка дає право на призначення пенсії за вислугою років [15].

Чимало практичних проблем у застосуванні законодавства про пенсійне забезпечення звільнених з військової служби осіб породжує реалізація норм про обчислення тривалості вислуги років. Проведений аналіз підтверджує, що тривалість вислуги років, яка є необхідною для набуття права на пенсію, залежить від періоду часу, в якому відбулося звільнення особи з військової служби. Для прикладу, відповідно до п. "а" ч. 1 ст. 12 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", пенсія особам із числа військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, органів державної безпеки і внутрішніх справ колишнього Союзу РСР, Національної гвардії України, Прикордонних військ України, військ цивільної оборони України, які звільнилися з 01.10. 2020 р. або після цієї дати призначається за наявності персональної вислуги 25 календарних років і більше [15]. Здебільшого вік особи, яка претендує на отримання пенсії за вислугу років не має значення, однак є винятки із загального правила. Такий поширюється на осіб, які звільняються зі Збройних Сил України з огляду на проведення реформування. Відповідно до п. 11 ст. 1 Закону України "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей", особи, на яких поширюється дія цього Закону України, можуть претендувати на пенсію за вислугу років лише після досягнення ними 45-річного віку і за наявності вислуги 20 календарних років [14].

Статтю 12 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" визначається тривалість вислуги років у календарному обчисленні. Натомість ст. 17 визначає порядок обчислення вислуги років та передбачає пільгові умови призначення пенсій особам, які мають право на пенсію за цим Законом України. Чимала роль у визначенні порядку пільгового обчислення вислуги років відведена підзаконним нормативно-правовим актам, зокрема застосовуються відсилочні норми до постанов Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 17 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб"). Деякі правила закріплені у ч. 2 ст. 17 цього Закону України: визначено випадки зарахування одного місяця служби за три у період безпосередньої участі військовослужбовця у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави через збройну агресію російської федерації проти України.

Детальний порядок обчислення вислуги років для призначення пенсії закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 року № 393 "Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей та прирівняних до них осіб" [16]. Пункт 3 цієї постанови визначає види служби, час проходження якої обчислюється з розрахунку один місяць за три (для прикладу, особам, які брали участь у бойових діях у воєнний час); один місяць за два (особам у з'єднаннях, частинах і підрозділах, що беруть участь у підтриманні режиму надзвичайного стану; на льотній роботі у реактивній та турбогвинтовій авіації – на умовах, що визначаються відповідно Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України); один місяць за півтора (особам на льотній роботі в авіації на умовах, що визначаються відповідно Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України та Адміністрацією Державної прикордонної служби України); один місяць за сорок днів (час проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ у підрозділах патрульної служби за переліком посад і умовами, що визначаються Міністерством внутрішніх справ України) [16].

Незважаючи на законодавче закріплення можливості обчислювати вислугу років у пільговому еквіваленті, а також деталізацію процедури такої реалізації у підзаконних нормативно-правових актах, право звільнених з військової служби на пенсійне забезпечення часто оспорується. Територіальні управління Пенсійного Фонду України під час призначення пенсій за вислугу років не застосовують положення постанови Кабінету Міністрів України № 393, посилаючись на її невідповідність ст. 12 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб". Йдеться про те, що відповідна стаття вказує на календарне обчислення вислуги років та не передбачає обчислення такої тривалості вислуги років за пільговими правилами.

Щодо спірних питань вже є сформовані правові висновки Верховного Суду. А саме:

1) пільгове зарахування вислуги років не є самостійним її видом і не конкурує з її календарним обчисленням. Фактична тривалість вислуги років під час такого зарахування не змінюється, а лише зараховується на пільгових (кратних) умовах [8; 10];

2) пільгове обчислення періоду проходження військової служби є похідним від визначальної основної підстави та може визначатись іншими підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 393. Можливість пільгового обчислення вказаного періоду пов'язана, насамперед, зі спеціальним статусом, якого особи набули в результаті виконання відповідної роботи, що визначена у законодавчому порядку [9]. Водночас, календарною є вислуга, яка складається з повної кількості календарних днів відповідного періоду (календарний рік – 365 календарних днів, календарний місяць – 30 календарних днів). Для призначення пенсій за вислугу років звільненим з військової служби та прирівняним до них особам календарна вислуга років може бути зарахована на пільгових умовах відповідно до Порядку обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, крім військовослужбовців строкової служби, членів їх сімей та прирівняних до них осіб [11].

16 лютого 2022 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено постанову № 119 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393” [13]. Нею, серед іншого, були внесені зміни до п. 3 постанови Кабінету Міністрів України № 393, яка визначає пільгове обчислення вислуги років. Хочемо акцентувати на деяких змінах, які, на нашу думку, мають не лише редакційний, а й змістовний характер:

1) до внесення змін абз. 1 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України № 393 було викладено у такій редакції: “До вислуги років для призначення пенсій ... зараховується на пільгових умовах...”;

2) після внесення абз. 1 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України № 393 було викладено у такій редакції: “До вислуги років для визначення розміру пенсії ... зараховується на пільгових умовах...”.

Відтак, після внесення змін до абз. 1 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України № 393, вона визначає можливість зарахування на пільгових умовах певних періодів служби до вислуги років для визначення розміру пенсії, а не для її призначення.

Наведені зміни законодавчого регулювання процедури пільгового обчислення вислуги років військовослужбовців та інших прирівняних до них осіб свідчать, на нашу думку, про закріплене обмеження конституційного права осіб, які проходять службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях на соціальний захист, оскільки частина цих осіб не зможе отримати пенсію за вислугу років через недостатність стажу служби. Вважаємо, що таким підходом нівелюється соціальне призначення пенсій за вислугу років як складової професійного/службового соціального захисту звільнених з військової служби, а саме – компенсувати військовослужбовцям складність військової служби та ризики, які її супроводжують.

Обстоюємо тезу, що обчислення вислуги років на пільгових умовах повинне бути збережене з урахуванням специфіки такого зарахування, оскільки є одним із механізмів забезпечення державою соціальних гарантій для осіб, які щоденно ризикують життям/здоров'ям та виконують обов'язки із захисту існування самої держави (виконання робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, на атомних підводних човнах, з роботами із знешкодження вибухонебезпечних предметів тощо).

Незважаючи на внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів, які зумовлюють неоднозначність законодавчого застосування, необхідно керуватися актом вищої юридичної сили шляхом застосування його положень як цілісної системи, а не вибіркових правил. Окрім ст. 12, у якій використовується формулювання “календарна вислуга років”, Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” у ст. 171 закріплює особливості обчислення вислуги років для призначення відповідної пенсії. Згідно із ч. 1 ст. 171 згаданого Закону України порядок обчислення вислуги років особам, які мають право на пенсію відповідно до його правил, встановлюється Кабінетом Міністрів України. До внесення вже згаданих змін від 16.02.2022 р. постановою Кабінету Міністрів України № 119, відповідний порядок був визначений у постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393. Із внесенням відповідних змін у чинному законодавстві відсутній нормативний акт Кабінету Міністрів України, який визначав би умови пільгового обчислення вислуги років для реалізації Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Підсумовуючи, хочемо наголосити, що закон як акт вищої юридичної сили, гарантує право на пільгове об-

числення вислуги років під час призначення пенсії, однак через відсутність відповідного порядку реалізація цього права є неможливою. Тим самим відсутній юридичний механізм забезпечення права на пенсію за вислугу років для звільнених з військової служби та прирівняних до них осіб.

Умови пільгового обчислення вислуги років закріплені також наказом Міністерства оборони України від 14.08.2014 р. № 530 “Про затвердження Положення про організацію в Міністерстві оборони України роботи з обчислення вислуги років для призначення пенсій військовослужбовцям і забезпечення соціальними виплатами осіб, звільнених з військової служби у Збройних Силах України, та членів їх сімей” [7]. У п. 2.3. зазначеного наказу визначено періоди служби, які зараховуються на пільгових умовах для призначення пенсій (крім пенсій, які призначаються з урахуванням страхового стажу) [7]. Однак, Міністерство оборони України не є тим органом, якого Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” визначає повноважним щодо визначення механізмів обчислення вислуги років на пільгових умовах. Тому, на даний момент єдиним підзаконним актом, ухваленим Кабінетом Міністрів України у цій царині є постанова Кабінету Міністрів України № 393, яка може слугувати нормативною базою для проведення пільгового обчислення стажу військової служби.

Ефективність цього механізму може бути забезпечена, на нашу думку, шляхом внесення низки законодавчих змін. Спершу, пропонуємо повернути попередню редакцію абз. 1 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України № 393, яка закріплювала умови зарахування окремих періодів служби до вислуги років на пільгових умовах саме під час призначення пенсій, а не визначення їх розміру. Чинна редакція відповідного пункту на тепер даний момент не має свого практичного застосування, оскільки розділ V Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” не містить такого критерію для визначення розміру пенсії як тривалість вислуги років.

Закон України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, зокрема пункт “а” ст. 12 визначає мінімальний розмір вислуги років, необхідної для призначення відповідної пенсії. Разом з тим, положеннями ст. 17-1 згаданого Закону України та Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 року № 393 “Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей, та прирівняних до них осіб” передбачено визначення вислуги років за пільговим обчисленням. Зарахування на таких умовах вислуги років для призначення пенсії не суперечить умовам, передбаченим ст. 12 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

З метою запобігти зловживанням повноваженнями Пенсійним Фондом України та його територіальними управліннями в частині обчислення вислуги років військовослужбовцям та прирівняним до них особам, пропонуємо ст. 12 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” доповнити нормою про те, що вислуга років, як умова призначення пенсії, передбачена цією статтею, повинна обчислюватися на пільгових умовах особам, які проходили відповідну службу.

Висновки. Підсумовуючи, ефективний механізм реалізації права на пенсійне забезпечення звільненими з військової служби та прирівняними до них особами, як складової їх соціального захисту, передбачає створення зрозумілого та якісного процедурного порядку обчислення, підтвердження та фіксації вислуги років як базового правостановлювального юридичного факту. Законодавство України про пенсійне забезпечення є одним із обов’язкових елементів реалізації нашою державою конституційного обов’язку, закріпленого у ст. 17 Основного Закону України, та, як свідчить наведена у дослідженні правозастосовна практика, потребує вдосконалення через вичерпне та зрозуміле закріплення правил обчислення тривалості вислуги років з урахуванням висвітлених проблемних питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бабич І.С. Специфічний аспект нарахування пенсії за вислугу років особи, яка не досягла 45 років та звільнилася зі служби у зв’язку з реформування Збройних Сил України. Юридична наука. 2020. № 9 (111). С. 164–171. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/504/477>.

2. Бориченко К.В., Гудзь А.О. Окремі аспекти забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на перерахунок пенсії у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення. *Juris Europensis Scientia*. 2020 № 4. С. 71–74.
3. Коваленко О.О. Пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та осіб, прирівняних до них, як різновид соціального захисту. *Збірник наукових праць Харківського національного університету ім. Г.С. Сковороди «Право»*. Х., 2024. Вип. 39. С. 198–204. URL: <http://journals.hnpu.edu.ua/index.php/law/article/view/14811>.
4. Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2008. 20 с.
5. Луценко Т.О. Спеціальний стаж та його значення в системі пенсійного забезпечення. *Право і безпека*. 2004. № 3/1. С. 113–117.
6. Пилипенко П., Кульчицька О. Проблеми правового регулювання перерахунку пенсії. *Право України*. 2012. № 6. С. 60–65.
7. Положення про організацію в Міністерстві оборони України роботи з обчислення вислуги років для призначення пенсій військовослужбовцям і забезпечення соціальними виплатами осіб, звільнених з військової служби у Збройних Силах України, та членів їх сімей: наказ Міністерства оборони України від 14.08.2014 № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1294-14#Text>.
8. Постанова Верховного Суду від 02 грудня 2021 року у справі № 300/2497/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101568926>.
9. Постанова Верховного Суду від 03 березня 2021 року у справі № 805/3923/18-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95277911>.
10. Постанова Верховного Суду від 13 травня 2021 року у справі № 140/1753/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96907525>.
11. Постанова Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 480/4241/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96250219>.
12. Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2023 року у справі № 600/3836/22-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114904361>.
13. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 № 119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119-2022-%D0%BF#Text>.
14. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей: Закон України від 15.06.2004 № 1763-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1763-15>.
15. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>.
16. Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам, які мають право на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», крім військовослужбовців строкової служби і членів їх сімей та прирівняних до них осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-92-%D0%BF#Text>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 04.06.2019 № 2-р/2019 у справі за конституційним поданням конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого По-

- становою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР. *Офіційний вісник України*. 2019. № 53. Ст. 1849.
18. Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-16#Text>.
 19. Скуратівський В., Линдюк О. Державне регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем: досвід країн Європейського Союзу. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 1. С. 206–217.
 20. Хуторян Н.М., Стадник М.П., Ширант А.А. Пенсійні правовідносини в Україні: монографія. К.: Юрид. думка, 2013. 276 с.
 21. Шумило М.М. Сучасний стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні: за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р. *Вісник Національної академії наук України*. 2017. № 2. С. 76–87.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.8>

ОСОБЛИВОСТІ УМОВ ПРАЦІ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ ІЗ ДИСТАНЦІЙНОЮ ФОРМОЮ ЗАЙНЯТОСТІ

Тихонович О.Ю.,
доктор філософії права,
докторант кафедри трудового права
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

Тихонович О.Ю. Особливості умов праці для працівників із дистанційною формою зайнятості.

На сьогоднішній день доволі гостро постає проблема поліпшення умов праці й удосконалення їх організації, зокрема вирішення потребують питання щодо умов праці для працівників із нестандартними формами зайнятості, зокрема дистанційної, яка на сьогодні набуває важливого значення. *Мета статті* дослідження особливостей умов праці для працівників із дистанційною формою зайнятості, виявлення проблем та пропозиції щодо шляхів їх усунення. Зазначено, що з появою на вітчизняному ринку праці нетипових (нетрадиційних) форм зайнятості все частіше як практиками, так і науковцями ставиться під сумнів здатність роботодавця виконувати покладений на нього обов'язок щодо гарантування працівникам, робота яких не вписується в традиційні рамки трудових правовідносин, належних, безпечних і здорових умов праці. Відтак роботодавцю використовуючи цей вид зайнятості, слід подбати й про додатковий захист працівників, зокрема, в питаннях охорони та безпеки праці, особливо сьогодні, коли небезпека інша, зовнішня, воєнна. Водночас аналізуючи чинне трудове законодавство, встановлено, що роботодавець несе відповідальність тільки за «безпечність і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику для виконання дистанційної роботи», а обов'язок забезпечувати безпечні й нешкідливі умови праці для працівника у нього відсутній. Відтак, підтримуючи інших дослідників цього питання, запропоновано серед особливих умов трудового договору про дистанційну роботу передбачити й умову про забезпечення безпеки праці, щоб зобов'язати роботодавця забезпечити безпеку праці працівників дистанційної форми зайнятості, зокрема переконатися, що доручену роботу такий працівник може безпечно виконувати вдома, має належне обладнання та інструмент для безпечної роботи вдома, отримав належну інформацію, вказівки і підготовку (в тому числі й у разі надзвичайної ситуації), а також вжито заходів щодо забезпечення фізичного й психологічного благополуччя працівників. Оскільки виконання дистанційної роботи не повинно тягнути за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників, тобто працівник-дистанційник повинен мати такі ж права й обов'язки, що й інші працівники.

Ключові слова: умови праці, нестандартні форми зайнятості, дистанційна робота, безпека праці, охорона праці, працівник, роботодавець, національне законодавство.

Tykhonovych O.Yu. Peculiarities of working conditions for employees with a remote form of employment.

Today, the problem of improving working conditions and improving their organization is quite urgent, in particular, the issue of working conditions for workers with non-standard forms of employment, in particular remote employment, which is gaining importance today, needs to be resolved. The purpose of the article is to study the peculiarities of working conditions for employees with remote employment, to identify problems and to propose ways to eliminate them. It is noted that with the appearance of non-typical (non-traditional) forms of employment on the domestic labor market, both practitioners and scientists are increasingly questioning the employer's ability to fulfill the duty assigned to him to guarantee employees whose work does not fit into the traditional framework of labor relations, safe and healthy working conditions. Therefore, the employer using this type of employment should also take

care of additional protection of employees, in particular, in matters of occupational health and safety, especially today, when the danger is different, external, military. At the same time, analyzing the current labor legislation, it was established that the employer is responsible only for “the safety and proper technical condition of the equipment and means of production, which are transferred to the employee to perform remote work”, and he does not have the obligation to ensure safe and harmless working conditions for the employee. Therefore, supporting other researchers of this issue, it is suggested that among the special conditions of the labor contract on remote work, there should also be a condition on ensuring labor safety, in order to oblige the employer to ensure the safety of the work of employees of the remote form of employment, in particular, to make sure that the assigned work can be performed safely at home by such an employee, has appropriate equipment and tools for safe work at home, received appropriate information, instructions and training (including in the event of an emergency), and also took measures to ensure the physical and psychological well-being of employees. Since remote work should not entail any restrictions on the scope of labor rights of employees, that is, a remote worker should have the same rights and obligations as other employees.

Key words: working conditions, non-standard forms of employment, remote work, occupational safety, occupational health and safety, employee, employer, national legislation.

Постановка проблеми. Сьогодні на порядку денному доволі гостро постає проблема поліпшення умов праці й удосконалення їх організації, оскільки вони впливають як на стан здоров'я людини, так і на результати її праці, а також на основні соціально-економічні показники підприємства. Кожному підприємству, установі, організації потрібні певні витрати на впровадження заходів з поліпшення умов праці, на попередження й компенсацію впливу на життя й здоров'я працівників несприятливих чинників. Від стану цих умов, ступеня їх впливу на працюючих, на відповідні параметри виробничого процесу залежить і рівень їх працездатності, а значить, і продуктивності. Наразі особливого дослідження потребують питання щодо умов праці для працівників із нестандартними формами зайнятості, зокрема дистанційної, яка на сьогодні набуває важливого значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розглядуване питання було предметом дослідження таких учених-правознавців, як Амелічева Л.П., Вапнярчук Н.М., Зінченко О.В., Лагутіна І.В., Лакіза О.О., Серета О.Г., Таможанський О.В., Чернега Р.Т., Шамшина І.І., Шрамко О.В., Яковлев О.А., Ярошенко О.М. та ін.

Мета статті дослідження особливостей умов праці для працівників із дистанційною формою зайнятості, виявлення проблем та пропозиції щодо шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. У частині 2 ст. 1 Кодексу законів про працю України [1] проголошено, що законодавством про працю встановлено високий рівень умов праці й всебічної охорони трудових прав працівників. Для виконання працівниками встановлених норм праці роботодавець зобов'язаний надати нормальні (належні) умови для їх трудової діяльності. Так, згідно зі ст. 88 КЗпП такими умовами є: справний стан спеціально обладнаних транспортних засобів, що застосовуються під час збирання й перевезення побутових відходів; належна якість матеріалів та інструментів, необхідних для виконання робіт зі збирання й перевезення побутових відходів та їх вчасне постачання; вчасне постачання електроенергії, паливно-мастильних матеріалів, газу та інших джерел енергозабезпечення; своєчасне забезпечення технічною документацією; здорові й безпечні умови праці. Отже, за сучасних умов господарювання нормальними умовами трудової діяльності працівника, які повинен створити роботодавець, слід вважати: справний стан машин, верстатів і пристроїв; своєчасне забезпечення технічною документацією; належна якість необхідних для виконання роботи матеріалів та інструментів та їх вчасне надання; забезпечення виробництва електричною, газовою та іншою енергією; безпечні і здорові умови праці; створення необхідних умов для підвищення професійної кваліфікації й удосконалення навичок працівників; інші умови, необхідні для виконання конкретних робіт. Тобто це ті умови праці, за яких не лише зберігається здоров'я працівників, а й створюються передумови для підтримання високого рівня їх працездатності.

Умовою виникнення права на належні, безпечні і здорові умови праці є вступ у трудові правовідносини працівника шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Кожен працівник має суб'єктивне право на охорону праці. Право на належні, безпечні і здорові умови праці, як суб'єктивне трудове право працюючо-

го, складається із сукупності правомочностей, основними з яких є право: (а) на умови праці, які не повинні завдавати шкоди здоров'ю працівника, (б) вимагати впровадження на підприємствах сучасних систем управління охороною праці, (в) на розширення знань, активної участі представників з охорони праці в розробленні й застосуванні запобіжних засобів профілактики нещасних випадків та охорони здоров'я працюючих на рівні підприємства [2, с. 111].

Залежно від кількості небезпечних і шкідливих факторів умови праці поділяють на чотири основні класи: – оптимальні, за яких зберігається стан здоров'я працюючих, а працездатність підтримується на досить високому рівні; – допустимі, за яких параметри факторів виробничого середовища не перевищують установлених гігієнічних нормативів; – шкідливі, що характеризуються наявністю фактів середовища і процесу праці, рівні яких перевищують гігієнічні нормативи й можуть негативно впливати на організм трудівників; – небезпечні, що характеризуються таким рівнем небезпечності факторів, за якого їх вплив протягом робочої зміни створює великий ризик виникнення важких форм гострих професійних захворювань, отруєнь, ушкоджень, загрози для життя і здоров'я працюючих [3, с. 99]. Тобто, поняття «умови праці» охоплює всі аспекти умов трудової діяльності, все те з чим працівник стикається у процесі праці.

Важливою гарантією захисту права працівника на належні, безпечні і здорові умови праці є надання йому інформації про умови праці на робочому місці, які формуються під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх чинників. Якщо перші визначаються станом виробничого середовища, який залежить від технології й організації робіт, ергономічних характеристик робочого місця тощо, то другі – значною мірою впливом навколишнього оточуючого виробництва природного середовища, яке, у свою чергу, залежить від техногенних і природних умов. Таку інформацію працівник повинен отримувати як під час прийняття на роботу, так і в процесі всієї своєї трудової діяльності. Це зумовлено тим, що з розвитком ринкових відносин підвищується економічна заінтересованість роботодавців у створенні безпечних умов праці на своїх підприємствах, тобто соціальна значущість охорони праці стрімко зростає. Відтак під час укладення трудового договору роботодавець зобов'язаний проінформувати особу про наявні на її майбутньому робочому місці шкідливі й небезпечні виробничі фактори, які ще не усунено, одночасно повідомити про можливі шкідливі й негативні наслідки їх впливу на її здоров'я, а також ознайомити з її правом на відповідні пільги й компенсацію за роботу в таких умовах. У свою чергу працівники також повинні дотримуватись обов'язків, що стосуються норм охорони праці, зокрема: дбати про особисту безпеку й здоров'я, про безпеку і здоров'я оточуючих людей у процесі виконання будь-яких робіт чи під час перебування на території підприємства; знати й виконувати вимоги нормативно-правових актів з охорони праці, додержуватися правила поведінки з машинами, механізмами, устаткуванням, іншими засобами виробництва, користуватися засобами колективного й індивідуального захисту; проходити в установленому законодавством порядку попередні й періодичні медичні огляди тощо.

З появою нестандартних форм зайнятості все частіше ставиться під сумнів здатність роботодавця виконувати покладений на нього обов'язок щодо гарантування працівникам, робота яких не вписується в традиційні рамки трудових правовідносин, належних, безпечних і здорових умов праці. Зокрема, мовиться про дистанційних працівників, які виконують роботу, як правило, вдома (хоча допускається виконання роботи й поза місцем їх проживання), не на території підприємства, установи, організації, офісу роботодавця, використовуючи нові телекомунікаційні можливості (факс, комп'ютер – з виходом у мережу Інтернет, електронну пошту та ін.), що забезпечує їм можливість спілкування з керівництвом і колегами в режимі реального часу. Світовій практиці відомі різні види дистанційної зайнятості: (а) зайнятість, поділена на роботу вдома й роботу в офісі, (б) надомна робота, (в) позаштатна дистанційна зайнятість, (г) мобільна дистанційна робота, (д) зайнятість у спеціальних робочих місцях [4, с. 277-278].

Відтак з'ясуємо наскільки чинне трудове законодавство здатне гарантувати таким працівникам право на належні, безпечні і здорові умови праці. Так, при дистанційній зайнятості за загальним правилом передбачається обов'язкове укладення письмового трудового договору, форму якого має затвердити Мінекономіки. Втім на час загрози поширення епідемії та в низці інших передбачених законом екстремальних випадків дотримання письмової форми договору не є обов'язковим. Так, відповідно до ч. 11 ст. 60-2 КЗпП на час загрози поширення епідемії, пандемії, необхідності самоізоляції працівника у випадках, встановлених законодавством, та/або у разі виникнення загрози збройної агресії, надзвичайної ситуації техногенного, природного чи іншого характеру

дистанційна робота може запроваджуватися наказом (розпорядженням) власника або уповноваженого ним органу без обов'язкового укладення трудового договору про дистанційну роботу в письмовій формі. З таким наказом (розпорядженням) працівник ознайомлюється протягом двох днів з дня його прийняття, але до запровадження дистанційної роботи. У такому разі норми ч. 3 ст. 32 цього Кодексу не застосовуються. Тобто дистанційна робота – це обов'язково письмовий трудовий договір, втім на час загрози епідемії, необхідності самоізолюватися та іншого форс-мажору – достатньо наказу про дистанційну роботу.

Сьогодні у зв'язку з війною російської федерації проти України виникає низка питань, пов'язаних із організацією трудових відносин. Зокрема, питання правового регулювання форм зайнятості, за яких працівники можуть виконувати свою трудову функцію поза місцезнаходженням роботодавця набувають певної гостроти й актуальності, як у контексті проблеми підтримки зайнятості в цілому, так і з позиції розвитку нормативно-правового забезпечення, а також «розробки практичних рекомендацій для роботодавців, перед якими стоять цілком реальні завдання збереження робочих місць, працівників та організації використання найманої праці в нових реаліях [5]. Тому для врегулювати питання трудових відносин під час запровадження воєнного стану в Україні був прийнятий Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [6], відповідно до якого «у разі можливості виконання роботи віддалено, роботодавцю доцільно прийняти рішення про тимчасове переведення працівників на дистанційну або надомну роботу, залежно від специфіки роботи підприємства, кожного структурного підрозділу чи окремих працівників». І саме цей спосіб організації зайнятості став оптимальним для того, щоб продовжити працювати в умовах війни, а також підтримувати себе, та економіку країни загалом. Як зазначає Н.М. Вапнярчук, дистанційна форма організації праці повною мірою здатна забезпечити підвищення рівня доступності праці для багатьох категорій осіб, котрі в конкретний період часу не можуть перебувати безпосередньо на робочому місці [7]. Особливо, у світлі сьогоднішніх подій не існує жодних юридичних перепон для повноцінного впровадження дистанційної форми зайнятості та не передбачає ні внесення змін до відомчих та локальних документів, ні якихось обов'язкових додаткових форм контролю, планування та звітності для дистанційних працівників [8, с. 35].

Водночас використовуючи цей вид зайнятості роботодавцю слід подбати й про додатковий захист працівників, адже такі форми зайнятості порівняно з традиційними все частіше асоціюються з незахищеністю. Зокрема, постає питання, які існують ризики під час роботи працівників у дистанційному режимі з точки зору охорони та безпеки праці, що саме повинен урахувати роботодавець для таких працівників, як він має це забезпечувати та контролювати.

Право кожного на безпечні і здорові умови праці передбачено на конституційному рівні (ст. 43 Конституції України [9]). Разом з тим аналізуючи чинне трудове законодавство (ст. 153 КЗпП України), робимо висновок, що воно не містить спеціальних вимог до охорони праці осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця, зокрема зазначається «забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці покладається на роботодавця, крім випадків укладення між працівником та власником або уповноваженим ним органом трудового договору про дистанційну роботу». Спеціальними ж нормами для осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця, є положення, ст. 13 Закону України «Про охорону праці» [10], яка визначає заходи забезпечення безпеки праці для осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця. Положеннями даної норми також передбачено, що «при виконанні роботи за трудовим договором про дистанційну роботу, про надомну роботу працівник самостійно визначає своє робоче місце та несе відповідальність за забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на ньому, а роботодавець несе відповідальність за безпечність і належний технічний стан обладнання та засобів виробництва, що передаються працівнику для виконання дистанційної або надомної роботи». Також «при укладенні трудового договору про дистанційну роботу, про надомну роботу на роботодавця покладається обов'язок систематичного проведення інструктажу (навчання) працівника з питань охорони праці і протипожежної безпеки в межах використання таким працівником обладнання та засобів, рекомендованих або наданих роботодавцем». Такий захід забезпечення безпеки праці осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця, як проведення інструктажу, забезпечується в дистанційний спосіб, за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема шляхом відеозв'язку. «У такому разі підтвердженням проведення інструктажу (навчання) вважається факт обміну відповідними електронними документами між роботодавцем і працівником».

Тобто при дистанційній роботі працівник самостійно визначає своє робоче місце і несе відповідальність за забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на ньому, водночас роботодавець тільки несе відповідальність за безпеку й належний технічний стан обладнання і засобів виробництва, що передаються працівникові для виконання дистанційної роботи. У цьому питанні цілком підтримуємо Таможанського О.В., який переконаний, що «перекладення відповідальності на працівника за безпеку та гігієну праці під час дистанційної та надомної роботи, не може вважатися прийнятним, адже роботодавці зобов'язані піклуватися про всіх своїх працівників та забезпечувати безпечне виробниче середовище, що не створювало б ризиків фізичному і психічному здоров'ю». На думку вченого, «це включає в себе аналіз ризиків і прийняття заходів контролю та протидії в місцях, що знаходяться за межами звичайним виробничого об'єкта, приміром, за місцем проживання працівника» [11, с. 15]. Зокрема, як зазначає Зінченко О.В., роботодавець зобов'язаний переконатися в тому, що: (а) доручену роботу можна безпечно виконувати вдома; (б) у завдання внесені необхідні корективи, що забезпечують їх безпечне виконання на умовах дистанційної роботи; (в) працівник має належне обладнання та інструмент для безпечної роботи вдома, у т. ч., якщо це необхідно, відповідні захисні засоби та пристрої; (г) вжиті заходи з обліку обладнання, наданого підприємством для спрощення роботи і його повернення в незмінному стані; (д) працівник отримав належну інформацію, вказівки і підготовку (в тому числі про заходи в разі надзвичайної ситуації) і виконує роботу під контролем безпосереднього керівника; (е) здійснені чіткі заходи з облаштування робочого місця вдома для тих працівників, які мають інвалідність; (є) вжито заходів щодо забезпечення фізичного і психологічного благополуччя працівників [13, с. 166].

Відтак до особливих умов трудового договору про дистанційну роботу доцільно включити й умову про забезпечення безпеки праці. Як зазначає Амелічева Л.П., «безпека праці (безпечні та здорові умови праці) – це умова трудового договору як правомірного акту, що визначає систему прав і обов'язків сторін трудового договору (які або узгоджені сторонами трудового договору, або завчасно визначені законами й іншими нормативними актами з питань безпеки, гігієни праці й виробничого середовища), реалізація яких повинна забезпечити працездатність, безпечне життя та здоров'я працівників, безпечність виробничого середовища» [13].

Також при дослідженні цього питання слід звернути увагу й на ст. 29 КЗпП України, яку викладено в новій редакції, де прописаний обов'язок роботодавця донести до працівника певну інформацію до початку його роботи за трудовим договором. Так, «до початку роботи роботодавець зобов'язаний в узгоджений із працівником спосіб проінформувати працівника про (1) місце роботи (інформація про роботодавця, в тому числі його місцезнаходження), трудову функцію, яку працівник зобов'язаний виконувати (посада та перелік посадових обов'язків), дату початку виконання роботи; (2) визначене робоче місце, забезпечення необхідними для роботи засобами; (3) права та обов'язки, умови праці; (4) наявність на робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, та можливі наслідки їх впливу на здоров'я, а також про право на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору – під підпис; (5) правила внутрішнього трудового розпорядку або умови встановлення режиму роботи, тривалість робочого часу і відпочинку, а також про положення колективного договору (в разі його укладення); (6) проходження інструктажу з охорони праці, виробничої санітарії, гігієни праці і протипожежної охорони; (7) організацію професійного навчання працівників (якщо таке навчання передбачено); (8) тривалість щорічної відпустки, умови та розмір оплати праці; (9) процедуру та встановлені цим Кодексом строки попередження про припинення трудового договору, яких повинні дотримуватися працівник і роботодавець». Тобто наведений перелік став більш детальним, зокрема зобов'язує роботодавця у разі потреби надати працівникові необхідні для виконання роботи обладнання та засоби, а також рекомендації щодо роботи з ними.

Слушною є думка також і Яковлева О.А., який переконаний, що «на дистанційних працівників повною мірою повинно поширюватися законодавство про працю з урахуванням специфіки та особливостей застосування дистанційного режиму роботи, які зумовлюються у трудовому договорі. Виконання дистанційної роботи не повинно тягнути за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників. Оскільки працівник на дистанційному режимі роботи повинен мати такі ж права й обов'язки, що й інші працівники» [14, с. 55].

Висновок. Підводячи підсумок викладеному слід зазначити про важливість забезпечення безпечних умов праці для працівників, у тому числі й для працівників дистанційної форми зайня-

тості, оскільки створення належних, безпечних і здорових умов праці особливо сьогодні набуває важливого значення, так як небезпека інша, зовнішня, воєнна. Відтак серед особливих умов трудового договору про дистанційну роботу слід передбачити й умову про забезпечення безпеки праці, щоб зобов'язати роботодавця забезпечити безпеку праці працівників дистанційної форми зайнятості, зокрема переконатися, що доручену роботу такий працівник може безпечно виконувати вдома, має належне обладнання та інструмент для безпечної роботи вдома, отримав належну інформацію, вказівки і підготовку (в тому числі й у разі надзвичайної ситуації), а також вжито заходів щодо забезпечення фізичного й психологічного благополуччя працівників. Оскільки виконання дистанційної роботи не повинно тягнути за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників, дистанційник повинен мати такі ж права й обов'язки, що й інші працівники, зайняті на роботах зі стандартною формою зайнятості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 17.12.1971. Дод. до № 50.
2. Лагутіна І.В. Особисті немайнові трудові права працівників у системі трудових прав : монографія. Одеса : Фенікс. 2014. 428 с.
3. Керб Л.П. Основи охорони праці : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 215 с.
4. Парпан Т.В. Право на належні, безпечні умови праці працівників, які працюють на дому. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 275–282.
5. Зінченко О.В. Правове регулювання трудових відносин осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця : дис. ... д-ра філософії за спец. 081 «Право» / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2023. 200 с.
6. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
7. Вапнярчук Н.М. Дистанційна зайнятість: проблеми правового регулювання. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 101–106.
8. Ярошенко О.М., Вапнярчук Н.М. До питання переведення наукових працівників на дистанційну форму зайнятості у зв'язку з воєнним станом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. Вип. 72. Ч. 2. 2022. С. 32–36.
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Голос України* від 24.11.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.
11. Таможанський О.В. Інноваційні форми організації праці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2021. 21 с.
12. Зінченко О.В. До питання безпеки праці осіб, які працюють поза місцезнаходженням роботодавця в умовах сьогодення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 163–167.
13. Амелічева Л.П. Забезпечення безпеки і гігієни праці як умови трудового договору : монографія. Донецьк : Норд-Прес, ДонНУ, 2010. 179 с.
14. Яковлев А.О. До питання права дистанційних працівників на належні, безпечні і здорові умови праці. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 51–56.

УДК: 351.74:005.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.9>

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: МОЖЛИВОСТІ ТА НЕОБХІДНІСТЬ КООРДИНАЦІЙНИХ ДІЙ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІД ЧАС ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА ПІДКОНТРОЛЬНИХ УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

Тінін Д.Г.,
*майор поліції, старший викладач кафедри ТСП
Дніпровський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-8593-1706
e-mail: dimatidnepr13@gmail.com*

Тінін Д.Г. Інформаційно-аналітичне забезпечення поліцейських в умовах дії правового режиму воєнного стану: можливості та необхідність координаційних дій поліцейських під час отримання інформації на тимчасово окупованих та підконтрольних українських територіях.

Після повномасштабного військового вторгнення країни-окупанта національна безпека України потребувала кардинальних та термінових дій як на полі бою, так й забезпечення безпеки всередині держави.

Пошук альтернативних і більш дієвих способів отримання та передачі інформації в секторі оборони та безпеки являється важливим питанням для досягнення миру в нашій державі. Сучасний стан відсічі військової агресії спонукає українське суспільство до форматування інформаційного та аналітичного забезпечення на нові колії та швидкого навчання персоналу.

Новелою спротиву в сучасній війні стало виявлення колаборантів та посібників країни-агресора на тимчасово окупованих територіях серед сучасних українців. Вказане явище не створює позитивної динаміки у вигнанні окупанта з української землі, що обумовлено зрадою, посібництвом та необхідністю боротьби з такими елементами. Сучасна війна акцентує увагу на необхідності знешкодження ворога не тільки на полі бою, але й в середині нашої держави. В даному аспекті вагомим внеском буде отримання та передача інформації в секторі оборони та безпеки на досягнення позитивного результату.

Розвиток подій без відповідного озброєння обумовлює прийняття рішень та втілення їх у життя в спосіб, що не відповідає традиційній військовій тактиці. Вміле оброблення отриманої інформації може призвести до зміни обстановки на полі бою в найкоротші строки. Застосування традиційної партизанської війни в сучасних умовах потрібно прилаштовувати до військових рейок та новітніх технологій. Однак, вказаний аспект обумовлений відсутністю можливостей та необхідного забезпечення для виконання поставлених оперативно-службових та службово-бойових завдань.

В таких умовах важливим питанням постає набуття навичок у відповідних галузях до настання критичних та/або надзвичайних ситуацій. Адже, професійна спрямованість передбачає розуміння і внутрішнє сприйняття цілей і завдань професійної діяльності. Зміни, котрі відбуваються у змісті професійної спрямованості, знаходять своє відображення в тому, що зміцнюють мотиви, котрі пов'язані з професійною діяльністю, викликають поклик до прагнення у добросовісному виконанні власних службових обов'язків, бажанні показати себе в якості кваліфікованого фахівця та досягати успіхів не тільки в роботі, але й на полі бою з ворогом.

Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, мережево-центричний принцип, національна безпека, сили безпеки та оборони, аналітична розвідка, аналіз.

Tinin D. Information and analytical provision of the police in the conditions of the legal regime of martial state: possibilities and need for coordinated actions of the police when receiving information on the temporarily occupied and under control ukrainian territories.

After the full-scale military invasion of the occupying country, the national security of Ukraine required drastic and urgent actions both on the battlefield and to ensure security within the state.

The search for alternative and more effective ways of obtaining and transmitting information in the defense and security sector is an important issue for achieving peace in our country. The current state of repelling military aggression prompts Ukrainian society to format information and analytical support on new tracks and rapid training of personnel.

The discovery of collaborators and aids of the aggressor country in the temporarily occupied territories among modern Ukrainians became a new resistance in the modern war. This phenomenon does not create a positive dynamic in expelling the occupier from Ukrainian land, which is due to betrayal, assistance and the need to fight against such elements. Modern war emphasizes the need to neutralize the enemy not only on the battlefield, but also in the middle of our country. In this aspect, receiving and transmitting information in the defense and security sector will make a significant contribution to achieving a positive result.

The development of events without the appropriate armament conditions decision-making and their implementation in a way that does not correspond to traditional military tactics. Skillful processing of the received information can lead to a change in the situation on the battlefield in the shortest possible time. The use of traditional guerrilla warfare in modern conditions must be adapted to military practices and the latest technologies. However, this aspect is due to the lack of opportunities and the necessary support for the implementation of the assigned operational and service-combat tasks.

In such conditions, the acquisition of skills in relevant fields before the onset of critical and/or emergency situations becomes an important issue. After all, professional orientation involves understanding and internal perception of the goals and tasks of professional activity. The changes taking place in the content of professional orientation are reflected in the fact that they strengthen the motives related to professional activity, call for a desire to conscientiously perform one's official duties, the desire to show oneself as a qualified specialist and achieve success not only at work, but also on the battlefield with the enemy.

Key words: information and analytical support, network-centric principle, national security, security and defense forces, analytical intelligence, analysis.

Постановка проблеми. Після повномасштабного вторгнення загарбників на територію України сили сектору безпеки та оборони нашої держави були вимушені вживати дієвих та швидких заходів для стримання та відсічі ворожих сил. Проблема виникла в недостатньому забезпеченні, а також у недієвості застарілих методів отримання, обробки та передачі інформації. Вказані обставини обумовили застосування новітніх технологій. Але, не тільки зарубіжних технологій, а й спонукало українське суспільство до розробки власних методологій роботи з інформацією для досягнення позитивних результатів як на полі бою, так й всередині держави.

Розповсюдженою практикою стало задіявання до складу Збройних сил України працівників правоохоронних органів, які за своїми морально-діловими, фізичними та іншими якостями можуть виконувати оперативно-службові та службово-бойові завдання. Однак, практика вказала на прорахунки відсутності навичок у військовій тактиці для використання таких зведених загонів у бойових умовах. Результатом цього постало питання необхідності навчання, а також набуття знань для отримання, аналізу та обробки інформації в інший спосіб без відповідного забезпечення.

Така сама проблема виникла при узгодженні обробки інформації та виконанні завдань партизанським рухом на тимчасово окупованих територіях. Отже, на сьогоднішній день наукове вивчення вказаних питань являється недостатнім, що призводить до необхідності проведення додаткових досліджень у вказаному напрямку.

Теоретичною основою вивчення проблематики забезпечення національної безпеки України силами сектору оборони та безпеки є публікації провідних науковців та дослідників, серед яких: Комісаров О., Бахчев К., Покайчук В., Гурковський М., Чернишенко С., Оверченко Ю., Мовчан О., Герман О., Поливанюк В., Тимофєєв В., Матняк В., Кіреєва О., Гунько К., Завістовський О., Ніколаєв О., Махлай О. та ін.

Метою даної статті є розгляд актуальних проблем та викликів, які виникають у зв'язку з необхідністю отримання та обробки інформації в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні, а також визначення можливих шляхів їх вирішення. Важливим елементом є аналіз існуючих підходів та надання рекомендацій для покращення системи підготовки та реагування на надзвичайні та критичні ситуації.

Вклад основного матеріалу. З 2014 року Україна захищає свій суверенітет, національну ідентичність, безпеку та територіальну цілісність. 24 лютого 2022 року розпочався новий етап конфлікту з рф. Активізація бойових дій породжує багато практично значущих питань як щодо здійснення державного захисту, так і щодо забезпечення прав громадян, свободи військовослужбовців, організації військової служби, надання необхідної допомоги [1, с. 433].

Умови сьогодення вказують на необхідність зміни системного підходу до вирішення службово-бойових та оперативно-службових завдань на українських територіях, які наближені або на яких ведуться бойові дії. Особливо це стосується захисту українського населення на тимчасово окупованих територіях, де захист прав та свобод українців правоохоронними органами унеможливлений та не має повноцінного комплексного правового інструментарію.

У зв'язку з перевагою в чисельності живої сили та бойової техніки війська країни-агресора на початку вторгнення мали можливість досить швидко просуватися по території України. Як показав час, на початку вторгнення велика частина територій була окупована, державні та правоохоронні органи вимушені були провести евакуацію до підконтрольної території не тільки людей, але й майна та документації. Однак в умовах обстрілів та бомбардувань вдалось провести не всі заходи з евакуації та деяка кількість особового складу через певні причини вимушена була залишитись [2, с. 205].

За таких умов правоохоронці опинились в ситуації відсутності інформаційно-аналітичного забезпечення для виконання властивих їм повноважень та застосування правових норм щодо виявлення та припинення протиправної діяльності суб'єктів.

Погоджуємось з думкою науковця Оверченко Ю.А., що запровадження в управління Збройними Силами України мережево-центричного принципу дозволило активно застосовувати сучасні інформаційно-аналітичні системи у протидії загрозам, у тому числі й терористичним, що значно підвищило ефективність українського війська. Результативність бойових дій, а також успіхи української армії у протистоянні з численнішим та краще озброєним ворогом вказує на беззаперечну перевагу сучасного підходу до збору, обробки та використання інформації, перед застарілими радянськими принципами управління армією, які до цього часу використовує агресор [3, с. 205].

Однак, вказана думка була розглянута щодо запровадження такого принципу в управлінні Збройними Силами України. Аспект залучення поліцейських до здійснення бойових завдань не викликає сумнівів в сучасній війні. Такі прецеденти ми спостерігаємо досить часто.

Яскраво виражений приклад перебування поліцейського в якості «комбатанта» на тимчасово окупованій території можемо спостерігати під час захисту м. Маріуполя, а саме оборони заводу «Азовсталь» силами полку «Азов», бійцями 36-ї окремої бригади морської піхоти, примкненими до них невеликою кількістю патрульних поліцейських разом з їхнім очільником М. Вершиніним [4]. Згідно з джерелом на момент початку бойових дій в м. Маріуполь та на його околицях перебувало декілька українських військових підрозділів. Ключову роль в обороні відіграють військовослужбовці полку «Азов», 36-ї окремої бригади морської піхоти, а також декілька інших підрозділів та батальйонів у складі ЗСУ. Також повідомляється, що відома інформація про участь в бойових діях за місто підрозділів поліції України, а також служби безпеки України [2, с. 206].

Основою мережево-центричної війни являється ведення війни, орієнтованої на досягнення інформаційної переваги за допомогою об'єднання військових об'єктів в інформаційну мережу.

Необхідно погодитись з думкою Чернишенка С., що мережа дозволяє географічно розосередити сили, що відносяться до різних видів і родів військ, об'єднати в єдиному задумі операції і за рахунок інформаційної переваги використовувати їх з більшою ефективністю шляхом забезпечення єдності поглядів командуючих (командирів) різнорідних військ (сил) по змісту, ролі і місцю взаємодії в операції, а також самосинхронізації своїх дій в інтересах досягнення спільної мети операції [5, с. 82].

У концептуально-теоретичному плані А. Себровскі та Дж. Гарстка представили модель «мережево-центричної війни» як систему, що складається з трьох решіток-підсистем: інформаційної, сенсорної (розвідувальної) і бойової. Основою цієї системи складає інформаційна решітка, на яку

накладаються взаємно пересічні сенсорна і бойова решітки. Інформаційні решітка – підсистема пронизує собою всю систему в повному обсязі. Елементами сенсорної підсистеми є «сенсори» (засоби розвідки), а елементами бойової решітки – «стрілки» (засоби ураження). Ці дві групи об'єднуються воедино органами управління та командування [5, с. 82].

Ці технології також дозволяють одночасно з'єднатися з іншими командирами і передати їм по цій спеціальній захищеній мережі важливу інформацію, наприклад, координати блокпосту. Якщо раніше щоб передати щось треба було або бігти, або бійця посилати, малювати на карті паперовій та показувати, то зараз це все можна робити он-лайн й одночасно. Навіть якщо противник блокує зв'язок, все одно є можливість передавати дані через захищені канали [6].

В умовах перебування поліцейського на тимчасово окупованих територіях поліцейський-комбатант може зайняти будь-яку з цих трьох решіток. Адже, в такому випадку поліцейський може бути джерелом інформації, розвідником, корегувальником та стрільком. Залишається лише питання його забезпечення, особливо це стосується засобів комунікації.

Введення мережево-центричної системи бою в Україні стосується усіх Збройних сил, але переважно ці технології вводяться в зоні ООС. Проте росія теж переходить на ці технології, тому тут все залежить від можливостей і фінансових асигнувань. Результатом цього на полі бою буде перевага та ініціатива.

В період дії правового режиму воєнного стану в Україні не менш важливою проблемою є боротьба з інформаційною війною. Розповсюдження фейків сприяє підризу авторитету держави та єдності населення. Величезною проблемою для законодавства нашої держави є припинення розповсюдження пропаганди на тимчасово окупованих територіях та створення з цими територіями стабільного зв'язку [7, с. 201]. На сьогодні це одна з найбільших проблем, яка потребує швидкого дослідження та вирішення. Також, можна посилити та змінити критерії кримінальної відповідальності за дезінформацію та ввести в кримінальне законодавство термін фейк, що в останній час набув широкого використання [8, с. 127].

Досить цікавою розробкою стала система Delta, яка забезпечує об'ємне розуміння простору бою в режимі реального часу, інтегрує інформацію про противника від різноманітних сенсорів та джерел (у тому числі й розвіддані) на цифровій мапі, не потребує додаткових налаштувань і може працювати на будь-якому пристрої — ноутбучі, планшеті або в мобільному телефоні. Достатньо мати Інтернет, авторизуватися й користуватися цифровою мапою. Система збирає дані з десятків джерел – це розвідки безпілотників, знімки супутників, радіоперехоплення тощо [9].

Delta – це національна військова система ситуаційної обізнаності, що розроблена ГО «Аеророзвідка» та Центром інновацій та розвитку оборонних технологій Міноборони [10]. У 2023 році представники Центру інновацій Міністерства оборони України успішно виступили на щорічних навчаннях НАТО CWIX 2023. На навчаннях система Delta довела спроможність обмінюватися даними за протоколом Link 16, що використовується у країнах НАТО. Такий рівень інтеграції потенційно дозволить Україні використовувати дані з платформ і систем, наданих державами НАТО, наприклад літаків F-16. Система Delta тестується на навчаннях НАТО з 2018 року. Цього року систему вперше тестували на взаємосумісність з іншими системами одразу за 12-ма з 19-ти можливих напрямків. Під час російського вторгнення в Україну систему почали активно застосовувати під час оборони Києва, знищення крейсера Москва, звільнення острова Зміїний, Слобожанського контрнаступу та інших операцій.

В цей же час, потрібно зауважити, що вказана розробка являється новітньою. Це означає, що в більшій мірі поліцейські не мають навичок користувача та не зможе відразу забезпечити повноцінну передачу інформації в потрібному вигляді для роботи в бойових умовах. Однак, в черговий раз приходимо до висновку, що навчання користування новітніми технологіями в сучасному ви- мірі займає дуже вагомий аспект.

Однак, перебуваючи на тимчасово окупованій території за відсутності відповідних засобів комунікації поліцейські опиняються в умовах, за яких вимушено повинні виконувати свої повноваження виключно в рамках документування протиправних діянь та припинення правопорушення.

В даному аспекті ефективність та результативність роботи поліції можна й потрібно постійно вдосконалювати. Особлива увага повинна бути приділена питанням, пов'язаним з роботою поліції на деокупованих територіях, зокрема їх взаємодії з громадою. Співпраця та партнерство є ключовими принципами поліцейської діяльності, які реалізуються через відповідні форми і методи роботи поліцейських, а також комунікацію з муніципальною владою та населенням терито-

ріальних громад. Встановлення активної співпраці з населенням на деокупованих територіях має велике значення як для надання необхідної підтримки та допомоги мешканцям, так і для отримання важливої інформації, яка сприятиме проведенню стабілізаційних заходів, наприклад, виявленню колаборантів, посібників держави-агресора, зброї, вибухових речовин та інших небезпечних предметів. Проте варто зауважити, що робота поліції на деокупованих територіях в основному обмежується комунікацією з окремими громадянами, які постійно проживають або опинилися на цих територіях з різних причин [11, с. 140].

В своєму дослідженні Гунько К. зазначає, що до відкритих джерел належать усі ЗМІ інформації, різноманітні офіційні звіти, повідомлення, відкриті статистичні дані, протоколи та інші дані, що не мають обмежень щодо поширення та використання. Те, що іншим здається безглузким повідомленням, може мати вагомий зміст для поліцейських. До речі, інформація корисна тільки тоді коли вона може бути використана, легалізована, і це залежить від її повноти, конкретності, своєчасності. Поліцейський повинен чітко розрізняти факти, думки та інформацію: факти – точні, конкретні дані; думки – особисті судження, передбачення, оцінки, прогнози; інформація – аналітично оброблені дані, які витікають із фактів та їх оцінок [12, с. 225].

Аналогічно потрібно погодитись з думкою Мовчана О., який зазначає, що аналітична розвідка – поняття збірне як у прикладному, так і в лінгвістичному розумінні. У перекладі з грецької слово «аналіз» (analysis) означає розкладання, розчленування. Термін «аналітичний» означає «містить аналіз, детальний розбір чого-небудь», служить для аналізу. Аналіз може бути предметним або логічним, уявним. Термін «розвідка» тлумачиться як дія з метою дізнатися шляхом розпитування або спостереження про кого-, що-небудь [13, с. 444].

В цей же час погоджуємось з думкою Оверченко Ю.А. щодо ефективності та необхідності використання оперативних підрозділів в контрольованому прикордонному районі під час взаємодії з суб'єктами, які викриваються в злочинних намірах в сфері охорони державного кордону, або залучаються до конфіденційного співробітництва з метою виявлення таких намірів. У разі підтвердження злочинних зв'язків між об'єктами оперативної уваги правоохоронці отримують можливість викриття нових обставин, отримання додаткових даних стосовно наявного об'єкта оперативної уваги з подальшою перекваліфікацією його злочинної діяльності та, як наслідок, повного викриття злочинної схеми та її фігурантів [14, с. 296]. Однак, даний аспект можливий в більшій частині на підконтрольній українській владі території, особливо в буферній зоні та/або лінії розмежування. Якщо брати до уваги тимчасово окуповану територію, то в цьому випадку можливості оперативних підрозділів та звичайних поліцейських обмежені, проведення будь-яких інших заходів унеможливлено технічним та процесуальним аспектом, якщо ми кажемо про законність проведення таких заходів.

У зв'язку з викладеним потрібно зауважити, що сучасні проблеми правоохоронної системи в умовах дії правового режиму воєнного стану виникли через відсутність достатньої підготовки до можливого розвороту таких подій на території нашої держави. Через вказані недоліки виникає необхідність швидкого пошуку альтернативних варіантів вирішення вказаних проблем. Забезпечити наповнення системи інформаційного та аналітичного простору для правоохоронців в умовах перебування на тимчасово окупованих територіях створює багато труднощів та перешкод.

В даному аспекті погоджуємось з думкою Покайчука В.Я. [15, с. 296; 16, с. 220], який в своїй науковій роботі зазначає, що проблематика забезпечення національної безпеки належить до найважливіших, найскладніших багатоаспектних та інтегральних явищ суспільного і політичного життя. Теорія національної безпеки – це метанаука, яка поєднує прикладні аспекти соціальних, військових, гуманітарних, технічних, психологічних, біологічних та інших наук з метою дослідження сутності, змісту, методів, форм і засобів забезпечення безпеки особистості та соціальних спільнот різних рівнів. Тому під час вивчення національної безпеки використовують чимало категорій, зокрема такі як: безпека, національна безпека, національні інтереси, об'єкти національної безпеки, суб'єкти національної безпеки, чинники забезпечення безпеки, загрози, небезпека, система забезпечення національної безпеки, принципи національної безпеки, функції національної безпеки тощо.

Висновок. Враховуючи вищевказані обставини приходимо до висновку, що в умовах ведення гібридної війни на території України виникає низка невирішених проблемних питань для українського суспільства. Досягнення позитивних результатів у створенні інформаційно-аналітичного простору для сил сектору оборони та безпеки забезпечить пошук оптимальних рішень для виконання оперативно-службових та службово-бойових завдань. Це стосується як боротьби з агресором на полі бою, так й боротьби з ворогом всередині держави.

Застосування сучасних технологій в умовах ведення війни потребує відповідного фінансового забезпечення. Результатом цього на полі бою буде перевага та ініціатива.

У контексті війни поліцейські виконують важливі завдання, такі як забезпечення діяльності блокпостів, перевірка транспорту, евакуація населення, боротьба з мародерством, а також безпосередньо приймають участь в бойових зіткненнях на полі бою з ворогом. Важливо відзначити, що поліцейські виявляють готовність і навички працювати в умовах дії правового режиму воєнного стану на різних напрямках та виконувати важливі гуманітарні функції. Однак, потрібно врахувати обставину необхідної підготовки злагодженої роботи зведених підрозділів.

Навіть за умови перебування на тимчасово окупованих територіях та не набувши статусу «Комбатанта», поліцейські мають можливість отримувати та здійснювати обробку інформації дистанційно, що може призводити до ефективності такої підривної діяльності в тилу ворога. Вкрай важливим залишається питання комунікації та відповідного забезпечення.

Сучасна проблематика забезпечення національної безпеки належить до найважливіших, найскладніших багатоаспектних та інтегральних явищ суспільного і політичного життя. Тому під час вивчення національної безпеки використовують чимало категорій, зокрема такі як: безпека, національна безпека, національні інтереси, об'єкти національної безпеки, суб'єкти національної безпеки, чинники забезпечення безпеки, загрози, небезпека, система забезпечення національної безпеки, принципи національної безпеки, функції національної безпеки тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тінін Д.Г. Гендерна рівність у воєнний час: як війна змінює роль жінок у суспільстві. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*. 2023. Т. 2. Вип. 80. С. 432–437. Бібліогр.: с. 436–437 (15 назв). URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/297110/290044>. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.69>.
2. Тінін Д. Статус українського поліцейського в умовах воєнного стану у випадку невиконання наказу про вихід з оточення або окупації (теоретичний аспект). *Правовий часопис Донбасу*. Випуск № 4(81) 2022. Частина 1. Донецький державний університет внутрішніх справ, 2022. 214 с. с. 204–208. DOI <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-204-208>. <https://jld.dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/03/38.pdf>.
3. Оверченко Ю. Вплив рівня інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності на ефективність антитерористичних заходів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 344–349. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-4-344-349>.
4. Гаюк Ю. Обличчя Азовсталі: якими є звільнені з полону захисники Маріуполя поза війною. Офіційний сайт РБК-Україна. 22.09.2022. URL: <https://www.rbc.ua/rus/styler/voni-vdoma-kogo-azovtsiv-zvilnili-rosiyskogo-1663838307.html>.
5. Чернишенко С. (2015) Концепція мережево-центричної війни: теорія та історія. ISSN 2336-5439. *European Political and Law Discourse*, Volume 2 Issue 6. 2015. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2015/2015-2-6/15.pdf>.
6. Мережево-центричні військові дії: майбутнє української армії. 30.11.2018. ТСН. Офіційна сторінка. URL: https://tsn.ua/blogi/themes/o_voine/merzhevo-centrichna-viyna-maybutnyey-ukrayinskoyi-armiyi-1258350.html.
7. Джафаров Р.З., & Тінін Д.Г. (2022) Боротьба з інформаційною війною в період воєнного стану. Протиція корупції: правове регулювання і практичний досвід : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 28 жовт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». Харків: ХНУВС. 232 с. С. 200–202. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5bce4379-3731-4cac89a3-a885625b0fd9/content?page=200>.
8. Тінін Д. (2023). Сучасні тенденції злочинності в Даркнеті: можливі шляхи попередження в умовах сьогодення. *Collection of Scientific Papers «SCIENTIA»*, (December 1, 2023; Berlin, Germany), 126–128. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/article/view/1400>.
9. Українську систему Delta презентували у Варшаві. Міністерство цифрової трансформації. Офіційна сторінка. ГО «Український мілітарний центр». 22.02.2023. URL: https://mil.in.ua/uk/news/ukrayinsku-systemu-delta-prezentuvaly-u-varshavi/#google_vignette.

10. Система Delta довела сумісність з Link 16. Офіційна сторінка. ГО «Український мілітарний центр». 11.07.2023. URL: <https://mil.in.ua/uk/news/systemu-delta-vyprobuvayah-nato/>.
11. Тимофеев В., & Тінін Д. Г. (2023). Порядок дій поліцейського на тимчасово окупованих та деокупованих територіях. Матеріали конференцій МЦНД (23.06.2023; Полтава, Україна), 139–141. URL: <https://archive.mcnd.org.ua/index.php/conference-proceeding/article/view/637>.
12. Гунько К. Щодо пошуку оперативної інформації з відкритих джерел. Актуальні питання діяльності підрозділів кримінальної поліції: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 14 квітня 2023 року). Кропивницький: ДонДУВС, 2023. 443 с. С. 224–227. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2023/08/zbirnyk_materialiv_konferencziyi_ord_ta_ib_14_04_2023-1.pdf#page=225.
13. Мовчан О. Поняття та сутність аналітичної розвідки як особливої форми інформаційно-аналітичної роботи в ОРД. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, № 3, 2012. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2167/1/Мовчан.pdf>.
14. Оверченко Ю.А. Особливості взаємодії оперативних підрозділів Державної прикордонної служби України у сфері конфіденційного співробітництва з іншими суб'єктами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 294–304. DOI <https://doi.org/10.33766/2524-0323.86.294-304>.
15. Покайчук В.Я. Сутність і співвідношення понять «сили безпеки» та «сили охорони правопорядку». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 47–53. URL: <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/6097>. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2020-4-47-53>.
16. Комісаров О., Покайчук В. Створення і функціонування системи сил охорони правопорядку в розрізі забезпечення державної безпеки України. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2016. Вип. 38. С. 219–225. URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/intrel/article/view/2369/2424>.

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:502.211:582 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.10>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ РОСЛИННОГО СВІТУ, ЩО ЗНАХОДЯТЬСЯ ПІД ОСОБЛИВОЮ ОХОРОНОЮ

Арзамасцева О.А.,
аспірантка кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-9469-0812
e-mail: o.a.ilina@nlu.edu.ua

Арзамасцева О.А. Проблемні питання міжнародно-правового регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною.

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів питання міжнародно-правового регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною. Адже на жаль, розширення сфери міжнародного екологічного права адекватно не відбивається на стані навколишнього середовища. Глобального характеру зараз набули проблеми зміни клімату, руйнування озонового шару Землі, вирубки тропічних лісів, опустелювання, збереження мігруючих видів тварин, риб та птахів, транскордонного забруднення води й атмосферного повітря, стихійних природних лих, збереження біологічного різноманіття та природної спадщини людства, що безпосередньо впливає на флору. У високоякісному навколишньому середовищі, дбайливому використанні природних ресурсів і справедливому розподілі доходів у галузі природокористування зацікавлена кожна людина світу. Проте чинне міжнародне екологічне право не є достатньо досконалим засобом для розв'язання проблеми регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною. Воно, зокрема, належним чином не систематизоване і не кодифіковане.

Проаналізовано, що означену у статті проблему не вирішують чинні міжнародно-правові акти загального характеру – Стокгольмська декларація з навколишнього середовища, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), Всесвітня хартія природи (1982 р.). Ці документи не мають обов'язкової юридичної сили і не є системоутворюючими для міжнародного екологічного права. Інші міжнародні еколого-правові акти не мають універсального характеру. Вони приймалися у різний час, різними суб'єктами і містять чимало прогалин. Нерідко документи мають декларативний характер, є суперечливими між собою і не базуються на сучасній міжнародно-правовій доктрині розвитку екологічного права.

Ключові слова: міжнародне екологічне право, флористичне право України, використання, відтворення та охорона об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною.

Arzamastseva O.A. Problematic issues of international legal regulation of the use, reproduction and protection of specially protected flora.

The article is devoted to the study of some aspects of international legal regulation of the use, reproduction and protection of specially protected flora. Unfortunately, the expansion of the scope of international environmental law does not adequately reflect the state of the environment. The problems

of climate change, the destruction of the Earth's ozone layer, deforestation, desertification, conservation of migratory species of animals, fish and birds, transboundary water and air pollution, natural disasters, preservation of biodiversity and the natural heritage of mankind, which directly affect flora, have now become global. Everyone in the world is interested in a high-quality environment, careful use of natural resources and fair distribution of income from natural resources. However, the current international environmental law is not a sufficiently perfect tool to address the problem of regulating the use, reproduction and protection of specially protected plant species. In particular, it is not properly systematised and codified.

The author analyses that the problem identified in the article is not solved by the existing international legal acts of a general nature - the Stockholm Declaration on the Environment, the Rio Declaration on Environment and Development (1992), and the World Charter for Nature (1982). These documents are not legally binding and are not systemically important for international environmental law. Other international environmental legal acts are not universal. They were adopted at different times, by different actors, and contain many gaps. Often, the documents are declarative, contradictory and not based on the modern international legal doctrine of environmental law development.

Key words: international environmental law, floral law of Ukraine, use, reproduction and protection of specially protected flora.

Постановка проблеми. Сучасний світ ставить перед людством нові глобальні виклики: зміна клімату, перенаселення, вичерпання природних ресурсів, деградація біорізноманіття, виснаження та забруднення джерел питного водопостачання. Слід визнати, що нажалі людство програє в боротьбі з екологічними проблемами, які поступово, але неухильно, перетворюються з модної та креативної ідеї на напружене протистояння за виживання людства, як виду. Як наслідок, протягом останніх 20 років кількість рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин зросла у 4,5 рази. Рослинний світ масово втрачає свої природні ареали через забруднення довкілля, значну сільськогосподарську освоєність земель, виснажливе використання. Характерними для цього природного ресурсу є висока чутливість до наслідків змін клімату та інтенсивного антропогенного навантаження. Основну загрозу біологічному різноманіттю становлять діяльність людини та знищення природного середовища існування флори. Окрім цього, спостерігається катастрофічне зменшення площі територій водно-болотних угідь, степових екосистем, природних лісів, яке відбувається внаслідок розорювання земель, вирубування лісів з подальшою зміною цільового призначення земель, осушення або обводнення територій, промислового, житлового та дачного будівництва тощо.

Завдання з охорони біорізноманіття не вирішується під час приватизації земель, підготовки і виконання програм галузевого, регіонального і місцевого розвитку. Відсутність закріплених на місцевості, в установленому законом порядку меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду, призводить до порушення вимог заповідного режиму. Незадовільними є темпи встановлення у природі (на місцевості) прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо вододій, які виконують роль екологічних коридорів.

З метою припинення втрат біологічного різноманіття флори Україна має врахувати рекомендації міжнародних документів щодо перегляду та оновлення законодавчих і нормативних актів щодо біологічного різноманіття. Звертаємо увагу, що одним із інструментів реалізації екологічної політики України визначено саме міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

З огляду на це, актуальність даної наукової роботи полягає у переліку та аналізі норм міжнародно-правових актів задля реалізації механізмів, закладених у Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України 28 лютого 2019 року [1], та Конвенції про охорону біорізноманіття від 1992 року [2], метою яких є вдосконалення правового регулювання у сфері охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу, занесених до Червоної книги України, та боротьбі з деградацією та катастрофічним скороченням популяцій рослинного світу України.

Аналіз досліджень та останніх публікацій. Питання функціонування норм міжнародного права навколишнього природного середовища є об'єктом наукових праць таких вітчизняних фахівців, як: М.В. Краснова [3], Н.Р. Малишева [4], А.К. Соколова [5], Ю.С. Шемшученко [6], які досліджували правові засади імплементації норм міжнародного права у національне законодавство

та питання міжнародної співпраці щодо збереження біорізноманіття у контексті збалансованого розвитку флористичного права в Україні. Робимо висновок, що у цілому наявні матеріали дають лише загальне уявлення про міжнародно-правовий механізм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу і майже не охоплюють проблеми його реалізації на регіональному (місцевому) рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досягнення права у справі охорони довкілля на міжнародному рівні складно переоцінити, адже саме у правовій формі укладаються численні міжнародні угоди з питань довкілля та природокористування. Результатом проведення міжнародних конференцій з питань охорони довкілля є ухвалення декларацій, заяв та інших документів, серед яких широко відомі такі, як: Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем довкілля (Стокгольмська декларація), Всесвітня хартія природи, Декларація Ріо-де-Жанейро з довкілля та розвитку, Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі [7]. Окрім цього, у правову форму втілюються міжнародні програми з питань довкілля. Державні та недержавні міжнародні природоохоронні організації діють на підставі статутних документів.

Важливість зазначених і багатьох інших універсальних документів у сфері охорони навколишнього природного середовища не можна недооцінювати. Вони справили (і продовжують справляти) безцінний вплив на міжнародну екологічну політику і національне законодавство, освіту, культуру, науку, а також технологічний розвиток.

Особливістю універсальних міжнародних документів, насамперед тих, що стосуються екологічних прав та обов'язків людини, принципів охорони довкілля, є те, що вони часто не містять юридично зобов'язуючих норм. Такі документи у теорії міжнародного права традиційно відносять до «м'якого права» (soft law). «М'якому праву», у свою чергу, приписують різноманітні норми. У якості їх джерел найчастіше називають резолюції міжнародних організацій, програми дій, дорожні карти, тексти договорів, що не набули чинності та перебувають під дією статті 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, заяви про тлумачення договорів, кодекси поведінки, рекомендації міжнародних органів, доповіді, які приймають міжнародні органи або під час міжнародних конференцій, - тобто, документи, які використовуються у міжнародних відносинах для закріплення зобов'язань, які мають більшу силу, ніж просто політична заява, але меншу, ніж дійсно юридичний документ [8].

Що ж стосується дослідження проблеми флористичного права, де нас цікавить саме міжнародно-правове регулювання використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу, які є особливо охоронюваними та перебувають під загрозою зникнення, то необхідно виділити такі нормативно-правові акти, як: Конвенція про охорону біологічного різноманіття [2], Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES) [9], Міжнародна конвенція про захист рослин [10], Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів або Рамсарська конвенція [11], Конвенція про охорону дикої фауни та флори і природних середовищ існування в Європі або Бернська конвенція [12], Європейська ландшафтна конвенція або Флорентійська конвенція [13].

Додатково виокремимо міжнародні документи, які опосередковано регулюють питання використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу.

До них слід віднести: Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великі відстані [14]; Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [15] та Протокол до неї щодо стратегічної екологічної оцінки [16]; Конвенцію про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер [17], Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з спустошенням у тих країнах що потерпають від серйозної посухи та або спустошення, особливо в Африці [18] тощо. Крім цього, існує Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, PEBLDS), яка є механізмом реалізації в Європі Конвенції про біологічне різноманіття [19].

Вважаємо, що також потрібно звернути увагу на те, що серед джерел міжнародного екологічного права стосовно використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу важливу роль становлять угоди, присвячені питанням охорони, використання та захисту лісів: Міжнародна угода щодо тропічної деревини, 1983 р. [20], Міжнародна угода з тропічної деревини, 1994 р. [21], Міжнародна угода з тропічної деревини, 2006 р. [22]. Проаналізувавши норми згаданих угод, на-

голошуємо, що, незважаючи на велику кількість міжнародних документів у цій сфері, проблемні питання щодо цього об'єкта рослинного світу залишаються надзвичайно актуальними.

Як ми можемо побачити, наявна велика кількість міжнародно-правових актів, що регулюють розвиток міжнародної стратегії використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища, але саме міжнародного комплексного акту присвяченого питанню, наприклад, відтворення природних рослинних ресурсів (об'єктів рослинного світу), що знаходяться під особливою охороною не існує.

Окрім цього, у вищеназваних міжнародно-правових актах є певні недоліки. Розглянемо їх на прикладі Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 3 березня 1973 року (далі – CITES) [9].

По-перше, незважаючи на сувору періодичність перегляду списків видів тварин і рослин, закріплених у трьох Додатках до Конвенції (один раз на два роки), сторонам CITES так і не вдалося домогтися того, щоб один і той самий вид дикої фауни і флори не був включений одночасно у більш ніж один Додаток. На необхідність домогтися цієї мети учасники Конвенції неодноразово вказували на Конференціях Сторін, пояснюючи це труднощами, які викликає розміщення одного й того ж виду відразу в кілька додатків для правозастосовної практики [9].

По-друге, до числа недоліків Вашингтонської конвенції можна також віднести й те, що в ній не міститься визначення комерційної торгівлі. Надалі цю прогалину певною мірою було усунуто резолюцією Конференції Сторін 5.10 «Визначення поняття «насамперед у комерційних цілях», ухваленою у 1985 році. У ній, зокрема, комерційна торгівля визначається як діяльність, «мета якої полягає в одержанні економічної вигоди, зокрема прибутку (чи то в грошовій, чи то в натуральній формі), і спрямована на продаж, обмін, надання послуг або інші форми господарського використання чи вигод». Під час ухвалення рішення про те, чи є трансакція насамперед комерційною за своїми цілями, сторонам рекомендується тлумачити це поняття якомога ширше, щоб будь-яка трансакція, яка не є повністю «некомерційною», розглядалася як «комерційна». Що, зрештою, є важливим моментом у питанні використання та охорони об'єктів рослинного світу [9].

Так, потрібно розуміти, що CITES не є угодою, що підтримує торгівлю і використання об'єктів рослинного світу. Принциповою метою CITES є, і завжди було, забезпечення того, щоб міжнародна торгівля не вела до вимирання та зникання видів. Зауважимо, що деякі вчені від самого початку оцінювали її як «Magna Carta для дикої природи», а інші розглядали її радше як міжнародний інструмент захисту біорізноманіття, аніж міжнародну торговельну угоду. І тут доречно було б нагадати, що з моменту набуття чинності CITES чинності не зник жоден із 30 тисяч видів флори і фауни (з яких 25 тисяч видів рослин), що перебувають під її захистом. Але, насамперед, CITES, як, зрештою, і загалом більшість міжнародних договорів, спрямованих на захист фауни і флори, розроблялася в рамках МСОП – провідної міжнародної неурядової екологічної організації, яка взяла на озброєння екосистемний міждисциплінарний підхід до управління природними ресурсами, принципи передбачення і попередження, вважаючи, що національне природоресурсне та екологічне законодавство, що існує в даний час у багатьох країнах, так само як і міжнародне екологічне право, є результатом поспішної і не завжди найвдалішої реакції держав на критичні зміни в стані довкілля або екологічні катастрофи. Невипадково можна виявити багато спільного між принципами CITES і принципами інших міжнародних договорів у сфері збереження біологічного різноманіття. Насамперед це стосується принципу обережності, або обережного підходу, але виходячи із реалій сьогодення розуміємо, що такий підхід є застарілим.

Також, у ході дослідження та аналізу норм міжнародних правових актів, експертних думок та наукових доробок вітчизняних фахівців у сфері екологічного права, можна дійти до висновку про те, що з урахуванням значної кількості норм «м'якого права», які містяться у різних міжнародних документах, настав час провести обережну кодифікацію міжнародних принципів охорони довкілля, екологічних прав і обов'язків. На нашу думку, кодифікація дасть змогу сконцентрувати найважливіші правові положення в одному документі. Крім того, вважаємо, що результатом кодифікації є обов'язкове включення низки нових норм, раніше не закріплених у міжнародному праві, джерелом яких є також погляди відомих вчених, національне законодавство і судова практика.

Слід зазначити, що ідея розробки універсального міжнародно-правового документа вже була запропонована раніше. Наукова розробка документа під назвою «Екологічна конституція Землі» проводилася українськими вченими. Одним із авторів ідеї Екологічної конституції Землі є академік Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор Ю.С. Шемшученко

[23]. Екологічна конституція Землі покликана стати основоположним актом кодифікації міжнародного екологічного права, вершиною його піраміди. Вона сприятиме формуванню системи цього права як комплексної галузі в контексті його розвитку на принципах, вироблених сучасною теорією і практикою. І можливо у майбутньому ми зможемо побачити у такій конституції розділ, присвячений такому підрозділу екологічного права як флористичне право.

Висновки. Через надзвичайно швидкий розвиток діяльності людини, яка серйозно порушила стан довкілля, у тому числі безпрецедентно скоротила частку територій, зайнятих природними екосистемами, що є середовищем існування більшості об'єктів рослинного світу, міжнародні нормативно-правові акти та наявна законодавча база України, наповнення Червоної книги України лише частково відповідають реальній потребі. Підсумовуючи вищевикладене вважаємо, що існує необхідність, передовсім на основі аналізу наукових джерел, міжнародних нормативно-правових актів, національного законодавства, документів тощо, 1) виокремити об'єкт міжнародного правового регулювання щодо такого елемента навколишнього середовища як рослинний світ чи його складників (флори, рослинності); 2) визначити джерела міжнародного права навколишнього природного середовища норми яких конкретно присвячені регулюванню відносин щодо використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу чи його складових, що знаходяться під особливою охороною, та провести класифікацію таких джерел.

Окрім цього, пропонуємо повернутися до ідеї кодифікації міжнародних принципів охорони довкілля, екологічних прав і обов'язків у відносинах щодо об'єктів рослинного світу, які знаходяться під особливою охороною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top> (дата звернення: 15.02.2024).
2. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року : підписана 05 червня 1992 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030#Text (дата звернення: 13.02.2024).
3. Краснова М.В. Правові аспекти регулювання компенсації за шкоду за міжнародним та європейським екологічним законодавством. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Юридичні науки*. 2005. Вип. 68. С. 63–67.
4. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев : Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 1996. 234 с.
5. Соколова А.К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія. Харків : Право, 2009. 288 с.
6. Шемшученко Ю.С. Актуальные проблемы кодификации национального и международного экологического права. *Право Украины*. 2011. № 3/4. С. 4–11.
7. Шемшученко Ю.С. Міжнародне право навколишнього середовища. Велика українська юридична енциклопедія. Т. 14. Екологічне право. Харків : Право, 2018. С. 486-487.
8. Екологічне право України : навч. посіб. / за ред.: І.І. Каракаш, Т.Є. Харитонова, А.І. Черемнова. Одеса : Гельветика, 2018. 408 с.
9. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES) : підписана у Вашингтоні, округ Колумбія, 3 березня 1973 р. Виправлена в Бонні 22 червня 1979 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_129#Text (дата звернення: 12.02.2024).
10. Міжнародна конвенція про захист рослин : підписана 06 грудня 1951 р. (*Новий переглянутий текст, затверджений Конференцією ФАО на її 29-ій сесії у листопаді 1997 року*). *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_805#Text (дата звернення: 28.02.2024).
11. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : підписана 02 лютого 1971 р. З поправками, унесеними Паризьким протоколом від 03.12.1982 та Ріджинськими поправками від 24.05.1987). *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_031#Text (дата звернення: 22.02.2024).

12. Конвенція про охорону дикої фауни та флори і природних середовищ існування в Європі : підписана 19 вересня 1979 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text (дата звернення: 21.02.2024).
13. Європейська ландшафтна конвенція : підписана 20 жовтня 2000 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text (дата звернення: 15.02.2024).
14. Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution : adopted on 13 Nov. 1979. UNECE. URL: <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf> (Last accessed: 22.02.2024).
15. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context : adopted in Espoo (Finland), on 25 Feb. 1991. UNECE. URL: http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf (Last accessed: 19.02.2024).
16. Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context : (Kiev, 21 May 2003). UNECE. URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf> (Last accessed: 18.02.2024).
17. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes : done at Helsinki, on 17 March 1992. UNECE. URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (Last accessed: 19.02.2024).
18. Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з спустошенням у тих країнах що потерпають від серйозної посухи та або спустошення, особливо в Африці : підписана 17 червня 1994 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_120#Text (дата звернення: 19.02.2024).
19. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття : підписана 23–25 жовтня 1995 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711#Text (дата звернення: 18.02.2024).
20. International Tropical Timber Agreement, 1983 : Concluded at Geneva on 18 Nov. 1983. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=1814&no=0&disp=inline (Last accessed: 19.02.2024).
21. International Tropical Timber Agreement, 1994 : Concluded at Geneva on 26 Jan. 1994. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=1811&no=4&disp=inline (Last accessed: 19.02.2024).
22. International Tropical Timber Agreement, 2006 : Concluded at Geneva on 27 Jan. 2006. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3363&no=1&disp=inline (Last accessed: 15.02.2024).
23. Екологічна конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю. Шемшученко // *Вісн. НАН України*. 2007. № 9. С. 3–7. укр.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.11>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В МИРНИХ УМОВАХ ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Балюк Г.І.,

*докторка юридичних наук, професорка,
член-кореспондентка НАПрН України,
професорка кафедри екологічного права
Навчально-наукового інституту права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-5855-0142
e-mail: galynabaliuk@gmail.com*

Ковальчук Т.Г.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
завідувачка кафедри екологічного права
Навчально-наукового інституту права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0157-2767
e-mail: t.kov@i.ua*

Балюк Г.І., Ковальчук Т.Г. Правове регулювання відносин щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні в мирних умовах та в умовах воєнного стану.

У статті розглянуто питання правового регулювання відносин ядерної та радіаційної безпеки в Україні в умовах мирного часу та воєнного стану. Досліджено правові аспекти формування ядерного законодавства в період широкомасштабної збройної агресії РФ проти України. Метою статті є висвітлення проблем правового регулювання відносин ядерної та радіаційної безпеки в Україні в умовах мирного часу та воєнного стану. Авторами статті проведений ретроспективний огляд та сучасний стан розвитку національного законодавства України в сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. За наслідками такого розгляду визначено, що за понад тридцять років, склалася розгалужена система ядерного законодавства, водночас, на сьогодні система нормативно-правової бази у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, радіаційного захисту громадян від впливу іонізуючого випромінювання в Україні складається з документів трьох рівнів. Автори статті прийшли до наступних висновків. Україна має виконувати в повному обсязі взяті на себе міжнародно-правові зобов'язання. Не зважаючи на доволі розгалужену систему ядерного законодавства в умовах воєнного стану воно активно розвивається і удосконалюється. Разом із цим, є необхідність одночасно з національним законодавством вирішувати питання і щодо удосконалення зарубіжного та міжнародного законодавства, зокрема, законодавства ЄС. Норми цього законодавства в подальшому мають бути імплементовані в національне законодавство всіх країн-учасниць ЄС і МАГАТЕ. Незважаючи на неспроможність МАГАТЕ вирішити в умовах воєнного стану питання забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, а також проблеми постійного ядерного шантажу з боку РФ, на нашу думку, на даний час, поки що це єдина міжнародна організація, яка здатна, шляхом направлення своїх експертів, зокрема, на Запорізьку АЕС, яка з березня 2022 року захоплена російськими військами, мати хоча б невеликий вплив на вирішення вищезазначених завдань. Проте в подальшому, тобто після завершення військових дій в Україні, міжнародній спільноті доведеться вирішувати питання, пов'язані з реорганізацією міжнародного гуманітарного права, а також діяльності таких організацій як ООН і МАГАТЕ.

Ключові слова: ядерна безпека, радіаційна безпека, атомна електростанція, імплементация, воєнний стан.

Balyuk G.I., Kovalchuk T.G. Legal regulation of relations regarding the provision of nuclear and radiation safety in Ukraine in peacetime and martial law conditions.

The article examines the issue of legal regulation of nuclear and radiation safety relations in Ukraine in peacetime and martial law conditions. The legal aspects of the formation of nuclear legislation during the period of large-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine are studied. The purpose of the article is to highlight the problems of legal regulation of nuclear and radiation safety relations in Ukraine in peacetime and martial law conditions. The authors of the article conducted a retrospective review and the current state of development of the national legislation of Ukraine in the field of ensuring nuclear and radiation safety. As a result of such consideration, it was determined that over thirty years, an extensive system of nuclear legislation has developed, at the same time, today the system of the legal framework in the field of the use of nuclear energy, ensuring nuclear and radiation safety, radiation protection of citizens from the effects of ionizing radiation in Ukraine consists of documents of three levels. The authors of the article came to the following conclusions. Ukraine must fulfill its international legal obligations in full. Despite the rather extensive system of nuclear legislation under martial law, it is actively developing and improving. At the same time, there is a need to solve the issue of improving foreign and international legislation, in particular, at the same time as the national legislation. EU legislation. In the future, the norms of this legislation must be implemented in the national legislation of all EU member states and the IAEA. Despite the inability of the IAEA to solve the issue of ensuring nuclear and radiation safety under the conditions of martial law, as well as the problem of constant nuclear blackmail by the Russian Federation, in our opinion, at the moment, it is the only international organization that is capable, by sending its experts, in particular, on the Zaporizhka NPP, which has been captured by Russian troops since March 2022, to have at least a small impact on solving the above-mentioned tasks. However, in the future, i.e. after the end of military operations in Ukraine, the international community will have to resolve issues related to the reorganization of international humanitarian law, as well as the activities of such organizations as the UN and the IAEA.

Key words: nuclear safety, radiation safety, nuclear power plant, implementation, martial law.

Постановка проблеми. Держава, яка розвиває таку потенційно небезпечну сферу людської діяльності, як використання ядерної енергії, повинна законодавчо гарантувати своїм громадянам безпеку та дотримання їх прав. Йдеться, перш за все, про їх право на життя в безпечних екологічних умовах, право на охорону здоров'я від імовірних негативних наслідків, пов'язаних з використанням властивостей ядерної енергії.

Проблеми, які є надзвичайно актуальними та потребують і теоретичного осмислення, і творчого пошуку оптимальних та інноваційних шляхів їх розв'язання у сучасних конкретно-історичних умовах, обрані нами не випадково. На сьогодні питання забезпечення ядерної та радіаційної безпеки стоїть пунктом номер 1, тобто є пріоритетним в Програмі Президента України В. Зеленського щодо забезпечення миру в Україні.

Зазначені питання завжди були актуальними, однак після масштабного вторгнення РФ вони набули першочергового значення. У зв'язку з цим пропонуємо розглянути питання регулювання відносин щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні в мирних умовах та в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання. Вагомий внесок у розвиток правового регулювання ядерної і радіаційної безпеки в Україні зроблено кафедрою екологічного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, зокрема, йдеться про роботи Балюк Г.І. [1; 2; 3; 4; 5], Сушик О.В. [6; 7; 8], Крондою О.Ю. [9], Пахолок Ю.П. [10; 11; 12], Матвійчука А.О. [13; 14; 15] та інших.

Метою статті є висвітлення проблем правового регулювання відносин ядерної та радіаційної безпеки в Україні в умовах мирного часу та воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Питання вдосконалення правового регулювання відносин ядерної та радіаційної безпеки ніколи не втрачали своєї актуальності. На сьогодні в умовах російської агресії вони набувають особливого значення. Це пов'язано з тим, що зростає загроза виникнення ядерної та радіаційної аварій та постійним ядерним шантажем РФ всього світу.

В зарубіжних країнах напрацьовано доволі об'ємне законодавство щодо забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, яке розвивається за двома напрямками.

В першому напрямку виходять з того, що відносини, які пов'язані з використанням властивостей ядерної енергії, не є відособленими, єдиними за характером відносинами, і тому не виникає необхідності в прийнятті єдиного комплексного закону.

Норми ядерного законодавства в цьому разі інкорпорується в нормативні акти, які регламентують аналогічну групу суспільних відносин. Зокрема, норми про забезпечення радіаційного захисту включаються в законодавство про охорону здоров'я; про радіаційне опромінення - в законодавство щодо продуктів харчування, про транспортування радіоактивних матеріалів - в нормативні акти, які регулюють перевезення небезпечних вантажів.

Другий напрямок у розвитку зарубіжного законодавства визначається тим, що відносини у сфері використання ядерної енергії визнаються самостійною групою відносин, що тягне за собою розробку і прийняття спеціальних законів. Такий підхід характерний для держав, у яких уже прийняті закони, що регулюють відносини безпеки в сфері використання ядерної енергії (США, Канада, Швеція, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Велика Британія, Японія, тобто більшість країн Східної Європи та інші).

Для України характерний другий шлях розвитку ядерного законодавства.

Однією з особливостей розвитку України як самостійної держави стала саме активізація законодавчої діяльності у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання.

Починаючи з 1994 року в Україні було сформовано розгалужену систему національного ядерного законодавства. Зокрема, в основу формування ядерного законодавства та радіаційного захисту України, тобто в фундамент створення ядерного законодавства держави було покладено Концепцію державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні, яка була затверджена постановою Верховної Ради України від 25 січня 1994 року.

Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08 лютого 1995 року вперше встановив пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права та обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, визначає також правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії тощо.

Крім того, прийняті були і цілий ряд інших законів: «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про видобування та переробку уранових руд», «Про дозвільну систему в сфері використання ядерної енергії», «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення», «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про переробку та видобування уранових руд» та ряд інших законів.

На сьогодні система нормативно-правової бази в сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, захисту громадян від впливу іонізуючого випромінювання в Україні складається з документів трьох рівнів.

Документи першого рівня – це закони та інші підзаконні акти в галузі використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, захисту громадян від впливу іонізуючого випромінювання.

Документи другого рівня – це нормативні документи (норми, правила і стандарти), що реалізують конкретні положення законів і мають забезпечувати виконання вимог, які регламентовані законодавчими актами і виконують регулюючу роль як в основній галузі, що виробляє ядерну енергію, та джерел іонізуючих випромінювань, так і в суміжних з нею галузях, де іонізуюче випромінювання використовують для вирішення різноманітних науково-дослідних, виробничих, соціальних та суспільних завдань.

Документи третього рівня – це галузеві стандарти й відомчі документи, спрямовані на досягнення відповідності вимогам нормативних документів другого рівня і мають лише конкретизувати показники, встановлені в них, а також можливі способи і шляхи до їх досягнення [1, с. 47].

Зазначимо, що у 2007 році констатація того, що Україна має досить розвинену систему ядерного законодавства, послужило підставою для прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Про розробку проекту Ядерного кодексу України».

Хоча, на думку Балюк Г.І., яка була оприлюднена неодноразово в ті роки, а також озвучена на вітчизняних та міжнародних конференціях, зустрічах науковців і практиків, цей крок був охарактеризований як передчасний. Чому? Перш за все тому, що не були сформовані методологічні засади роботи над цим важливим документом.

Однак, як показав час, вітчизняне ядерне законодавство є не лише не завершеним, але й не досконалим, мабуть, якщо оцінювати міжнародне ядерне законодавство, а також європейське, то в цілому висловлена вище оцінка може бути поширена і на нього.

Наскільки правомірне об'єднання норм, які регулюють відносини в сфері використання ядерної енергії, радіаційно небезпечних технологій і речовин, норм по забезпеченню ядерної та радіаційної безпеки, а також норм щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання в самостійну галузь законодавства? При вирішенні цього питання, на нашу думку, слід виходити із загальнотеоретичних розробок з питань систематизації права та законодавства [16, с. 32].

Проблема систематизації як права, так і законодавства досить складна, особливо з урахуванням динамічного розвитку суспільного життя і постійного розширення сфери правового регулювання.

Особливу увагу привертають проблеми правового захисту населення України при радіаційних надзвичайних ситуаціях в умовах воєнного стану. Підкреслимо, що ніхто і ніколи не проектував систему захисту роботи АЕС в умовах воєнних дій, так само, як і захист персоналу та населення від впливу іонізуючого випромінювання за обставин, що атомна електростанція захоплена в результаті воєнних дій.

Це означає, що є необхідність законодавчо передбачати як превентивні, так і компенсуючі заходи з метою підвищення готовності АЕС до роботи в умовах воєнного стану.

Адже, на той час і міжнародне, і національне законодавство було орієнтоване на регулювання відносин в процесі мирного використання ядерної енергії.

Проте є аспекти в регулюванні ядерних суспільних відносин, які врегульовані, зокрема, в законодавстві Європейського Союзу і мають бути імплементовані в законодавство України.

Події, які тривають в Україні уже третій рік, показали, що ядерне і міжнародне і вітчизняне законодавство в сфері, яка пов'язана з використанням ядерної та забезпечення радіаційної безпеки є недосконалим і не дає адекватної відповіді на багато питань. Власне, можна говорити про його «безсилля» під час ведення війни. Підтвердженням цьому є факти, пов'язані з захопленням Чорнобильської та Запорізької АЕС, коли агресор шантажує весь світ ядерною катастрофою, а отже наражає людство на ядерну та радіаційну небезпеку.

В зв'язку з цим, на нашу думку, є необхідність нагадати не таку далеку історію будівництва нових енергоблоків АЕС в Україні.

Зокрема, 16 серпня 2012 року Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) вніс до Верховної Ради України (далі – ВРУ) законопроект № 11088 «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» (далі – Законопроект № 11088). Ініціатором законопроекту № 11088 був Азаров М.Я., Кабінет Міністрів України [17].

6 вересня 2012 року ВРУ прийняла Закон № 11088 «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» (далі – Закон № 11088).

КМУ, як ініціатор Законопроекту № 11088, при його поданні порушив низку законодавчих актів України та її міжнародних угод, що стосуються екологічних прав громадян.

Про деякі процесуальні порушення, допущені при поданні цього законопроекту було зазначено у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 03.09.2012 року [18].

Зокрема, зазначалося, що відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» відповідні рішення Верховна Рада України приймає тільки в разі погодження їх розміщення на своїй території місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Натомість, відомості про погодження розміщення на своїй території зазначених вище об'єктів з місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування у Пояснювальній записці до законопроекту були відсутні.

Статтею 5 зазначеного Закону визначено перелік документів, які обґрунтовують прийняття закону про розміщення, проектування та будівництво ядерної установки загальнодержавного значення. До них, зокрема, віднесено документ, в якому наведено результати консультативного ре-

ферендуму стосовно розміщення ядерної установки, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях. Такий документ також не був наданий КМУ при поданні законопроекту.

Відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України до проекту слід надати належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Узагальнюючий висновок Головного науково-експертного управління: за результатами розгляду у першому читанні законопроект може бути прийнятий за основу з урахуванням висловлених зауважень.

Зауваження не було враховано і 6 вересня 2012 року ВРУ прийняла Закон № 11088 «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» в цілому.

КМУ, як ініціатор законопроекту № 11088, при його поданні припустився й інших порушень законів України та її міжнародних угод.

Так згідно зі ст. 3, 5 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» до проекту закону про розміщення, проектування та будівництва ядерної установки, що має загальнодержавне значення додаються:

- техніко-економічне обґрунтування створення такої ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, та вибору запропонованого майданчика для їх розміщення;
- висновок державної екологічної експертизи (на сьогодні – висновок щодо оцінки впливу на довкілля);
- результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях, або рішення центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належить питання правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в разі їх розміщення у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення;
- звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті відповідно до закону.

У переліку документів, що супроводжували Законопроект № 11088, були відсутні висновки державної екологічної експертизи. Державна екологічна експертиза техніко-економічного обґрунтування проектів будови енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції Міністерством екології та природних ресурсів України (Мінприроди) у порядку, встановленому Законом України «Про екологічну експертизу», який на сьогодні втратив чинність, не проводилася.

Натомість згідно із ст. 13 цього Закону здійснення державної екологічної експертизи було обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а перелік таких видів діяльності та об'єктів встановлювався Кабінетом Міністрів України постановою від 28 серпня 2013 року № 808 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» (втратив чинність 23.01.2019 року) до згаданого переліку було внесено об'єкти атомної енергетики [19].

Консультативний референдум стосовно розміщення ядерної установки згідно із Законом України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» також не проводився.

У відповідності до ст. 3 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» територія на якій можливе встановлення особливого режиму у місцях розташування ядерних установок, визначаються у затвердженому Кабінетом міністрів України техніко-економічному обґрунтуванні (ТЕО) створення ядерної установки. Однак, нічого не було відомо про відповідне рішення Уряду, у супровідних документах щодо законопроекту № 11088 відповідна інформація також була відсутня.

КМУ ухилився від відповідей на поставлені йому у цьому зв'язку запитання у листі громадської організації ЕГО «Зелений Світ».

План заходів з консультацій з громадськістю щодо будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції на офіційному веб-порталі НАЕК Енергоатом був відсутній.

КМУ при поданні Законопроекту № 11088 до ВРУ проігнорував той факт, що Острозька міська рада, Копитківська та Миротинська сільські ради Рівненської області у 2011 році не погодили розміщення ядерних установок енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції. Здолбунівською районною радою та Бушанською сільською радою Рівненської області рішення з даного приводу не приймалося (додаток 30.08.2016).

Громадські слухання було проведено не в усіх населених пунктах 30-км зони довкола ХАЕС. Більшість рішень громадських слухань містили суттєві застереження та пропозиції, реагування на які ані від Уряду України, ані від НАЕК «Енергоатом» не було отримано.

Варто у цьому зв'язку нагадати КМУ, що ст. 9-10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [20] встановлено перелік екологічних прав громадян України та державні гарантії їхньої реалізації. Так, кожний громадянин України має право на:

- безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;
- вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;
- участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля та ін.

Право громадян України на доступ до інформації та участь у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля закріплено також Орхуською конвенцією, ратифікованою ВРУ.

Що таке право на інформацію та як його можуть використовувати громадяни України?

Доступ до екологічної інформації, на нашу думку є інструментом номер один для громадськості, яка прагне брати участь у вирішенні питань охорони здоров'я населення від небезпечного впливу радіаційного опромінення та охорони навколишнього середовища від радіоактивного забруднення.

Варто також звернути увагу й на те, як уряди інших країн шанують екологічні права своїх громадян у схожих ситуаціях. Зокрема. 15 жовтня 2012 року влада Литви провела загальнонаціональний референдум, за яким понад 60 відсотків населення висловилося проти будівництва нової атомної електростанції у м. Вісагінас.

Відповідно до ст. 3 Конвенції ЄЕК ООН «Про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» (Конвенції Еспо) Україна має забезпечити, щоб оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) у транскордонному аспекті проводилась із усіма країнами, якщо це стосується санкціонування або здійснення запланованого виду діяльності [21].

Згідно з Конвенцією, будівництво нових реакторів потребує проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами на основі транскордонної оцінки впливу на довкілля, які досі не розпочато.

Низка країн (Австрія, Польща, Словаччина, Угорщина, Молдова, Румунія) визнали, що проект будівництва може негативно вплинути на їх територію і запропонували почати двосторонні консультації з Україною.

Як свідчило на той час Мінприроди України у листі до МГО «Екоклуб» з м. Рівне від 06.09.2012 року воно «очікує на зауваження та пропозиції від органів державної влади та громадськості цих країн відповідно до процедури Конвенції Еспо. У зв'язку з цим, процедура участі громадськості у зазначених країнах та консультації з іноземними країнами не були завершені.

Звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті, доданий до Законопроекту № 11088 (додаток від 30.08.2012), не містив інформації про результати двосторонніх консультацій іноземних держав з Україною.

Натомість у згаданому Звіті містилась інформація, наприклад, лист від Уряду Австрії, датований 27 серпня 2011 року із нагадуванням, що Австрія ще 10 березня 2011 року просила додаткові матеріали щодо енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції для експертизи,

але так нічого і не отримала. Відтак, у разі вступу в дію закону № 11088 Україна, як країна походження проекту з транскордонними наслідками планової діяльності, порушить статті 3–6 Конвенції Еспо. Це стане підставою для подання скарг щодо подальшого порушення Україною власних міжнародних зобов'язань та вплине на міжнародний імідж нашої держави.

Варто звернути увагу на те, що П'ятою Народою сторін Конвенції Еспо (2011) вперше в історії Конвенції Україні вже було оголошено попередження, як країні-порушниці – у тому числі через зволікання із проведенням консультацій з усіма зацікавленими сторонами щодо проекту добудови енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції на основі транскордонної оцінки впливу на довкілля, які не було розпочато Урядом України, який виступав ініціатором ухвалення законопроекту № 11088, ніяк не відреагував на попередження Народи сторін Конвенції Еспо.

Чому ми нагадали історію, яка була пов'язана з добудовою, свого часу енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції?. Як відомо, нещодавно відбулося закладення будівництва двох нових енергоблоків на Хмельницькій атомній електричній станції. Однак інформації щодо дотримання всіх еколого-правових вимог, пов'язаних з будівництвом зазначених енергоблоків у громадськості на даний момент немає. Дуже не хочеться, щоб історії такого знову повторилися.

При цьому зазначимо, що Україна в період воєнного стану активно імплементує до чинного вітчизняного законодавства положення Директиви І Ради 2013 /59-Євроатом. Зокрема, були прийняті наступні нормативно-правові акти:

1) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо експерта з радіаційного захисту» від 16.11.2022 року № 2758-IX. Вказаний акт спрямований на запровадження інституту експерта з радіаційного захисту, який має сприяти підвищенню ефективності забезпечення радіаційного захисту персоналу і населення що, на нашу думку, є несвоєчасним в умовах, коли не впроваджено основних положень Директиви щодо радіаційного захисту на які має орієнтуватись інститут експерта;

2) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії» від 16.11.2022 року № 2755-IX, що передбачає оптимізацію дозвільної діяльності у сфері ядерної енергії та удосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії;

3) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 23.08.2023 року № 3344-IX. Законом визначаються основні терміни щодо радіаційної безпеки. Зокрема: аварійна ситуація, еквівалентна доза; ліміт дози; ситуація аварійного, існуючого та планового опромінення.

Отже, Україна, як бачимо, спрямовує свої зусилля на виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань з питань правового регулювання ядерної та радіаційної безпеки в Україні, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року.

Висновки.

1. За понад 30 років, тобто з часу прийняття ВРУ постанови «Про Концепцію регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні» від 25 січня 1994 року в Україні склалася розгалужена система ядерного законодавства, про що свідчать прийняті в подальшому ВРУ цілий ряд Законів, зокрема: «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995), «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про видобування та переробку уранових руд», «Про дозвільну систему в сфері використання ядерної енергії», «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення», «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про переробку та видобування уранових руд» та ряд інших законів.

2. На сьогодні система нормативно-правової бази у сфері використання ядерної енергії, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, радіаційного захисту громадян від впливу іонізуючого випромінювання в Україні складається з документів трьох рівнів.

3. Наявність розгалуженої системи ядерного законодавства України дала підстави для прийняття КМУ у 2007 році постанови Про розробку проекту ядерного кодексу України. Хоча, на нашу думку, цей крок був і залишається передчасним. Перш за все тому, що в Україні не сформовано науково-методологічні підходи до розробки зазначеного кодексу.

4. Україна має виконувати в повному обсязі взяті на себе міжнародно-правові зобов'язання.

5. Не зважаючи на доволі розгалужену систему ядерного законодавства в умовах воєнного стану воно активно розвивається і удосконалюється, про що свідчать прийняті ВРУ наступні закони: «Про внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 16.11.2022 року, «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 16.11.2022 року № 2755- IX, «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 23 серпня 2023 року (№ 3344-IX).

6. На нашу думку, є необхідність одночасно з національним законодавством вирішувати питання і щодо удосконалення зарубіжного та міжнародного законодавства, зокрема. законодавства ЄС. Норми цього законодавства в подальшому мають бути імплементовані в національне законодавство всіх країн-учасниць ЄС і МАГАТЕ.

7. Незважаючи на неспроможність МАГАТЕ вирішити в умовах воєнного стану питання забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, а також проблеми постійного ядерного шантажу з боку РФ, на нашу думку, на даний час, поки що це єдина міжнародна організація, яка здатна, шляхом направлення своїх експертів, зокрема, на Запорізьську АЕС, яка з березня 2022 року захоплена російськими військами, мати хоча б невеликий вплив на вирішення вищезазначених завдань. Проте в подальшому, тобто після завершення військових дій в Україні, міжнародній спільноті доведеться вирішувати питання, пов'язані з реорганізацією міжнародного гуманітарного права, а також діяльності таких організацій як ООН і МАГАТЕ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Балюк Г.І. Ядерне право України: стан і перспективи розвитку (правові аспекти радіоекології). К.: Видавництво «Віпол», 1996. 140 с.
2. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні. К.: Видавництво «Віпол», 1997. 196 с.
3. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.01. Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 2000. 363 с.
4. Балюк Г.І. Концептуально-правові «реформи» в сфері екології в Україні та сучасні виклики. *Екологічне право України*. 2016. № 1-2. С. 80–87.
5. Балюк Г.І. Деякі проблеми удосконалення юридичної відповідальності у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіоекологічної безпеки. *Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2000. Вип. 37. С. 26–32.
6. Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2010. 20 с.
7. Сушик О.В. Юридична природа поняття «радіаційна безпека». *Юридична Україна*. 2009. № 4. С. 85–89.
8. Сушик О. Правове регулювання забезпечення радіаційної безпеки в документах Європейського Співтовариства з атомної енергії. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2, Vyd. 2. С. 46–54.
9. Кронда О.Ю. Правове регулювання поведінки з радіоактивними відходами в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2012. 206 с.
10. Пахолок Ю.П. Роль Міжнародного агентства з атомної енергії в процесі екологічного оздоровлення радіоактивно забруднених територій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Випуск 74: частина 2. С. 23–27.
11. Пахолок Ю.П. Екологічне оздоровлення радіоактивно забруднених територій як складова екологічної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Випуск 77: частина 2. С. 11–16.

12. Пахолок Ю.П. Правове регулювання екологічного оздоровлення радіоактивно забруднених територій в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий Вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право*. 2023. Вип. 15 (27). Т. 2. С. 175–180.
13. Матвійчук А. Удосконалення законодавства України щодо захисту АЕС як об'єктів критичної інфраструктури у військовий час. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2022. № 5 (124)/2022. С. 66–72.
14. Матвійчук А.О. Правове регулювання забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні (на прикладі деяких зарубіжних країн). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Випуск 76: частина 2. С. 29–35.
15. Матвійчук А.О. Правове регулювання захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання (імплементация в законодавства України стандартів ЄС). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Випуск 80: частина 1. С. 360–369.
16. Балюк Г.І. Екологічне право України: глобальні виклики під час війни. Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз: матеріали круглого столу, присвяч. 100-річчю з дня народження д-ра юрид. наук, проф. Вовка Ю.О. (Харків, 12 трав. 2023 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2023. 470 с.
17. Проект Закону «Про розміщення проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 16.08.2012 року № 11088. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=11088&skl=7.
18. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 03.09.2012 року на Проект Закону «Про розміщення проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 16.08.2012 року № 11088. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=11088&skl=7.
19. Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: постанова Кабінету міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 (втратила чинність 23.01.2019 року). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-2013-%D0%BF>.
20. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.199 року № 1264-ХІІ. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
21. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень про доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.12>

ЗРОШЕННЯ ТА ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА В КОНТЕКСТІ ДЕФІЦИТУ ВОДИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ¹

Григор'єва Х.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0001-7659-2178*

Григор'єва Х.А. Зрошення та продовольча безпека в контексті дефіциту води: правові проблеми та перспективи.

У статті розглядаються правові проблеми та перспективи забезпечення зрошення сільсько-господарських угідь в умовах нестачі традиційних водних ресурсів. Сучасна гидромеліоративна реформа в тому вигляді, в якому вона нині реалізується, не є панацеєю. Вона вирішує здебільшого майнові та адміністративно-функціональні питання, однак залишає поза увагою екологічні та природоресурсні проблеми. З огляду на тенденцію до зменшення кількості та якості води в країні постає питання про перспективи зрошення за таких умов. У світі протягом останніх десятиліть відбувається постійний пошук інноваційних рішень не лише технологічного, але й правового характеру для вирішення складних проблем розподілу обмежених ресурсів та забезпечення сільськогосподарства життєво важливою вологою для підтримання продовольчої безпеки. Об'єктивна проблема нестачі придатної для зрошення води на тлі стрімкого зростання таких потреб щорічно загострюється і в перспективі здатна поставити під загрозу продовольчу безпеку країни. Світовий досвід демонструє апробацію різних підходів до вирішення проблеми достатньої іригації. За основним способом досягнення поставленої мети такі підходи представлені нами у вигляді трьох груп: 1) застосування альтернативних джерел водних ресурсів (використання підземних вод, очищених стічних вод, опрісненої солоної води); 2) застосування альтернативних технологій зрошення (модернізація іригаційних систем; застосування мікрозрошення); 3) використання альтернативних сільськогосподарських культур (добровільний та імперативний перехід). Проаналізувавши іноземний та вітчизняний досвід правового регулювання виділених способів вирішення проблеми нестачі води для зрошення, можна простежити деякі загальні тенденції: а) самоусунення держави від реалізації масштабних іригаційних проєктів, потреба в яких породжена глобальними екологічними викликами; б) повільна екологічна трансформація законодавства, що регулює сільськогосподарське зрошення; в) переважання окремих правових норм та розрізнених правових механізмів, спрямованих на врегулювання альтернативного зрошення, та брак комплексного нормативно-правового забезпечення перебудови системи іригації з урахуванням об'єктивних екологічних проблем.

Ключові слова: зрошення, земельні правовідносини, меліорація, сільське господарство, водокористування, продовольча безпека, агробізнес, очищені стічні води, водні ресурси.

Hryhorieva K. Irrigation and food security in the context of water shortage: legal issues and perspectives.

The article examines the legal problems and prospects of ensuring the irrigation of agricultural land in conditions of a lack of traditional water resources. Modern hydromelioration reform in the form in which it is currently implemented is not a panacea. It mostly solves property and administrative-functional issues, but leaves a call for attention to environmental and natural resource problems. In

¹ Стаття підготовлена в рамках виконання стипендіального наукового дослідження (Постанова Верховної Ради України «Про призначення у 2023 році іменних стипендій Верховної Ради України для молодих учених – докторів наук» від 09.08.2023 року № 3297-IX).

view of the tendency to decrease the quantity and quality of water in the country, the question arises about the prospects of irrigation under such conditions. In recent decades, there has been a constant search for innovative solutions of not only technological, but also legal nature in the world for solving the complex problems of distributing limited resources and providing agriculture with vital moisture for maintaining food security. The objective problem of the lack of water suitable for irrigation against the background of the rapid growth of such needs is getting worse every year and in the long run can endanger the food security of the country. World experience demonstrates the approbation of various approaches to solving the problem of sufficient irrigation. According to the main way of achieving the goal, these approaches are presented by us in the form of three groups: 1) use of alternative sources of water resources (use of underground water, treated wastewater, desalinated salt water); 2) application of alternative irrigation technologies (modernization of irrigation systems; use of micro-irrigation); 3) use of alternative crops (voluntary and mandatory transition). Having analyzed the foreign and domestic experience of the legal regulation of selected methods of solving the problem of water shortage for irrigation, it is possible to trace some general trends: a) self-removal of the state from the implementation of large-scale irrigation projects, the need for which is generated by global environmental challenges; b) slow ecological transformation of legislation regulating agricultural irrigation; c) the predominance of separate legal norms and separate legal mechanisms aimed at regulating alternative irrigation, and the lack of comprehensive regulatory and legal support for the reconstruction of the irrigation system taking into account objective environmental problems.

Key words: irrigation, land legal relations, land reclamation, agriculture, water use, food security, agribusiness, treated wastewater, water resources.

Постановка проблеми. Стрімкі зміни клімату дуже виразно відображаються на сільському господарстві. Найбільш поширеними проявами негативних змін стали часті посухи, зменшення загальної кількості опадів, опустелювання, розширення зон ризикового землеробства. Вітчизняний агробізнес уже знаходиться на стадії однозначного усвідомлення того, що без налагодження стабільного і достатнього зрошення ефективність сільськогосподарської діяльності критично знизиться. Окремі регіони уже отримали свої попередження: наприклад, південні області України, які сильно постраждали від жорстокої посухи 2020 року, понесли збитки, що вираховуються мільярдами гривень. Усвідомлення стратегічної важливості зрошення для подальшого ведення сільськогосподарської діяльності в Україні призвело до започаткування гідромеліоративної реформи. Дійсно, за допомогою інституційних, організаційно-правових та інших заходів зроблено спробу «оживити» існуючу гідромеліорацію, відкрити її для приватного інвестування, зацікавити аграріїв у її збереженні, відродженні, удосконаленні.

Однак необхідно підкреслити, що гідромеліоративна реформа в тому вигляді, в якому вона нині реалізується, не є панацеєю. Вона вирішує здебільшого майнові та адміністративно-функціональні питання, однак залишає поза увагою екологічні та природоресурсні проблеми. Так, наприклад, нормативно-правовими засадами цієї реформи не охоплюються питання достатності водних ресурсів для потреб меліорації. За останніми підрахунками, зрошення в Україні потребують уже 19 млн га земель – натомість у 2023 році під поливом були лише мізерні 133 тис га. При цьому для задоволення іригаційних потреб України необхідні космічні обсяги прісної води. З огляду на тенденцію до зменшення кількості та якості води в країні постає питання про перспективи зрошення за таких умов.

Проблема зростаючої конкуренції за водні ресурси між регіонами, країнами, галузями – дуже поширена в сучасному світі. Це призводить до постійного пошуку інноваційних рішень не лише технологічного, але й правового характеру для вирішення складних проблем розподілу обмежених ресурсів та забезпечення сільського господарства життєво важливою вологою для підтримання продовольчої безпеки. У зв'язку з цим виникає потреба в дослідженні актуальних правових рішень, які застосовуються в світовій практиці з метою забезпечення екологічно сталої іригації.

Аналіз стану сучасних досліджень. Юридичною проблематикою гідротехнічної меліорації в Україні займалися такі відомі вчені як Г.В. Анісімова, Н.С. Гавриш, М.А. Дейнега, В.М. Єрмоленко, Я.В. Злий, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісова, В.В. Носік, Л.В. Ришкова, В.Д. Сидор, С.В. Сидорова, В.О. Ситнік, М.В. Шульга та інші учені. Екологічна складова ефективного водокористування була предметом досліджень таких науковців як А.П. Гетьман, В.О. Джуган, О.В. Донець, О.М. Дроваль, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, Н.Р. Малишева, В.І. Уберман, О.М. Шу-

мило, М.К. Черкашина та інші. При цьому низка учених плідно працює над проблемами сталого землеробства в умовах зміни клімату (наприклад, Н.О. Багай, Н.В. Карпінська, Г.С. Корнієнко, Т.В. Курман, Т.Є. Харитоновна та інші). Однак, незважаючи на порівняно значну увагу до окреслених проблем, юридична доктрина все ж відчуває брак спеціальних досліджень, спрямованих на виявлення альтернативних шляхів задоволення іригаційних потреб та правового забезпечення цих процесів.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є визначення проблем і перспектив вітчизняного законодавства у сфері регулювання зрошення сільськогосподарських угідь у контексті прогресуючої нестачі водних ресурсів із традиційних джерел та врахування світової практики вирішення цих питань.

Виклад основного матеріалу. Запущена гідромеліоративна реформа є давно очікуваним вирішенням цілого комплексу проблем, пов'язаних із власністю на меліоративні мережі. Проте вона не має на меті вирішувати довгострокові проблеми достатності водних ресурсів для потреб зрошення. Це добре простежується з тексту Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року [1], яка цілком присвячена майновим, інституційним та адміністративним завданням. Однак потреби у воді збільшуватимуться, і ці питання мають вирішуватися уже зараз.

Пошук можливих варіантів вирішення іригаційної проблеми триває в усьому світі. У практику впроваджені різні технологічні рішення, які потребують спеціальних правових конструкцій. Проаналізувавши найбільш популярні підходи до формування достатніх обсягів води для зрошення, ми пропонуємо представити їх у вигляді трьох груп.

Застосування альтернативних джерел водних ресурсів. Сутність цього підходу полягає в тому, щоб знайти технічні способи збільшити фізичні обсяги води, що може використовуватися для зрошення. У рамках цієї групи найбільш популярними можна вказати такі способи:

1) *Використання підземних вод.* Напевно не зовсім правильно говорити про те, що використання підземних вод є альтернативним способом збільшення обсягів іригаційної води з огляду на те, що «понад 50% води, яка використовується для зрошення сільськогосподарських культур у світі, постачається з підземних джерел» [2]. Порівняно з традиційними системами зрошення поверхневими водами, зрошення підземними водами забезпечує більш надійне постачання, меншу вразливість до посухи та легкий доступ для окремих користувачів [3]. У ситуації гострої потреби збільшення води для використання на полях зір людства цілком передбачувано був спрямований на підземні водоносні горизонти. За підрахунками, планета криє в своїй товщі величезні запаси підземних вод. За оцінками, 8-10 мільйонів кубічних кілометрів підземних вод на Землі нібито є невичерпним ресурсом, який у дві тисячі разів перевищує нинішній річний забір поверхневих і підземних вод разом [2]. Однак це не означає, що іригаційну проблему вирішено.

По-перше, не завжди видобування підземних вод є економічно вигідним з огляду на географічне розміщення, глибину залягання, витрати на видобуток. По-друге, далеко не всі підземні води є придатними для зрошення через свій мінеральний склад. Переважно підземні води є занадто солоними для іригаційних цілей, а полив такою водою призводить до деградації ґрунтів. Практика зрошення, яка систематично доставляє сіль у ґрунти, зрештою буде катастрофічною для навколишнього середовища [4]. На жаль, принаймні 20% зрошуваних земель на планеті уже страждають від значного засолення ґрунту [5]. По-третє, придатні для поливу підземні води страждають від хижацького господарського використання, що має серйозні екологічні наслідки. Найбільш яскравим прикладом такого навантаження на підземні води може послужити Індія.

Через інтенсивний видобуток підземних вод Індія стала однією з країн з найвищим за всю історію рівнем видобутку підземних вод і, таким чином, зіткнулася з однією з найсерйозніших водних криз у світі [6]. Північноіндійські штати Пенджаб і Хар'яна знаходяться на порозі екологічної катастрофи, оскільки майже повністю виснажили власні підземні водоносні горизонти. Понад 90% видобутку ґрунтових вод спрямовується на сільськогосподарське зрошення. У 2020 році обидва індійські штати прийняли законодавство щодо управління своїми водними ресурсами, включаючи підземні; однак ці правові відповіді далекі від того, що потрібно. Зокрема, основні юридичні проблеми зосереджені в розподілі повноважень між багатьма різними органами, що призводить до суперечливих цілей і неефективного прийняття рішень; а також у необхідності відокремити права на підземні води від прав на землю [7].

Якщо в Індії держава очолює процес іригаційного використання підземних вод, то в Іспанії навпаки держава втрачає контроль над цими процесами. Як зазначається в літературі, «економічне

зростання країни та застаріле законодавство породили складні проблеми нераціонального використання підземних вод» [3]. Зростаюча потреба у воді не мала належного юридичного супроводу. Так, до 1985 року права на підземні води регулювалися Законом про воду 1879 року: кожен, хто пробував свердловину, отримував права приватної власності на воду. Навпаки, Закон про воду 1985 року оголосив підземні води суспільною власністю [3]. Намагаючись врегулювати використання підземних вод, Іспанія зіткнулася із великою проблемою щодо інвентаризації усіх існуючих колодязів. Станом на 2000 рік було офіційно визнано, що легалізовано лише четверту частину усіх колодязів [8]. Потім до цієї проблеми додалася ще одна – зростання кількості незаконних свердловин, які бурилися без попередніх дозволів. Це явище отримало назву «тиха революція». Воно описує індивідуалістичну поведінку фермерів у впровадженні технологій інтенсивного забору підземних вод, що в деяких випадках призвело до погіршення стану навколишнього середовища в напівпосушливих районах, таких як іспанська Ла-Манча [9].

В Україні підземні води теж активно використовуються в сільському господарстві. Для вітчизняної правової системи характерним є специфічний подвійний правовий режим підземних вод: вони одночасно є частиною водних ресурсів (а значить регулюються водним законодавством) та різновидом корисних копалин (що поширює на них дію надрового законодавства). Така подвійність призводить до того, що використання підземних вод одночасно підпадає під регулювання двох галузей вітчизняного законодавства та має задовольняти вимоги обох. Якщо спрощено, то на практиці це означає необхідність отримувати два дозволи на використання однієї свердловини. Як неодноразово зазначали суди, «спеціальний дозвіл на користування надрами дає право на видобування підземних вод, а дозвіл на спеціальне водокористування – право на їх використання» [10]. Така ситуація ускладнює правовий режим використання вод в іригаційних цілях. З метою полегшення доступу до сільськогосподарського використання підземних вод було внесено суттєві дерегуляційні зміни до законодавства. Так, з 2015 року Кодекс України про надра містить спеціальну норму, відповідно до якої «землевласники і землекористувачі, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, ... в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати підземні води (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, а також власних господарсько-побутових потреб» [11]. Тобто від одного (надрового) дозволу сільськогосподарські товаровиробники звільнюються, при чому необхідність одержання другого (водного) дозволу зберігається.

Заплутаність юридичних вимог та нашарування правових режимів призвели на практиці до того, що за одне і те саме порушення – несанкціоноване використання підземних вод зі свердловин на власних земельних ділянках – одне сільськогосподарське підприємство було визнане винним та було змушене сплатити збитки [12], а друге – уникло відповідальності [13]. Це сталося тому, що перше сільськогосподарське підприємство звинувачувалося в порушенні вимог водного законодавства (використовувало підземні води без спеціального дозволу на використання вод), а друге – в порушенні надрового (використання без спеціального дозволу на видобування підземних вод). При цьому прийнятий у 2015 році Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі» містив спеціальну норму про те, що ті сільськогосподарські товаровиробники, які «розпочали відповідно до вимог законодавства процес отримання спеціальних дозволів та гірничого відводу, не потребують з моменту набрання чинності цим Законом таких спеціальних дозволів та гірничого відводу для видобування підземних вод (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, а також власних господарсько-побутових потреб, а також не несуть відповідальності за видобування до набрання чинності цим Законом підземних вод (крім мінеральних) без таких спеціальних дозволів та гірничого відводу» [14]. У зв'язку з цим ті сільськогосподарські підприємства, які притягалися за порушення водного законодавства, несли повну відповідальність, а ті, порушення яких ґрунтувалися на надровому законодавстві, були звільнені від такої відповідальності. Звичайно, це є проявом юридичної несправедливості, яка часто трапляється на зламі різного законодавчого регулювання.

2) *Використання очищених стічних вод.* Гострий дефіцит води, придатної для зрошення, актуалізував пошуки альтернативних джерел її отримання. Одним з таких нетрадиційних джерел є використання очищених стічних вод. Така практика характеризується нерівномірним поширенням: у деяких регіонах 100% стічних вод переробляються та спрямовуються на громадські потреби, зокрема зрошення (наприклад, на Кіпрі [15]); натомість в інших країнах до таких проєктів ставляться скептично або недовіжливо (наприклад, опитування громадської та експертної думки

в ЄС продемонструвало високий рівень побоювань відносно безпечності такої іригації [16; 17]). Традиційно прикладом активного застосування в зрошуванні очищених стічних вод є Ізраїль. Для цієї країни такі процеси вже кілька десятиліть не є новинкою – вони стали абсолютно невід’ємною складовою господарської діяльності [2].

Світовий досвід доводить, що найбільше до реалізації проєктів іригаційного використання стічних вод країни штовхає зміна клімату та зростаюча посушливість окремих регіонів планети. Це добре простежується на прикладі Іспанії, яка є європейським лідером у цій сфері, переробляючи 17% своїх стічних вод. Країна пройшла власний шлях до таких показників. Так, у 2007 році на законодавчому рівні було передбачено дозволене та заборонене використання, а також умови якості, необхідні для кожного використання. Іспанське законодавство визначає 14 різних класів води, кожен для певного кінцевого використання, включаючи 5 класів для різних видів зрошення [15]. Реальний дефіцит води вдихнув життя у відповідне законодавство, і це втілюється в розвитку таких суспільних відносин.

Ще один корисний приклад демонструє досвід Франції, яка у 1991 році була серед перших європейських країн, що встановили критерії повторного використання води, зосереджені на зрошенні для сільського господарства та зелених насаджень. Французьке законодавство передбачало три класи якості води, А, В і С, залежно від ризиків запропонованого проєкту [18]. Після оновлення рекомендацій ВООЗ, у 2010 році Франція запровадила правила повторного використання води, які згодом були змінені у 2014 та 2016 роках. Було додано додатковий клас якості води (D), а також вимоги до мікробіологічного моніторингу [19]. Однак при цьому на відміну від Іспанії сприятливе законодавство Франції не стало підґрунтям для активного процесу використання очищених стоків для іригації в цій країні. Лише після аномально посушливих сезонів 2021 та 2022 років політична воля та суспільні прагнення повернулися до проблеми використання додаткових водних ресурсів. Так, 30 березня 2023 року президент Франції оголосив про Водний план, який передбачав значне збільшення обсягів відновлення нетрадиційної води (повторне використання води, дощової води, сірої води тощо) і розробку 1000 проєктів повторного використання по всій країні [20]. Приклад Франції підтверджує, що існування законодавства саме по собі не гарантує розвиток альтернативного зрошення – важливо, щоб цьому була реальна суспільна потреба.

Так, саме зростаючі проблеми із достатністю прісної води в країнах Середземномор’я підштовхнули держави до нормативно-правового забезпечення зрошення очищеними стічними водами. При цьому створене національне законодавче регулювання серйозно відрізняється від країни до країни. Наприклад, у Франції регламентом визначено 6 параметрів якості води, у порівнянні з 22 – в Іспанії та на Кіпрі, до 53 – в Італії та до 76 – у Греції [19]. Цікаво, як опираючись на одні і ті ж міжнародні стандарти та вказівки ВООЗ, національне законодавство сформувало низку відмінностей. Розбіжності в нормативному регулюванні використання очищених стічних вод спричинили стійкі побоювання, зокрема щодо занепокоєння проблемами охорони здоров’я, громіздким управлінням ризиками, проблемами з торгівлею та необхідністю нести додаткові витрати [17]. Потреба в певній уніфікації підходів стала очевидною.

Новий етап в правовому забезпеченні іригаційного майбутнього очищених стічних вод було започатковано в 2020 році із прийняттям Регламенту щодо мінімальних вимог до якості для повторного використання води (Регламент (ЄС) 2020/741) [21]. Новий регламент базується на двох документах ЄС, які містять положення, які заохочують повторне використання води: Рамкова водна директива 2000/60/ЄС [22] та Директива щодо очищення стічних вод 91/271/ЄЕС [23]. Цим актом встановлюються важливі вихідні засади, які необхідні для налагодження національних правил у цій чутливій сфері. Зокрема, передбачається: а) необхідність отримання дозволу на виробництво та постачання переробленої води, і цей дозвіл гарантує, що якість води досягає мінімальних вимог до якості в точці доставки; б) компетентні органи повинні регулярно оцінювати відповідність вимогам; в) відповідальність на рівні національного законодавства у випадках невиконання умов, описаних в дозволі. Регламент сповідує досить ліберальний підхід, дозволяючи країнам поступово приєднатися до відповідного регулювання.

Ураховуючи логіку законодавчої еволюції, ми вважаємо, що в цілому очищення стічних вод може знаходитися на одній з послідовних стадій розвитку цих суспільних відносин: а) *санітарна стадія* – очищення стічних вод з метою охорони людей від небезпечних наслідків неналежного поводження із каналізаційними стоками (історично саме ця стадія була першою); б) *екологічна стадія* – очищення стічних вод перед тим, як скидати їх в різні природні об’єкти (ця стадія харак-

теризує усвідомлення потреби захищати навколишнє природне середовище від забруднення, яке несуть із собою стічні води); в) *утилітарна стадія* – очищення стічних вод з метою їх повторного господарського використання, зокрема для іригаційних цілей. Саме на цю третю утилітарну стадію ЄС намагається перевести усі країни – члени, забезпечивши єдину мінімальну правову основу для цих відносин. З огляду на євроінтеграційні прагнення України постає питання про те, на якій стадії перебуває нині вітчизняне законодавство в цій сфері.

Для водного законодавства України характерним є перебування на екологічній стадії розвитку – воно спрямоване на забезпечення очищення стічних вод перед їх скиданням у довкілля. Питанням скидання забруднених вод присвячено багато статей Водного кодексу України (ВК України), який пронизаний ідеєю збереження довкілля від можливого забруднення стічними водами, але він мало уваги приділяє їх потенційному використанню. Наприклад, у ст. 70 ВК України передбачені умови скидання стічних вод у водні об'єкти. При цьому водокористувачі зобов'язані запобігати скиданню стічних вод, якщо такі води можуть бути використані у системах повторного водопостачання – але жодної деталізації це положення не містить.

Таким чином, водне законодавство міцно стоїть на етапі забезпечення екологічного поводження зі стічними водами. Однак про ефективність такого законодавства говорити важко. Найяскравіше цю проблему ілюструє ситуація із найбільшою водною артерією України – річкою Дніпро. Саме води цієї річки забезпечують 70% потреб у прісній воді, саме вона є основним джерелом меліорації більшої частини тих земель, які нині знаходяться під поливом. Однак екологічний стан річки є критичним. Про це досить ґрунтовно доходить висновку Рахункова палата у своєму звіті, в якому було проаналізовано виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [24]. Кризовий стан Дніпра, спровокований, зокрема, слабкістю та недостатністю очисних споруд, які не встигають переробляти та не охоплюють усі міські стоки, і це призводить до скидання неочищених стічних вод у головну річку країни.

Намагаючись виконати євроінтеграційні зобов'язання, Україна прийняла Закон України «Про водовідведення та очищення стічних вод» від 12.01.2023 року [25], який є втіленням основних положень Директиви ЄС Ради 91/271/ЄЕС «Про очистку міських стічних вод» від 21 травня 1991 року [23], яка за своєю суттю теж є екологічно спрямованою. Цей крок також підтверджує тезу про те, що наразі водне законодавство України знаходиться переважно на екологічній стадії розвитку відносин очищення стічних вод, однак фактичний стан не відповідає законодавчим вимогам. За цих умов варто окремо зазначити про існування законодавчого підґрунтя для переходу на утилітарну стадію, тобто господарське використання очищених стічних вод.

Передусім, ч. 3 ст. 65 ВК України ще з 1995 року містить принципове положення про можливість зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами за умови отримання дозволів та погодження спеціальних органів державної влади. Насправді, така практика для України є давно відомою. До 90-х років ХХ ст. поблизу великих міст (Києва, Харкова, Одеси, Кривого Рога, Донецька, Маріуполя та ін.) на загальній площі 70 тис. га функціонували спеціалізовані меліоративні системи, на яких для зрошення використовували очищені міські стічні води. Згодом через різні причини (приватизація земель державної власності, порушення цілісності меліоративних масивів, відсутність пільг для землевласників за утилізацію стічних вод тощо) функціонування спеціалізованих меліоративних систем було призупинено, і їхні землі були виведені в неполивні або ж переведені на річкову воду, що суперечило державній політиці в сфері охорони водних об'єктів від забруднення. Однак недостатній рівень очищення стічних вод на той період часу призвів до деяких негативних екологічних наслідків. Наприклад, під впливом тривалого (25 років) зрошення стічними водами Харкова у ґрунтах виявлено ознаки іригаційної деградації [26].

Наразі використання стічних вод отримує другий шанс. Сучасне законодавство містить окремі акти, спрямовані безпосередньо на розвиток утилітарного використання стічних вод. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) від 12.12.2018 року № 341 затверджено Порядок повторного використання очищених стічних вод та осаду стічних вод за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин [27]. Важливо, що цим Порядком прямо передбачено можливість використання очищених стічних вод для потреб зрошення, але за дотримання певних умов: а) якість води, яка відповідає встановленим у дозволі на спеціальне водокористування нормативам гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин; б) полив земель сіль-

ськогосподарського призначення, на яких вирощуються технічні, кормові та зернові культури, декоративні насадження, багаторічні та однорічні трави, які не відводяться під випас (заборонено зрошувати очищеними стічними водами ягідні культури, овочеві культури, що використовуються у сирому вигляді, а також лікувальні трави або рослини); в) виконання вимог законодавства про охорону праці; г) укладення договору між підприємством та користувачем.

У цілому вітаючи появу цього спеціального нормативно-правового акту, слід визнати дещо дивним, що порядок використання стічних вод для зрошення затверджується на рівні відомчого наказу Мінрегіону, в той час як окреслені правовідносини торкаються компетенції Міністерства аграрної політики та продовольства, Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державного агентства водних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я тощо. Насправді, комплексне виважене регулювання у цій сфері має ключове значення. Знову ж звертаючись до іноземного досвіду, слід визнати існування багатьох досліджень, які на емпіричних прикладах вказують на об'єктивні загрози зрошування стічними водами. Зокрема, про це пишуть учені, вивчаючи багаторічний досвід Ізраїлю, та припускаючи, що цей «грандіозний експеримент» може бути принципово нежиттєздатним [2]. Проблеми зі зрошенням стічними водами поступово стали очевидними в сільському господарстві Китаю: зокрема встановлено зв'язок відповідної іригації із забрудненням та руйнуванням сільськогосподарських угідь [28]. У зв'язку з накопиченим іноземним та вітчизняним досвідом, зростаючим дефіцитом води для зрошення та загостренням проблеми продовольчої безпеки Україні уже зараз необхідно серйозно ставитися до підготовки нормативно-правової основи для врегулювання відносин використання очищених стічних вод для іригації.

3) *Використання опрісненої солоної води.* В масштабах планети лише 3% води є прісною, уся інша маса водних ресурсів відноситься до солоної. Наука розробила різні способи перетворення солоної води у прісну, однак цей процес все ж має власні застереження. Зокрема, він є енергозатратним, а якість отриманої води не завжди задовольняє потреби поливу сільськогосподарських земель.

Технології опріснення активно розвивалися в США у 50–70-х роках ХХ ст. Потім вони знайшли своє практичне втілення в таких країнах посушливого Близького Сходу як Ізраїль та Саудівська Аравія [29]. Опріснення спочатку розглядалося здебільшого як метод отримання технічної води для задоволення потреб промисловості та міст, однак досить швидко його можливості були оцінені і сільським господарством. Зокрема, існують дослідження, які доводять економічну та екологічну доцільність розширення іригації опрісненою водою в Ізраїлі [30].

В Україні опріснюючі установки використовуються локально та переважно для споживчих потреб. Наприклад, у разі об'єктивних складнощів із доставкою прісної води у деякі віддалені райони. Однак український досвід має власний приклад реалізації масштабних проєктів, спрямованих на опріснення не окремих обсягів морської води – а на опріснення цілих водойм. Мова йде про амбітний проєкт, що був реалізований на Одещині в 70-х роках ХХ ст. За задумом проєктвальників, чорноморський лиман Сасик мав бути перетворений в прісноводне озеро та використовуватися для сільськогосподарських цілей. З цією метою лиман відгородили від моря дамбою, а морську солону воду замінили прісною дунайською. Однак розрахунки виявилися невірними, адже вода в лимані живилася солями не лише із моря. Поступово вода в озері ставала все більш солоною і зрештою перетворилася на непридатну для іригації. Однак за той час, поки зрошення все ж відбувалося, було зіпсовано більше 30 тис га сільськогосподарських угідь. Таким чином, вітчизняний досвід, хоча і не є повною мірою релевантним до тих інноваційних рішень щодо опріснення морської води, про які зазначалося вище, однак він все ж є досить актуальним в іншій частині – як нагадування про дорогу екологічну ціну за невдалі правові та управлінські рішення.

Застосування альтернативних технологій зрошення. Сутність цього підходу заключається в економії та ощадливому використанні доступних водних ресурсів.

1) *Модернізація іригаційних систем.* Іригаційні системи бувають різні, однак чим гостріше відчувається дефіцит води для зрошення, тим актуальнішою стає потреба в її економному використанні. У зв'язку з цим виникає питання про те, чи є можливість технологічно удосконалити іригацію з метою збереження води та підвищення ефективності її використання. Технологічна модернізація фігурує в багатьох програмних та регулятивних документах країн світу. Наприклад, «політика економії води та високоефективні технології зрошення були прийняті китайським урядом як національна стратегія сталого використання води для зрошення» [31].

Історія доводить, що кризові кліматичні явища прискорюють процеси модернізації систем зрошення. Добре ці процеси демонструє приклад Іспанії. Перша національна програма підтримки модернізації зрошення була затверджена в 1993 році, в розпал надзвичайної посухи, яка сталася в період 1991–1995 років. Сильний політичний імпульс було надано під час наступного великого періоду посухи (2005–2008 рр.). Саме в цей час було широко залучено громадськість до процесу модернізації зрошення, заснованого на державному та приватному фінансуванні необхідних інвестицій для оновлення понад 1 мільйона зрошуваних гектарів. Відтоді модернізація зрошуваних систем і подальша прогнозована економія води стали ключовими питаннями в реалізації Планів управління річковими басейнами в Іспанії [32].

Разом із тим, слід усвідомлювати, що модернізація іригаційних систем – це процес досить складний та фінансово затратний, саме тому держави здебільшого беруть це на себе або розробляють спільні партнерські схеми інвестування. Україна ж обрала іншу стратегію, яка стала ядром сучасної гідромеліоративної реформи та полягає в передачі меліоративних мереж у приватну власність організацій водокористувачів. Фактично, це є способом уникнення відповідальності за життєво необхідне відновлення занедбаної системи зрошення в країні. По суті тягар модернізації іригаційних систем перекладається на плечі вітчизняного бізнесу.

Насправді, це теж не є абсолютною правовою новинкою – подібні моделі уже апробувалися в багатьох країнах. Однак аналіз іноземного досвіду вказує на низку важливих застережень. Наприклад, вартий уваги шлях Туреччини, яка передала в управління асоціаціям водокористувачів більше 90% усіх іригаційних об'єктів. У цій країні майже повна передача зрошувальних систем іригаційним асоціаціям покращила збір плати за зрошення, але не покращила ефективність використання води [33]. Наразі Туреччина стикнулася із проблемою погіршення стану зрошувальної інфраструктури та недостатністю інвестицій у цій сфері [34]. Для Туреччини, так само як і для України, характерним є застосування методів поверхневого зрошення, що спричиняє вищі затрати води [35]. Для того, щоб зробити полив більш ощадливим, іригаційна система має перейти на використання закритих труб замість відкритих каналів, які втрачають значний відсоток води ще до того, як вона буде доставлена до поля.

Дійшовши до певного максимуму розвитку в децентралізаційній моделі, Туреччина виокремила певні глобальні завдання, які не зможуть бути вирішені на рівні окремих ферм чи навіть їх об'єднань, та розробила загальнодержавні плани щодо підвищення ефективності зрошення на рівні країни. Так, Генеральна дирекція державних гідротехнічних робіт планує перетворити системи відкритих каналів і піднятих каналів на закриті трубопроводи або системи трубопроводів, які життєво важливі для ефективного використання землі та води [36]. Для України аналізований досвід є дуже корисним. Зокрема, він не дозволяє занадто захоплюватися ліберальними теоретизуваннями та обманюватися в дійсній силі приватної власності. Турецькі асоціації водокористувачів стали справді раціональною інституцією, яка здатна була на кооперативних засадах врегулювати та налагодити спільне зрошення. Однак вона не придатна для реалізації масштабних проєктів по модернізації іригаційних систем. У таких випадках виразником публічних інтересів має бути саме держава.

2) *Застосування технологій мікрозрошення.* Технологічно змінити зрошення з метою економії води та підвищення ефективності її використання можна за допомогою кардинально іншого підходу до іригації. Мова йде про застосування технології мікрозрошення. Під цією узагальненою назвою розуміють цілу групу методів зрошення (крапельне, розбризкувальне, підповерхневе, барботерне, спринклерне зрошення), які об'єднані спільними ознаками: вони забезпечують доставку води конкретно кожній рослині. Ідея мікрозрошення насправді не нова та має вже сторічну історію. Однак найбільшого розвитку вона набула в період після Другої світової війни в Ізраїлі. Використання різних технологій мікрозрошення дозволило підвищити вартість продукції, вирощеної місцевими фермерами, на 1600% [2].

На державному рівні мікрозрошення просувалося і в Індії. Оскільки для переходу на технологію необхідні значні початкові витрати, уряд розробив амбітні програми, спрямовані на полегшення саме фінансового тягаря. Так, чіткі цілі щодо розвитку мікрозрошення були покладені в основу «Національної місії onMI» та «Національної місії для сталого сільського господарства». Згодом у липні 2015 року уряд об'єднав усі поточні схеми зрошення та урочисто відкрив «Прадхан Мантрі Кріші Сінчай Йоджана», метою якого було покращити ефективність використання води та зберегти воду. Відповідно до державних програм фермери могли отримати субсидії на встановлення системи мікрозрошення у розмірі 55% вартості [37].

Крім того, Індія подає приклад стратегічного державного підходу до вирішення продовольчих та екологічних проблем. Так, один з найбільш посушливих регіонів Індії штат Карнатака розробив найбільший у світі проект автоматизованого єдиного крапельного зрошення в районі Багалкот. Побудована система зрошення вартістю 52 млн доларів США забезпечить краплинним зрошенням 24 тис га земель та дає змогу 15 тисячам індійських фермерів отримати доступ до ощадливого зрошення. Оплата іригаційних послуг спрямовується у спеціальний фонд, який акумулює кошти, необхідні для підтримання технічного стану системи [38].

Зацікавленість держави в активізації переходу на нові технологічні рішення в іригації простежується і на прикладах інших країн. Досить повчальним для України може стати досвід Іспанії. Так, уряд розробив схеми державних субсидій для сприяння краплинному зрошенню, які необхідно було швидко впровадити. Однак індивідуалістично налаштовані фермери будували інфраструктуру мікрозрошування, яка була відірвана від логіки колективних дій, що абсолютно необхідна для нормального функціонування спільних іригаційних систем. Недостатня увага держави та ослаблений контроль в цій частині спровокували ситуацію, коли уряд субсидував краплинне зрошення, бізнес відгукнувся, але спільної мети не було досягнуто через брак узгоджених дій. Іригаційними громадам довелося перепроектувати систему зрошення, щоб зробити її сумісною з їхніми потребами та відновити соціальний контроль над краплинним зрошенням [39]. Цей приклад вкотре ілюструє тезу про важливість ролі держави як представника публічних інтересів для збалансування приватних ініціатив у сфері сільськогосподарської іригації.

Якщо аналізувати вітчизняне законодавство на предмет стимулювання розвитку мікрозрошування, то можна виявити окремі розрізнені норми, що не формують єдиного потужного механізму. Зокрема, в Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р, про краплинне зрошення згадується лише побічно в контексті необхідності оновлення існуючої інфраструктури. Більш предметно державне стимулювання проглядається в бюджетному дотуванні сільськогосподарських товаровиробників, які здійснюють реконструкцію існуючих та/або будівництво нових меліоративних систем з використанням зрошення дощуванням або краплинного зрошення (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів» від 11 жовтня 2021 р. № 1070 [40]). Однак бюджетні кошти на фінансування цієї програми не виділяються в достатній мірі. При цьому відновлення фінансування у 2023 році було поєднане із появою додаткового адресата підтримки за цією програмою – організацій водокористувачів.

Використання альтернативних сільськогосподарських культур. У рамках даного підходу ефективність сільськогосподарської діяльності намагаються підвищити шляхом переходу на культури, які потребують менше води для свого вирощування. При цьому подібний перехід може відбуватися за двома сценаріями: добровільним та імперативним. Добровільна відмова від вирощування деяких водоемних культур може стати результатом економічних розрахунків, відповідно до яких вирощування певної культури через високі затрати води зменшує свою рентабельність. Типовою сільськогосподарською культурою, яка вимагає значних водних ресурсів, є рис. Технологія вирощування рису потребує, щоб посіви постійно залишалися під шаром води. Протягом сезону в спеціальних чеках фермери то підвищують, то понижують рівень. Навіть невелике відхилення від норми може спричинити загибель врожаю. Не дивно, що таку культуру в умовах України вирощують дуже рідко – лише в окремих господарствах на Одещині та Херсонщині. У 2022 році підприємства Бессарабії відмовилися від вирощування рису через невпевненість у стабільності електро- та водопостачання на початку воєнних дій.

На відміну від українського варіанту добровільного призупинення вирощування водоемної культури в період воєнної кризи, в деяких країнах іноді запроваджуються тимчасові законодавчі заборони на вирощування рису та деяких схожих сільськогосподарських культур через їх потребу в рясному поливі. Наприклад, у 2018 році у зв'язку з нестачею опадів та катастрофічним дефіцитом вологи, уряд Іраку заборонив місцевим фермерам вирощувати рис, кукурудзу та деякі інші популярні культури [41]. В Єгипті заборона на вирощування рису, цукрової тростини та бананів отримала характер не тимчасової, а постійної норми. Так, уряд Єгипту в серпні 2019 року ввів обмеження на вирощування водоемних сільськогосподарських культур у басейні

Нілу з екологічних мотивів [42]. Як бачимо, збереження води за рахунок законодавчих заборон вирощувати певні сільськогосподарські культури характерне для країн, що розвиваються, та не можуть собі дозволити інші способи налагодження ефективного зрошення в складних умовах дефіциту води.

Однак нещодавні події демонструють, що внаслідок складних погодних умов навіть розвинені країни можуть опинитися перед необхідністю жорстко нормувати зрошення. Так, у 2023 році у Франції жителі районів, постраждалих від посухи, повинні були строго обмежувати полив своїх садів, а сільськогосподарський полив був дозволений лише вночі [43].

Проведене дослідження доводить, що сучасний світ переймається проблемами збалансування водних, екологічних та продовольчих потреб, для чого пропонуються та апробуються різні технологічні та правові рішення. Україна знаходиться в дуже складній екологічній ситуації, що скоро матиме значний негативний вплив на продовольчу безпеку. Ігнорування світових тенденцій щодо максимально ощадливого використання доступних водних ресурсів та віднайдення альтернативних способів для збільшення обсягів води для поливу – це шлях регресу, який боляче вдарить по економіці, сільському господарству, екології та населенню. У контексті цих очевидних міркувань досить дивними є положення Водної стратегії України на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. Комплексний аналіз цього програмного документу вказує на самоусунення держави від вирішення нагальних проблем зрошення в довгостроковій перспективі. Це особливо рельєфно простежується в окремих важливих положеннях. По-перше, показником досягнення цілі «Скорочення зростаючих ризиків нестачі води та надлишку води» вказано жорстке та дивне значення: «до 2030 року площа земель, на яких здійснюється зрошення та дренаж, повинна становити 500 тис. гектарів» [44]. Справа у тому, що це менше, ніж було під зрошенням у довоєнному 2021 році. Це майже в 40 разів менше, ніж об'єктивно потребує сільське господарство України в умовах зміни клімату. По-друге, досягнення цілей Стратегії планується в тому числі за рахунок «скорочення попиту на воду для зрошення», однак це завдання є в принципі майже нездійсненним в умовах сучасної України, оскільки занадто багато сільськогосподарських угідь вимагають поливу, але не отримують його.

Водна стратегія містить і деякі позитивні тези, наприклад, щодо підвищення ефективності використання водних ресурсів «шляхом застосування інноваційних підходів до крапельного зрошення, моделювання агротехнічних та агроекологічних умов вирощування урожаю, використання для зрошення очищених зворотних (стічних) вод; забезпечення поширення практики використання належно очищених стічних вод у системах зрошення сільськогосподарських угідь». Однак в цілому з урахуванням вказаних неоднозначних програмних положень, Водна стратегія України до 2050 року робить досить похмурий меседж вітчизняному агробізнесу, а саме: держава не планує розвивати зрошення. При чому не лише за рахунок існуючих доступних водних ресурсів, але й за рахунок нетрадиційних джерел. Опіраючись на іноземний досвід, така позиція держави є небезпечною, оскільки іригація відноситься до тих проєктів, що можуть бути реалізовані лише на рівні держави або за її керівництвом. Відсутність політичної волі до розвитку зрошення викликає серйозні занепокоєння щодо подальшого розвитку сільського господарства, а з ним – і продовольчої безпеки країни.

Висновки. Об'єктивна проблема нестачі придатної для зрошення води на тлі стрімкого зростання таких потреб щорічно загострюється і в перспективі здатна поставити під загрозу продовольчу безпеку країни. Світовий досвід демонструє апробацію різних підходів до вирішення проблеми достатньої іригації. За основним способом досягнення поставленої мети такі підходи представлені нами у вигляді трьох груп: 1) застосування альтернативних джерел водних ресурсів (використання підземних вод, очищених стічних вод, опрісненої солоної води); 2) застосування альтернативних технологій зрошення (модернізація іригаційних систем; застосування мікрозрошення); 3) використання альтернативних сільськогосподарських культур (добровільний та імперативний перехід). Проаналізувавши іноземний та вітчизняний досвід правового регулювання виділених способів вирішення проблеми нестачі води для зрошення, можна простежити деякі загальні тенденції: а) самоусунення держави від реалізації масштабних іригаційних проєктів, потреба в яких породжена глобальними екологічними викликами; б) повільна екологічна трансформація законодавства, що регулює сільськогосподарське зрошення; в) переважання окремих правових норм та розрізнених правових механізмів, спрямованих на врегулювання альтернатив-

ного зрошення, та брак комплексного нормативно-правового забезпечення перебудови системи іригації з урахуванням об'єктивних екологічних проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 170.
2. Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.
3. Garrido A., Martínez-Santos P., Llamas M.R. Groundwater irrigation and its implications for water policy in semiarid countries: the Spanish experience. *Hydrogeology journal*. 2006. Vol. 14. P. 340–349.
4. Hillel D. *Out of the Earth: Civilization and the Life of the Soil*. University of California Press, 1992. 352 p.
5. Ghassemi F., Jakeman A.J., Nix H.A. *Salinization of Land and Water Resources*. CAB International, 1995. 526 p.
6. Joshi S.K., Gupta S., Sinha R., Densmore A.L., Rai S.P., Shekhar S., Mason P.J., van Dijk W.M. Strongly heterogeneous patterns of groundwater depletion in Northwestern India. *Journal of Hydrology*. 2021. Vol. 598.
7. Rosencranz A., Puthucherril T.G., Tripathi S., Gupta S. Groundwater management in India's Punjab and Haryana: a case of too little and too late? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2022. Vol. 40 (2). P. 225–250.
8. MIMAM (2000) *Libro Blanco del Agua en España* (White Book of Water in Spain). Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Madrid, Spain.
9. Closas A. Norias, boreholes and the role of the state during the groundwater 'silent revolution' in La Mancha, Spain. *Hydrogeology journal*. 2014. Vol. 22 (5). P. 1179.
10. Постанова Вищого адміністративного суду України від 16 грудня 2015 року у справі К/800/8695/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/54682852> (дата звернення: 01.05.2024 року).
11. Кодекс України про надра від 27.07.1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
12. Постанова Київського апеляційного господарського суду від 27 квітня 2016 року у справі № 911/5215/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57432514> (дата звернення: 01.05.2024 року).
13. Рішення Господарського суду Полтавської області від 30.03.2016 року у справі № 917/1210/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57001310> (дата звернення: 01.05.2024 року).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі: Закон України від 08.12.2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 40.
15. Mugdal S., Van Long L., Saïdi N., Haines R., McNeil D., Jeffrey P., Smith H., Knox J. *Optimising Water Reuse in the EU – Final Report Prepared for the European Commission (DG ENV), Part I. BIO by DELOITTE in collaboration with ICF and Cranfield University*. 2015. URL: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf (дата звернення: 01.05.2024 року).
16. Kodešová R., Švecová H., Klement A., Fér M., Nikodem A., Fedorova G., Rieznyk O., Kočárek M., Sadchenko A., Chroňáková A., Grabic R. Contamination of water, soil, and plants by micropollutants from reclaimed wastewater and sludge from a wastewater treatment plant. *Science of the Total Environment*. 2024. Vol. 907.
17. Suman A.B., Toscano A. Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021. Vol. 18 (3). P. 225–255.
18. Cerema 2020 *Réutilisation des Eaux Usées Traitées – Le Panorama Français*. Edited by Cerema (France), Bron, France, p. 46.

19. McLennan C., Rudi G., Altchenko Y., Ait-Mouheb N. Will the European Regulation for water reuse for agricultural irrigation foster this practice in the European Union? *Water Reuse*. 2024.
20. Ministère de la Transition Ecologique et de la cohésion des territoires 2023 'Action Plan for Resilient and Concerted Water Management'. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-action-gestion-resiliente-et-concertee-eau> (дата звернення: 01.05.2024 року).
21. Regulation (EU) 2020/741 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on minimum requirements for water reuse. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0741&qid=1716934598205> (дата звернення: 01.05.2024 року).
22. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060&qid=1716985853369> (дата звернення: 01.05.2024 року).
23. Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0271&qid=1716985918164> (дата звернення: 01.05.2024 року).
24. Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: рішення Рахункової палати від 08.06.2021 року № 12–3. Київ, 2021. 207 с.
25. Про водовідведення та очищення стічних вод: Закон України від 12.01.2023 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 58. Ст. 181.
26. Дишлюк В.Є. Еволюція сірих лісових ґрунтів у післяіригаційний період. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 72–78.
27. Про затвердження Порядку повторного використання очищених стічних вод та осаду стічних вод за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.12.2018 року № 341. *Офіційний вісник України*. 2019. № 14. Стр. 98. Ст. 518.
28. QK L., Tang J., Wang T., Wu D., Busso C. et al. Impacts of sewage irrigation on soil properties of a farmland in China: A review. *Phyton-International Journal of Experimental Botany*. 2018. Vol. 87 (all). P. 40–50.
29. Low M. C. Desert dreams of drinking the sea, consumed by the Cold War: Transnational flows of desalination and energy from the Pacific to the Persian Gulf. *Environment and History*. 2020. Vol. 26 (2). P. 145–174.
30. Slater Y., Finkelshtain I., Reznik A., Kan I. Large-scale desalination and the external impact on irrigation-water salinity: Economic analysis for the case of Israel. *Water Resources Research*. 2020. Vol. 56 (9).
31. Han S., Tian F., Gao L. Current status and recent trend of irrigation water use in China. *Irrigation and Drainage*. 2020. Vol. 69. P. 25 – 35.
32. Berbel J., Expósito A., Gutiérrez-Martín C., Mateos L. Effects of the irrigation modernization in Spain 2002–2015. *Water Resources Management*. 2019. Vol. 33. P. 1835–1849.
33. Kibaroglu A. The role of irrigation associations and privatization policies in irrigation management in Turkey. *Water International*. 2020. Vol. 45 (2). P. 83–90.
34. Topcu S., Kibaroglu A., Kadirbeyoglu Z. Turkey. In: Molle, F., Sanchis-Ibor, C., Avellà-Reus, L. (eds) *Irrigation in the Mediterranean. Global Issues in Water Policy*, 2019. Vol. 22. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03698-0_7.
35. Yeni O., Gök Z.Y., Teoman Ö. Harran Bölgesi Pamuk Üretiminde Tarımsal Sulama Sistemlerinin Dönüşümü: Ajan Temelli Bir Modelden Çıkarımlar. *Sosyoekonomi*. 2020. Vol. 28 (45). P. 265–279.
36. Buyukcangaz H., Demirtas C., Yazgan S., Korukcu A. Efficient water use in agriculture in Turkey: The need for pressurized irrigation systems. *Water International*. 2007. Vol. 32 (S1). P. 776–785.
37. Bhatnagar S. Micro Irrigation in India: Present Scenario, Types, Government Initiatives & Challenges. 2021. URL: <https://krishijagran.com/agripedia/micro-irrigation-in-india-present-scenario-types-government-initiatives-challenges/> (дата звернення: 01.05.2024 року).

38. World's biggest drip irrigation project in India. URL: <https://www.futurefarming.com/smart-farming/worlds-biggest-drip-irrigation-project-in-india/> (дата звернення: 01.05.2024 року).
39. Poblador N., SanchiS-Ibor C., Kuper M. The Landing of Parachuted Technology: Appropriation of Centralised Drip Irrigation Systems by Irrigation Communities in the Region of Valencia (Spain). *Water Alternatives-An Interdisciplinary Journal on Water Politics and Development*. 2021. Vol. 14. Issue 1. P. 228–247.
40. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.
41. Через посуху в Іраку заборонили вирощувати рис та кукурудзу. URL: <https://superagronom.com/news/4540-cherez-posuhu-v-iraku-zaboronili-viroschuvati-ris-ta-kukurudzu> (дата звернення: 01.05.2024 року).
42. Takouleu J.M. Egypt: \$11.6 Million to Modernise Several Irrigation Systems in the North. 2020. URL: <https://www.afrik21.africa/en/egypt-11-6-million-to-modernise-several-irrigation-systems-in-the-north/> (дата звернення: 01.05.2024 року).
43. Франція переживає чергову літню посуху з обмеженнями на використання води. URL: <https://unn.ua/news/frantsiya-perezhivaye-chergovu-litnyu-posukhu-z-obmezhennyami-na-vikoristannya-vodi> (дата звернення: 01.05.2024 року).
44. Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 265.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.13>

ОСОБЛИВОСТІ ВІДЧУЖЕННЯ ОБ'ЄКТУ НЕРУХОМОСТІ, РОЗТАШОВАНОГО НА ВЛАСНІЙ ЗЕМЕЛЬНІЙ ДІЛЯНЦІ

Канівець Л.А.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-8866-4527*

Канівець Л.А. Особливості відчуження об'єкту нерухомості, розташованого на власній земельній ділянці.

Стаття присвячена дослідженню питань правового регулювання відносин, пов'язаних з переходом права власності на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомості, розміщений на ній. Встановлено, що реалізація принципу єдиної правової долі земельної ділянки і об'єкту нерухомості на ній здійснюється у відповідності до вимог земельного і цивільного законодавства. Відзначено необхідність позначення в якості пріоритетних – земельно-правових норм. З'ясовано, що законодавчі нововведення сприяли уніфікації нормативно-правової регламентації впровадження і практичної реалізації автоматичного переходу права на земельну ділянку при переході права на жилий будинок, іншу будівлю чи споруду на ній.

Проаналізовано механізм реалізації одночасного переходу від відчужувача (попереднього власника) до набувача об'єкту нерухомості права власності на земельну ділянку, на якій такий об'єкт розміщений. З'ясовано підстави і умови, за яких зазначена процедура застосовується.

Додатково розкривається питання законодавчої регламентації об'єктів нерухомого майна, з набуттям права власності на які передбачено одночасний перехід права власності на земельну ділянку, на якій вони розміщені. Підтримано підходи щодо необхідності удосконалення норм через їх невизначеність (суперечливість). Проаналізовано спеціальні вимоги до договору, що передбачає перехід права власності на об'єкт нерухомості, розміщений на земельній ділянці, що перебуває у власності відчужувача, з'ясовано предмет і істотні умови договору, відзначено доцільність удосконалення правових вимог з зазначених питань.

З урахуванням сформованої судової практики проаналізовано актуальні питання розгляду спорів, пов'язаних з забезпеченням принципу єдиної правової долі об'єкту нерухомості і земельної ділянки на ній, розглянуто проблематику самочинного будівництва, набуття права власності на нього.

Акцентовано увагу на питаннях подальшого удосконалення земельно-правових норм задля забезпечення ефективного функціонування процедури переходу права на земельну ділянку у разі набуття права на об'єкт нерухомості, розміщений на ній.

Ключові слова: земельні правовідносини, земельна ділянка, перехід права на земельну ділянку, єдність правової долі земельної ділянки та об'єкта нерухомості, державна реєстрація, земельні спори, судова практика.

Kanivets L.A. Peculiarities of the alienation of the real estate object located on one's own land plot.

The article is devoted to the study of issues of legal regulation of relations related to the transfer of ownership of a plot of land in the event of acquisition of ownership of a real estate object located on it. It was established that the implementation of the principle of a single legal share of the land plot and the real estate object on it is carried out in accordance with the requirements of land and civil legislation. The need to determine the quality of priority land legal norms was noted. It was found that the legislative innovations contributed to the unification of the regulatory and legal regulation of the implementation and practical implementation of the automatic transfer of the right to a land plot when the right to a residential building, other building or structure on it is transferred.

The mechanism of simultaneous transfer from the expropriator (previous owner) to the acquirer of the real estate object of ownership of the land plot on which such an object is located is analyzed. The grounds and conditions under which such a transition is possible have been clarified.

In addition, the issue of legislative regulation of real estate objects, with the acquisition of ownership of which provides for the automatic transfer of ownership to the land plot on which they are located, is also disclosed. Approaches regarding the need to improve norms due to their uncertainty (contradiction) were supported. The special requirements for the contract providing for the transfer of ownership of the real estate object located on the land owned by the alienator were analyzed, the subject and essential terms of the contract were clarified, and the feasibility of improving the legal requirements on the specified issues was noted.

Taking into account the analysis of the formed judicial practice, the relevant issues of the consideration of disputes related to the provision of the principle of a single legal destiny of the real estate object and the land plot on it were analyzed, the problems of independent construction, acquisition of ownership rights to it were considered.

Attention is focused on the issues of further improvement of land legal norms in order to ensure the effective functioning of the procedure for transferring the right to a land plot in the event of acquiring the right to a real estate object located on it.

Key words: land legal relations, land plot, transfer of the right to a land plot, the unity of the legal fate of the land plot and the real estate object, state registration, land disputes, judicial practice.

Постановка проблеми. Стратегія розвитку держави, орієнтована на європейську модель, гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу зумовлюють необхідність структурної перебудови земельних відносин, їх удосконалення. Динамічний розвиток земельного законодавства з питань правового регулювання набуття права на землю громадянами і юридичними особами справляє істотний вплив на забезпечення земельних прав суб'єктів. Утвердження і впровадження принципу єдиної правової долі земельної ділянки і нерухомості на ній стало можливим завдяки законодавчим новелам з питань правового регулювання переходу права на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомості, розміщений на ній. Реалізація відповідних положень земельного і цивільного законодавства щодо правової регламентації зазначених питань обумовлює їх актуальність для правозастосовної практики, а дослідження особливостей відчуження об'єкту нерухомості, розташованого на власній земельній ділянці, за таких умов, є своєчасним.

Стан опрацювання. Науково-теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали праці провідних вчених таких як: В.І. Андрейцев, І.І. Каракаш, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, В.Ю. Уркевич, Т.Є. Харитонова, М.В. Шульга та ін. Водночас складність і багатогранність питань щодо правового регулювання і практичного функціонування процедури переходу права на земельну ділянку у разі відчуження об'єкту нерухомості, розміщеного на ній, обумовлюють актуальність дослідження обраної тематики.

Метою статті є здійснення теоретичного і практичного аналізу реалізації принципу єдності юридичної долі земельної ділянки і об'єктів нерухомості на ній, з'ясування особливостей відчуження об'єкту нерухомості, розміщеного на власній земельній ділянці.

Вклад основного матеріалу. Природні об'єкти та їх ресурси є національним багатством країни, що визначають засади життєдіяльності суспільства, формуючи безпечне для її життя і здоров'я довкілля, є матеріальним підґрунтям існування людини. Задоволення соціальних, економічних, екологічних, побутових та інших індивідуальних і суспільних потреб досягається за рахунок використання і споживання конкретних природних компонентів природи [1, с. 231].

Головним національним багатством є земля. Право власності на землю гарантується. Це право, за ст. 14 Конституції України, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Згідно з ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї), є об'єктами земельних відносин [2].

Суттєву роль у відокремленні земельної ділянки, за твердженням І.І. Каракаша, відіграє законодавче закріплення прав щодо неї. Критеріями відокремлення земельної ділянки є визначення правового титулу її належності конкретній особі та закріплення її прав щодо неї [1, с. 237].

Для громадян і юридичних осіб пріоритетним є, передусім, право власності на земельну ділянку. Підстави і умови набуття прав на землю зазначеними суб'єктами визначені главою 19 Земель-

ного кодексу України. Серед них окремої уваги заслуговують питання щодо переходу права на земельну ділянку у разі набуття права на об'єкт нерухомості, об'єкт незавершеного будівництва, розміщених на ній.

Правила з забезпечення єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості визначені у ст. 120 Земельного кодексу України та ст. 377 Цивільного кодексу України, які є основними правовими нормами, що регулюють процедуру переходу прав на земельну ділянку при набутті прав на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва, розташований на ній. Проте, як слушно зауважує Т.Є. Харитонова, вони не повинні розглядатися як відокремлені норми, а у зіставленні з іншими нормами земельного, цивільного законодавства (ст. ст. 796, 1225, глава 33 Цивільного кодексу України тощо) [3, с. 146].

При цьому, за позицією, висловленою Великою Палатою Верховного Суду [4], норми Земельного кодексу України, що регламентують земельні відносини, які формуються з приводу переходу земельних прав при набутті майнових прав на об'єкти нерухомого майна, розташовані на конкретній земельній ділянці, є спеціальними відносно до цивільно-правових норм, які є загальними.

Загалом, законодавчі вимоги з питань переходу прав на земельну ділянку у разі набуття прав на об'єкт нерухомості, розташований на ній, неодноразово змінювалися. Передумовами цьому слугували, передусім, недосконалість правового регулювання зазначених питань, як наслідок – збільшення частки земельних спорів, неоднозначна і суперечлива практика їх вирішення.

Оновлення законодавчих вимог, зокрема, ст. 120 Земельного кодексу України, ст. 377 Цивільного кодексу України, у нинішньому їх стані, обумовлене прийняттям низки законів [5; 6; 7; 8], загалом, сприяло: уніфікації нормативно-правового регулювання з питань одночасного переходу прав на земельну ділянку у разі набуття прав на об'єкт нерухомого майна, закріпивши принцип єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній об'єктів, визначених законом; запровадженню нових механізмів гарантування речових прав на об'єкти незавершеного будівництва, майбутні об'єкти нерухомості тощо.

Регламентуючи зазначені питання законодавець оперує терміном «перехід права власності на земельну ділянку» у разі «набуття права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва», що розміщені на ній, що є виправданим при умові перебування земельної ділянки у власності відчужувача об'єкта нерухомого майна, належним чином оформленої. Серед вітчизняних дослідників додатково відзначається, що перехід права власності матиме місце тоді, коли йдеться про припинення права власності у одного суб'єкта і його виникнення у іншого в рамках однієї форми власності на землю.

Особа, яка набула право власності на об'єкт нерухомості, об'єкт незавершеного будівництва, зацікавлена у праві власності (чи праві користування) земельною ділянкою, на якій цей об'єкт розташований. Найбільш надійним захистом прав власника будинку вважається набуття ним не права користування, а права власності на земельну ділянку, на якій розташована будівля, оскільки остаточне право на розпорядження земельною ділянкою має її власник [3, с. 148].

До переліку об'єктів, з набуттям прав на які передбачено перехід права власності (користування) на земельну ділянку, на якій вони розміщені, відповідно до вимог ст. 120 Земельного кодексу України, за загальним правилом, належать: об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (за винятком багатоквартирного), інша будівля або споруда), об'єкт незавершеного будівництва.

Майном як особливим об'єктом, відповідно до ч. 1 ст. 190 Цивільного кодексу України, вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. У цивільному законодавстві здійснено класифікацію речей, серед яких закон вирізняє нерухомі і рухомі речі. До нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (ч. 1 ст. 181 Цивільного кодексу України). Дане визначення є узагальненим. Нерухомі речі наділені індивідуальними ознаками та не можуть бути вільно переміщені у просторі. Характерними рисами землі як природного ресурсу є її незамінність, обмеженість у просторі, нерухомість. Земельна ділянка і розташований на ній жилий будинок, інша будівля або споруда, будучи географічно нерозривно пов'язаними між собою, у юридичному розумінні є окремими об'єктами з власним правовим режимом.

Варто зауважити, що при визначенні об'єктів, з набуттям права на які передбачено перехід права на земельну ділянку, на якій вони розміщені, законодавець вживає загальний термін «об'єкт нерухомого майна», під яким розуміє жилий будинок (крім багатоквартирного), іншу будівлю або

споруду (ст. 120 Земельного кодексу України, ст. 377 Цивільного кодексу України), при цьому не визначаючи змісту зазначених термінів, що може стати підґрунтям для майбутніх зловживань через невизначеність і суперечливість підходів щодо тлумачення зазначених понять.

Безпосередньо питання переходу права власності на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомості, розміщений на ній (крім земель державної, комунальної власності), врегульовано ч. 1 ст. 120 Земельного кодексу України. Тим самим законодавчо забезпечено реалізацію принципу одночасного переходу від відчужувача (попереднього власника) до набувача такого об'єкту права власності на земельну ділянку, на якій цей об'єкт розміщений, без зміни її цільового призначення, за умови її перебування у власності відчужувача об'єкта нерухомого майна, належно оформленої.

Умовою, за якою здійснюється автоматичний перехід права на земельну ділянку, на якій розміщений об'єкт незавершеного будівництва, у разі набуття права власності на такий об'єкт є державна реєстрація права власності на такий об'єкт незавершеного будівництва у порядку, визначеному законом (ч. 15 ст. 120 Земельного кодексу України).

Принагідно зауважити, що на сьогодні як на рівні законодавства так і на рівні судової практики сформовано принцип єдиної юридичної долі земельної ділянки і розташованого на ній об'єкту нерухомості. Відчуження об'єкту нерухомого майна, розміщеного на власній земельній ділянці, відповідатиме і переходу права власності на неї.

Серед актуальних питань розгляду земельних спорів, сформованих в тому числі на рівні вищих судових інстанцій, є питання легітимізації самочинного будівництва та набуття права власності на нього. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2021 року у справі № 910/2861/18, з урахуванням принципу єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованого на ній об'єкту нерухомості, наголошується, що право власності на такий об'єкт нерухомого майна набуває той, хто має речове право на земельну ділянку [9].

Об'єкт незавершеного будівництва, збудований на земельній ділянці, що на час будівництва не була відведена для цієї мети, є об'єктом самочинного будівництва, на який особа, що здійснила самочинне будівництво, не набуває право власності. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 20.07.2022 року у справі № 923/196/20 йдеться про те, що державна реєстрація права власності на такий об'єкт недобросовісним набувачем не означає виникнення права власності на цей об'єкт, а тому така особа не може претендувати на набуття земельної ділянки під цим будівництвом у власність чи користування в неконкурентний спосіб на підставі абз. 2 ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України [10].

За позицією, висловленою Великою Палатою Верховного Суду від 15.11.2023 року у справі № 916/1174/22, самочинне будівництво нерухомого майна особою, яка не є власником земельної ділянки, варто розглядати як порушення прав власника відповідної земельної ділянки. Відновлення стану єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованого на ній нерухомого майна пов'язується передусім з визнанням права власності у порядку ч. 3 ст. 376 Цивільного кодексу України: особі, яка здійснила самочинне будівництво, надається земельна ділянка у встановленому порядку під уже збудоване нерухоме майно як обов'язкова умова для визнання права власності на таке майно. Або ж право власності на самочинно збудоване нерухоме майно визнається за особою – власником земельної ділянки (ч. 5 ст. 376 Цивільного кодексу України), на його вимогу, за умови якщо це не порушує права інших осіб. За твердженням суду, застосування зазначених норм призводить до вирішення спору між особою – власником земельної ділянки та особою, що здійснила самочинне будівництво, захищаючи тим самим права власника земельної ділянки [11].

За ч. 1 ст. 120 Земельного кодексу України у разі якщо відчужувачу об'єкта нерухомості належала частка у праві спільної власності на земельну ділянку, до набувача цього об'єкта переходить право власності на таку частку.

Згідно з ч. 2 ст. 120 Земельного кодексу України у разі набуття частки у праві спільної власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва право власності на земельну ділянку (крім земель державної, комунальної власності), на якій розміщено такий об'єкт, одночасно переходить від відчужувача до набувача у розмірі належної відчужувачу частки у праві спільної власності на такий об'єкт. Винятки передбачено для випадків, коли попередньому власнику належала частка у праві спільної власності на земельну ділянку в іншому розмірі, то право власності переходить у такому самому розмірі.

Відповідно до ст. 638 Цивільного кодексу України договір є укладеним, якщо сторони досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору,

умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

Спеціальні вимоги до договорів, що передбачають перехід права власності на об'єкт нерухомості, об'єкт незавершеного будівництва, розміщений на земельній ділянці (крім земель державної, комунальної власності), що перебуває у власності відчужувача такого об'єкту, визначені ч. 8, 16 ст. 120 Земельного кодексу України, ч. 1 ст. 377 Цивільного кодексу України.

Системний аналіз законодавчих вимог засвідчує, що предметом правочину, який передбачає перехід права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва або частку у праві спільної власності на такий об'єкт, який розміщений на земельній ділянці (крім земель державної, комунальної власності), що перебуває у власності відчужувача такого об'єкта, повинна бути також така земельна ділянка (або частка у праві спільної власності на неї).

Серед істотних умов договору визначено: 1) кадастровий номер земельної ділянки, право власності на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва, що на ній розміщені (ч. 8 ст. 120 Земельного кодексу України); 2) умова щодо одночасного переходу права власності на земельну ділянку (частку у праві спільної власності на неї) від відчужувача до набувача такого об'єкта нерухомості (частки у праві спільної власності на неї) (ч. 16 ст. 120 Земельного кодексу України). Залишається під питанням доцільність позначення істотних умов договору на рівні різних частин однієї статті і вбачається необхідність у їх визначенні в межах все ж таки однієї частини статті закону.

Визначення предметом договору, що передбачає перехід права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва, що розміщені на земельній ділянці (крім земель державної, комунальної власності), яка перебуває у власності відчужувача (попереднього власника) такого об'єкта, одночасно і об'єкту нерухомого майна (жилого будинку (крім багатоквартирного), іншої будівлі або споруди), об'єкту незавершеного будівництва або частки у праві спільної власності на такий об'єкт і земельної ділянки (або частки у праві спільної власності на неї), на якій такий об'єкт розміщено, засвідчує про укладення єдиного договору, за яким одночасно здійснюється перехід права на об'єкт нерухомого майна та земельну ділянку.

Згідно ч. 7 ст. 120 Земельного кодексу України документи, що підтверджують набуття права власності на об'єкт нерухомості, об'єкт незавершеного будівництва чи частку у праві спільної власності на такий об'єкт, є підставою для державної реєстрації переходу до набувача права власності на земельну ділянку, на якій розміщений такий об'єкт, у порядку, визначеному ст. 31-6 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Висновки. Правове регулювання відносин, пов'язаних з переходом права на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомості, розташований на ній, здійснюється за правилами земельного і цивільного законодавства. Поділяємо точку зору про необхідність додержання принципу пріоритету норм земельного законодавства з зазначеного питання.

Запровадивши принцип єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній об'єкту нерухомого майна, об'єкту незавершеного будівництва, законодавець імперативно передбачив перехід права власності на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва, що на ній розташовані, що фактично не дозволяє сторонам домовитися про іншу юридичну долю такої земельної ділянки.

Позитивні досягнення з питань переходу права на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомості, розташований на ній, забезпечені впровадженням низки законодавчих нововведень. Однак, у силу правової невизначеності деяких земельно-правових норм, їх суперечливості достатніх підстав для ефективного функціонування зазначеної процедури ще не створено, законодавчі вимоги потребують подальшого удосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 438 с.
2. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
3. Харитонова Т.Є. Особливості реалізації окремих підстав набуття прав на земельні ділянки. *Набуття і реалізація прав на землю в Україні: навчальний посібник* / [А.Й. Годованюк,

- І.І. Каракаш, Є.О. Платонова та ін.]; за ред. І.І. Каракаша. Одеса: Юридична література, 2016. С. 145–158.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.12.2018 року у справі № 910/18560/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441>.
 5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури приєднання до електричних мереж: Закон України від 15.07.2021 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 44. Ст. 354.
 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості: Закон України від 02.02.2021 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 43. Ст. 347.
 7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переходу прав на земельну ділянку у зв'язку з переходом прав на об'єкт нерухомого майна, який на ній розміщено: Закон України від 08.09.2021 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 50. Ст. 394.
 8. Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому: Закон України від 15.08.2022 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 23-24. Ст. 90.
 9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2021 року у справі № 910/2861/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95439658>.
 10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.07.2022 року у справі № 923/196/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/105852862>.
 11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.11.2023 року у справі № 916/1174/22. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C026396>.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.14>

ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Ковтун О.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України
ORCID: 0000-0001-5125-4279
e-mail: ot.74@ukr.net*

Ковтун О.М. Еколого-правові аспекти збройної агресії Російської Федерації проти України.

У статті досліджуються еколого-правові аспекти збройної агресії Російської Федерації проти України.

Проаналізовано проблеми притягнення держави-агресора до відповідальності за екоцид. Знайшовши законодавче закріплення у національному кримінальному законі (ст. 441 Кримінального кодексу України), екоцид не отримав свого закріплення у міжнародному кримінальному праві. Він не визнаний злочином ні у Римському статуті Міжнародного кримінального суду, ні у будь-якому іншому міжнародному нормативно-правовому акті. Станом на сьогодні злочини росіян проти довкілля можуть розслідуватися Міжнародним кримінальним судом як воєнні злочини. Автор статті підтримує пропозицію щодо необхідності включення злочину екоциду до Римського статуту.

Досліджується еколого-правовий аспект формування міжнародного компенсаційного механізму, складовими якого є: 1) міжнародний реєстр збитків; 2) компенсаційна комісія (яка розглядатиме індивідуальні заяви про компенсацію Російською Федерацією збитків від громадян, компаній та держави); 3) компенсаційний фонд (який накопичуватиме кошти для виплати рішень комісії, в тому числі за рахунок конфіскованих російських активів).

Проаналізовано механізм відшкодування екологічної шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, та запропоновано шляхи його оптимізації. В основу майбутнього компенсаційного механізму має бути покладено «підхід екосистемних послуг», що дозволить значно збільшити розмір екологічної шкоди, що сплачуватиме Російська Федерація Україні.

Досліджено та проаналізовано міжнародну практику компенсації екологічної шкоди, завданої агресором у результаті воєнних дій та тимчасової окупації.

Автором наголошено на необхідності реформування державної системи моніторингу довкілля. Не маючи достовірних даних моніторингу, складно довести причинно-наслідковий зв'язок між протиправними діями держави-агресора та шкодою, заподіяною довкіллю.

Ключові слова: збройна агресія; довкілля; екологічний злочин; екоцид; екологічна шкода; екосистемні послуги; компенсаційний механізм; відшкодування екологічної шкоди.

Kovtun O.M. Environmental and legal aspects of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine.

The article examines the environmental and legal aspects of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine.

The problems of bringing the aggressor state to responsibility for ecocide are analyzed. Having found a legislative enshrinement in the national criminal law (Article 441 of the Criminal Code of Ukraine), ecocide has not been enshrined in international criminal law. It is not recognized as a crime either in the Rome Statute of the International Criminal Court or in any other international legal act. As of today, Russian crimes against the environment can be investigated by the International Criminal Court as war crimes. The author of the article supports the proposal regarding the need to include the crime of ecocide in the Rome Statute.

The ecological and legal aspect of the formation of an international compensation mechanism is studied, the components of which are: 1) an international register of damages; 2) compensation commission (which will consider individual applications for compensation by the Russian Federation for losses from citizens, companies and the state); 3) compensation fund (which will accumulate funds to pay commission decisions, including at the expense of confiscated Russian assets).

The mechanism of compensation for environmental damage caused as a result of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine is analyzed, and ways of its optimization are proposed. The future compensation mechanism should be based on the «ecosystem services approach», which will significantly increase the amount of environmental damage that the Russian Federation will pay to Ukraine.

The international practice of compensation for environmental damage caused by the aggressor as a result of military actions and temporary occupation was studied and analyzed.

The author emphasized the need to reform the state environmental monitoring system. Without reliable monitoring data, it is difficult to prove a causal relationship between the illegal actions of the aggressor state and the damage caused to the environment.

Key words: armed aggression; the environment; environmental crime; ecocide; environmental damage; ecosystem services; compensation mechanism; compensation for environmental damage.

Постановка проблеми. На сьогодні шкода, завдана довкіллю внаслідок війни, вже перевищує 2,4 трильйона гривень [1]. Але це лише «верхівка айсберга», тому що обчислити розмір реально заподіяної шкоди уявляється можливим лише після деокупації всієї території України та розробки і прийняття спеціальних методик, які б базувалися на концепції екосистемних послуг.

Україна і світ перебувають на межі екологічної катастрофи, і війни наближають нашу планету до цього стану. У ході збройної агресії Російської Федерації проти України внаслідок постійних обстрілів виникають масштабні лісові пожежі, знищуються природоохоронні території, флора та фауна, екосистеми забруднюються небезпечними хімічними речовинами від боєприпасів, військової техніки. У 24-му принципі Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку (1992 рік) зазначено, що війна неминуче здійснює руйнівний вплив на процес сталого розвитку, тому держави мають поважати міжнародне право, що забезпечує захист довкілля, під час збройних конфліктів і мають співпрацювати, за необхідності, у справі його подальшого розвитку. Це дійсно так. Але Російська Федерація є державою-агресором, яка не поважає та грубо порушує норми міжнародного права, принципи людського співіснування.

Надзвичайними завданнями сьогодні є фіксація, документування та обчислення розміру екологічної шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Україна має створити власний компенсаційний механізм, врахувавши існуючий історичний досвід. Держава-агресор має понести відповідальність за вчинені екологічні злочини, зокрема за екоцид.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі еколого-правові аспекти збройної агресії Російської Федерації проти України досліджено у працях провідних представників вітчизняної правової науки: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.Я. Ващишин, А.П. Гетьмана, В.М. Єрмоленка, Р.С. Кіріна, Т.Г. Ковальчук, Ю.А. Краснової, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, Т.В. Лісової, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, Є.П. Суєтнова, М.В. Шульги та ін.

Метою статті є дослідження еколого-правових аспектів збройної агресії Російської Федерації проти України.

Виклад основного матеріалу. Російсько-українська війна загострила екологічну кризу, поставила перед Україною та світовим співтовариством нові виклики та загрози екологічній, продовольчій, кліматичній, ядерній, біологічній безпеці, що ставить під питання досягнення цілей сталого розвитку, а також досягнення Європейським Союзом кліматичної нейтральності до 2050 року. До екологічної складової збройної агресії Російської Федерації проти України прикута увага всього світу. Так, зокрема, значну увагу проблемі приділено на конференції Організації Об'єднаних Націй COP27, присвяченій кліматичним змінам і обмеженню викидів, що відбулася у Єгипті 6-18 листопада 2022 року та COP28 (30 листопада – 13 грудня 2023 року, Дубай). У виступах світових лідерів зазначалося, що саме через збройну агресію Російської Федерації проти України світ змушений був відмовитися від багатьох «зелених» ініціатив. Під загрозою перебуває перехід до поставлених кліматичних цілей, а тому необхідно докласти зусиль для якнайшвидшого припинення російсько-української війни. Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш влучно

зазначив: «Людство має вибір: співпрацювати або зникнути. Або пакт кліматичної солідарності, або пакт колективного самогубства». Він також влучно та справедливо зазначив, що нині світ перебуває на шляху до «кліматичного пекла» на тлі зростання викидів парникових газів [2].

Отже, вектор рашистської агресії, спрямований на нищення довкілля України, є доволі значним. Ворог розуміє, що йому не під силу знищити Український народ, тому вдається до знищення середовища існування народу, нашого спільного дому – довкілля.

Одним із найзухваліших фактів екоциду є підрив греблі Каховської ГЕС. Відповідальність за екоцид передбачено ст. 441 Кримінальному кодексу України. Законодавець визначає цей злочин як «масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу» [3]. Проте екоцид не знайшов свого закріплення у міжнародному кримінальному праві. Він не визнаний злочином ні у Римському статуті Міжнародного кримінального суду (далі – МКС), ні у будь-якому іншому міжнародному нормативно-правовому акті. Україна підписала Римський статут МКС 20 січня 2000 року, однак ще не ратифікувала його. Україні варто вирішити питання ратифікації Римського статуту, що надасть можливість звертатись до цієї міжнародної інституції щодо воєнних злочинів, вчинених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (у тому числі, щодо тих, які заподіюють шкоду довкіллю) [4, с. 156].

Станом на сьогодні злочини росіян проти довкілля можуть розслідуватися МКС як воєнні злочини. Відповідно до Римського статуту, МКС має юрисдикцію щодо таких злочинів: а) злочини геноциду; б) злочини проти людяності; с) воєнні злочини; д) злочини агресії. Стаття 8(2)(b)(iv) Римського статуту перелічує діяння, що вважаються воєнними злочинами. Зокрема, такими злочинами визначено умисне вчинення нападу, коли відомо, що такий напад стане причиною випадкової загибелі або каліцтва цивільних осіб або шкоди цивільним об'єктам або масштабної, довгострокової та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно несумісною з конкретною і безпосередньо очікуваною загальною воєнною перевагою.

5 січня 2023 року було прийнято Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) «Вплив збройних конфліктів на довкілля». У Резолюції, зокрема, наголошено на необхідності кодифікації поняття “екоцид”, як на національному, так і на міжнародному рівні. ПАРЄ висловила рішучу підтримку зусиль щодо внесення змін до Римського статуту МКС шляхом доповнення його новим злочином – екоцидом. Відповідно до прийнятого тексту Резолюції, необхідно внести зміни до Римського статуту МКС і включити у його текст екоцид, що виступатиме окремим видом злочину. У Резолюції проголошено, що держави-члени зобов'язані здійснити усі необхідні заходи із заборони використання забороненої зброї під час збройних конфліктів. Варто наголосити, що така зброя непропорційно впливає на довкілля, завдаючи йому значної шкоди, а також, робить неможливим життя людей в зоні ведення бойових дій [5].

Держава-агресор має відшкодувати шкоду, заподіяну українському довкіллю. Наразі триває формування правових засад щодо визначення розміру екологічної шкоди. Основним нормативно-правовим актом, що врегульовує відносини з визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, є постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 326, якою був затверджений відповідний Порядок та на підставі якого було прийнято низку методик, зокрема: Методика визначення розміру шкоди завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану (затверджено наказом Міндовкілля від 04 квітня 2022 року № 167); Методика розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди (затверджено наказом Міндовкілля від 13 квітня 2022 року № 175); Методика визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами (затверджено наказом Міндовкілля від 21 липня 2022 року № 252); Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами (затверджено наказом Міндовкілля від 15 вересня 2022 року № 366); Методика визначення шкоди та збитків завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації (затверджено наказом Мінагрополітики від 18 травня 2022 року № 295); Методика визначення шкоди та збитків, заподіяних лісовому фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації (затверджено наказом Міндовкілля від 5 жовтня 2022 року № 414); Методика визначення збитків, заподіяних навколишньому природному середовищу в ме-

жах територіального моря, виключної морської (економічної) зони та внутрішніх морських вод України в Азовському та Чорному морях (затверджено наказом Міндовкілля від 19 серпня 2022 року № 309); Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації (затверджено наказом Міндовкілля від 13 жовтня 2022 року № 424).

Але у зазначених вище Методиках не враховується вартість недоотриманих Українським народом екосистемних послуг – усіх корисних ресурсів та вигод, які людина може отримати від природи, оскільки наразі в Україні відсутнє законодавче забезпечення концепції екосистемних послуг (зокрема, Закон «Про екосистемні послуги» та відповідні методики оцінювання конкретних видів екосистемних послуг). Як відомо, ліси здатні виділяти кисень та поглинати вуглекислий газ, болота – очищати і примножувати воду, морські та інші природні території – позитивно впливати на клімат, врожайність і здоров'я людини. Це і є екосистемні послуги [4, с. 157]. Хоча екосистемні послуги і безкоштовні, частину з них можна монетизувати і включити до суми репарацій, що сплачуватиме Україні держава-агресор.

Надважливим завданням сьогодення є створення міжнародного компенсаційного механізму, складовими якого є: 1) міжнародний реєстр збитків; 2) компенсаційна комісія (яка розглядатиме індивідуальні заяви про компенсацію Росією збитків від громадян, компаній та держави); 3) компенсаційний фонд (який накопичуватиме кошти для виплати рішень комісії, в тому числі за рахунок конфіскованих російських активів).

Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН A/RES/ES-11/5 «Про сприяння правовому захисту і відшкодуванню шкоди за агресію проти України» від 14 листопада 2022 року, було визнано необхідність створення компенсаційного механізму для України та міжнародного реєстру збитків. Таке рішення Генеральної Асамблеї дає підґрунтя країнам-членам ООН, де заарештовані російські активи, та Україні укласти договір про створення міжнародного компенсаційного механізму для притягнення Російської Федерації до відповідальності та відшкодування завданих агресією збитків.

На саміті глав держав та урядів Ради Європи, що відбувся у Рейк'явіку 16-17 травня 2023 року, було підписано декларацію про створення реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації. 43 країни та Європейський Союз приєдналися або заявили про намір приєднатися до реєстру [6].

Реєстр збитків створюється як платформа для міжурядової співпраці, яка діє в інституційних рамках Ради Європи. Він розташований в м. Гаага (Королівство Нідерланди) і є документальною формою обліку доказів та претензій про заподіяні збитки, шкоду чи ушкодження, які починаючи з 24 лютого 2022 року сталися на території України внаслідок міжнародно-протиправних дій російської федерації в Україні або проти неї. Заяви та інформацію про завдані збитки матимуть змогу подавати всі зацікавлені фізичні і юридичні особи, а також держава Україна [7].

Реєстр приймає та обробляє інформацію, що стосується заяв про відшкодування збитків та доказів; категоризує, класифікує та систематизує такі заяви, оцінює та визначає прийнятність заяв для включення до Реєстру та реєструє прийнятні заяви з метою їх майбутнього розгляду та винесення рішення. Реєстр не має жодних юрисдикційних функцій щодо винесення рішень стосовно таких заяв, включаючи визначення відповідальності та присудження будь-яких виплат чи компенсацій. Заяви, докази та пов'язану інформацію до Реєстру подають заінтересовані фізичні та юридичні особи, а також держава Україна (включаючи її регіональні та місцеві органи влади, державні чи підконтрольні установи) [8].

Реєстр збитків не уповноважений розглядати заяви та призначати компенсації, очевидно ще це буде прерогатива відповідної комісії та компенсаційного фонду, без створення яких робота Реєстру немає жодного сенсу. З 2 квітня 2024 року до міжнародного Реєстру збитків почався прийом заяв за однією категорією, визначеною Радою Реєстру – «Зруйноване або пошкоджене житло фізичних осіб». Прийом заяв щодо збитків, заподіяних навколишньому природному середовищу, планується розпочати пізніше.

16 квітня 2024 року на 10 засіданні Парламентської Асамблеї Ради Європи прийнято Резолюцію 2539 (2024) щодо підтримки відбудови України, у якій зазначається, що створений під егідою Ради Європи міжнародний компенсаційний фонд, як компенсаційний механізм та окремий міжнародний інструмент уповноважений розглядати претензії та/або виплачувати компенсацію за шкоду або втрату, заподіяну Російською Федерацією у зв'язку з протиправними діями в Україні,

забезпечить структурований спосіб оцінки та відшкодування збитків, завданих різними опосередкованими сторонами, у зв'язку з незаконним вторгненням Російської Федерації в Україну. Цей механізм компенсації має покривати низку збитків, включаючи, але не обмежуючись, такими як пошкодження інфраструктури, впливу навколишнього середовища, економічних втрат, понесених компаніями та інвесторами, а також витрат, пов'язаних з хостингом та підтримкою переміщених осіб, як в Україні, так і за її межами [9].

Формуючи компенсаційний механізм, ми маємо досліджувати та аналізувати міжнародну практику компенсації екологічної шкоди, завданої агресором у результаті воєнних дій та тимчасової окупації.

У міжнародній практиці за способом та формою покладання практичного зобов'язання щодо сплати воєнних репарацій виокремлюються два їх різновиди: 1) репарації як наслідок взаємних мирних домовленостей (так звана договірна група) та 2) репарації як наслідок рішення третьої сторони (наприклад, судів чи Ради безпеки ООН).

Єдиним прикладом мирних домовленостей, що передбачали можливість сплати репарацій за екологічну шкоду, є мирні домовленості між Еритреєю та Ефіопією (2000). Так, згідно з Алжирським мирним договором між Еритреєю та Ефіопією (12 грудня 2000 року) було утворено нейтральну Комісію з претензій, яка була уповноважена приймати рішення в арбітражному порядку щодо претензій на відшкодування шкоди. Серед претензій Еритреї була компенсація шкоди, завданої довкіллю. Проте всі ці претензії були відхилені комісією через їхню недостатню обґрунтованість. Отже, Україні важливо сьогодні врахувати цей досвід, належним чином фіксувати та документувати екологічні злочини російської федерації на території України.

Практика Міжнародного суду ООН щодо відшкодування екологічної шкоди, заподіяної воєнними діями, окупацією території іншої держави, є незначною. Про встановлення та присудження компенсації екологічної шкоди йдеться у двох справах: Певна діяльність, проведена Нікарагуа у прикордонній зоні (Коста-Ріка проти Нікарагуа) [10] та Збройні дії на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди) [11]. Зокрема, цікавим є досвід Коста-Ріки, яка для визначення розміру екологічної шкоди використала «підхід екосистемних послуг», згідно з яким цінність довкілля оцінюється через послуги та товари, які воно може надати і які можуть бути чи не можуть бути продані на ринку. Такий підхід дозволяє врахувати повну і потенційно довготривалу шкоду, заподіяну довкіллю [10] У Справі «Збройні дії на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди)» Міжнародний суд присудив відшкодування шкоди у формі загальної суми, а не для кожного виду природних ресурсів [11].

При виробленні доктринальних підходів до питань компенсації екологічної шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії російської федерації, неодмінно маємо враховувати історичний досвід створення спеціальних компенсаційних органів. Так, для компенсації шкоди довкіллю та інших збитків, що заподіяв Ірак внаслідок збройної агресії проти Кувейту (1990-1991 роки) ООН створила окремий орган – компенсаційну комісію – The United Nations Compensation Commission (UNCC) [12]. Компенсаційна комісія ООН створена як тимчасовий допоміжний орган Ради безпеки ООН у 1991 році з метою розгляду претензій і виплати компенсації за втрати і шкоду, спричинені внаслідок незаконного вторгнення Іраку та окупації Кувейту. Компенсаційна комісія функціонувала 31 рік, її діяльність була припинена у 2022 році. Ірак заплатив біля 52,4 млрд збитків станом на 2022 рік по всім заявам всіх категорій. З них, 5,26 млрд виплачено для відшкодування екологічної шкоди.

Однак, оскільки РФ є постійним членом Ради Безпеки ООН, то навряд чи компенсаційна комісія для України буде створена за аналогією з компенсаційною комісією у справі Кувейту та Іраку.

Суттєвого реформування потребує державна система моніторингу довкілля. Не маючи достовірних даних моніторингу, практично неможливо довести причинно-наслідковий зв'язок між протиправними діями держави-агресора та шкодою, заподіяною довкіллю. Заходи щодо реформування державної системи моніторингу довкілля передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» від 20 березня 2023 року № 2973-IX, що набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану. Як справедливо зазначає О.В. Донець, відсутність єдиного підходу до комплексної оцінки стану довкілля, що зазнає серйозної, широкомасштабної/тривалої шкоди в Україні, значно ускладнює формування доказової бази задля отримання в по-

дальшому репарацій від РФ. Оскільки моніторингові дані використовуються під час доказування задля підтвердження певного довоєнного стану природних об'єктів. Саме відсутність даних довоєнного моніторингу, а також сумніви щодо якості зроблених аналізів, їх трактування та порівняння даних стали причиною труднощів в доказуванні причинного зв'язку між забрудненням підземних вод в Кувейті та незаконним вторгненням Іраку у 1990 році, що стало причиною значного зменшення розміру претензії, висунутої Кувейтом [13].

На виконання пункту 8 Формули миру (протидія екоциду) Президента України було створено Міжнародну робочу групу щодо екологічних наслідків війни, яка представила 10 лютого 2024 року Екологічний договір для України, що містить уніфікований підхід до оцінки впливу російської війни в Україні на довкілля, визначатиме підходи до компенсації за заподіяну шкоду, а також пропозиції щодо «зеленого» відновлення навколишнього середовища. До реалізації основних положень Екологічного договору також будуть залучені країни-партнери, міжнародні організації та експерти, що в майбутньому забезпечить притягнення до відповідальності Російської Федерації за шкоду довкіллю України [14, с. 7].

Висновки. Отже, фіксація та документування екологічних злочинів, вчинених рашистами, притягнення держави-агресора до відповідальності (із застосуванням національних та міжнародно-правових механізмів), формування міжнародного компенсаційного механізму, імплементація у національне екологічне законодавство концепції екосистемних послуг, реформування державної системи моніторингу довкілля, відновлення довкілля є безсумнівними пріоритетами державної екологічної політики.

Україна має створити компенсаційний механізм екологічної шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Безперечно, він буде безпрецедентним, оскільки безпрецедентною є нинішня російсько-українська війна. Компенсаційний механізм, включатиме такі компоненти: міжнародний реєстр збитків, завданих збройною агресією Російської Федерації; компенсаційну комісію (яка розглядатиме індивідуальні заяви про компенсацію Росією збитків від громадян, компаній та держави) та компенсаційний фонд (який накопичуватиме кошти для виплати рішень комісії, в тому числі за рахунок конфіскованих російських активів). В основу майбутнього компенсаційного механізму має бути покладено «підхід екосистемних послуг», що дозволить значно збільшити суму компенсації, що сплачуватиме Російська Федерація Україні. Як вірно зазначає міністр захисту довкілля та природних ресурсів України Руслан Стрілець, «росія – головний екологічний терорист нашого часу. росія має заплатити за кожний зруйнований шматок землі, кожен забруднену краплю води, кожне спалене дерево. росія має заплатити українському народу та всій міжнародній спільноті» [15].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Завдана довкіллю шкода внаслідок війни вже перевищує 2,4 трильйона гривень. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3850599-zavdana-dovkillu-skoda-vnaslidok-vijni-vze-perevisue-24-triljona-strilec.html> (дата звернення: 05.06.2024).
2. «Весь світ страждає через російсько-українську війну» - Президент Єгипту відкрив саміт з питань клімату. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/jehypet-kliman/6823486.html> (дата звернення – 05.06.2024).
3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 05.06.2024).
4. Вереша Р.В., Кучинська О.П., Ковтун О.М. Екоцид у національному та міжнародному кримінальному праві: сучасні виклики та перспективи нормативно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Випуск 78. Ч. 2. Ужгород, 2023. С. 152–159. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/56244/1/286116-%d0%a2%d0%b5%d0%ba% d1%81%d1%82%20%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%82%d1%96-660016-1-10-20230820.pdf> (дата звернення: 05.06.2024).
5. Вплив збройних конфліктів на довкілля. Нова довгоочікувана резолюція ПАРЕ. URL: <http://epi.org.ua/announces/pryjnyattya-parye-rezolyutsiyi-vplyv-zbrojnyh-konfliktiv-na-dovkillya/> (дата звернення: 05.06.2024).
6. Україна почала збирати дані для Міжнародного реєстру збитків, завданих агресією РФ. URL: <https://espresso.tv/ukraina-pochala-zbirati-dani-dlya-mizhnarodnogo-reestru-zbitkiv-zavdanikh-agresieyu-rf> (дата звернення: 05.06.2024).

7. Міжнародний реєстр збитків, завданих агресією РФ проти України, – створено. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/mijnarodniy-reestr-zbitkiv-zavdanih-agresieyu-rf-proti-ukraini-stvoreno> (дата звернення: 05.06.2024).
8. Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. Резолюція СМ/Res(2023)3. Прийнята Комітетом Міністрів 12 травня 2023 року на 1466-му засіданні заступників Міністрів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961_001-23#n4 (дата звернення: 05.06.2024).
9. Міжнародний механізм компенсації збитків та контр-заходи держав-членів в рамках прийнятої Резолюції ПАРЄ https://biz.ligazakon.net/analytics/227343_mzhnarodniy-mekhanizm-kompensats-zbitkv-ta-kontr-zakhodi-derzhav-chlenv-v-ramkakh-priynyato-rezolyuts-par (дата звернення: 05.06.2024).
10. Міжнародний суд. Вебсторінка справи «Певна діяльність, проведена Нікарагуа у прикордонній зоні (Коста-Ріка проти Нікарагуа)». URL: [Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area \(Costa Rica v. Nicaragua\)](https://www.icj-cij.org/cases/12721) (icj-cij.org) (дата звернення: 05.06.2024).
11. Міжнародний суд. Вебсторінка справи «Збройні дії на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди)». URL: [Armed Activities on the Territory of the Congo \(Democratic Republic of the Congo v. Uganda\)](https://www.icj-cij.org/cases/12722) (icj-cij.org) (дата звернення: 05.06.2024).
12. The United Nations Compensation Commission (UNCC). URL: <https://uncc.ch/home> (дата звернення: 05.06.2024).
13. Донець О.В. Особливості повоєнного відновлення України: еколого-правовий аспект. *Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану: матеріали наук.-практ. онлайн-конференції (Харків, 8 груд. 2022 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана; МОН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. екол. права, Каф. права Європ. Союзу, Рада молодих вчених.* Харків: Право, 2022. С. 52-58.
14. Механізми міжнародних репарацій за екологічну шкоду: компенсаційний механізм для України Аналітичний огляд. URL : <https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Комп.-Ком.-dlya-Ukrayiny.pdf> (дата звернення: 05.06.2024).
15. Дайджест ключових наслідків російської агресії для українського довкілля. URL: <https://mepg.gov.ua/news/40672.html> (дата звернення: 05.06.2024).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.15>

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО З ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗБІЛЬШЕННЯ НЕГАТИВНИХ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Кузнєцова М.Ю.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0003-3566-6016
e-mail: oshkodorova@ukr.net*

Гресь Н.М.,
*доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-6513-0971
e-mail: gress_n@ukr.net*

Шапран В.В.,
*здобувач вищої освіти рівня магістр
юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
e-mail: vladislav.shapran@ukr.net*

Кузнєцова М.Ю., Гресь Н.М., Шапран В.В. Запровадження посади уповноваженого з екологічних прав людини в Україні з урахуванням збільшення негативних факторів впливу на стан навколишнього середовища.

У статті досліджуються теоретико-правові питання, пов'язані з необхідністю впровадження інституту Уповноваженого з екологічних прав в Україні. З метою висвітлення даного питання аналізується законодавство України та міжнародно-правові акти, положення яких стосуються дотримання екологічних прав людини. Додатково авторами досліджений зарубіжний досвід різних моделей впровадження посади екологічного Омбудсмена – США, Великої Британії, Австрії та Республіки Філіппіни. З урахуванням збільшення факторів впливу на стан навколишнього середовища питання захисту порушених екологічних прав людини набуває все більшого значення. Особливо важливим є забезпечення охорони екологічних прав у період воєнного стану у зв'язку з масовістю їх порушення державою-агресором. Розглянуто питання безпосереднього взаємозв'язку навколишнього середовища та прав людини. У статті пропонується введення посади Уповноваженого з екологічних прав в Україні з визначенням основних його завдань, зокрема: реалізація державної екологічної політики та стратегій сталого розвитку регіонів у сфері охорони навколишнього середовища, здійснення моніторингу з метою виявлення порушення екологічних прав людини, ініціація початку проведення розслідування допущених порушень у разі відсутності заяви від інших фізичних або юридичних осіб про правопорушення, вчинення заходів про попередження порушення екологічних прав людини, проведення освітніх просвітницьких заходів для фізичних та юридичних осіб у сфері охорони довкілля, консультативна допомога в дотриманні чинного екологічного законодавства України в процесі утворення суб'єктів господарювання, діяльність яких може вплинути на стан довкілля, здійснення міжнародної співпраці у галузі охорони навколишнього середовища. Додатково встановлені підстави для наявності запровадження інституту

регіональних представників екологічного Омбудсмена. Звертається увага на важливості досягнення мети сталого та зеленого економічного розвитку з урахуванням кліматичних цілей, а також охорони правових засад, включаючи екологічну та соціальну складові.

Ключові слова: правопорушення, навколишнє середовище, юридична відповідальність, Уповноважений з екологічних прав, екологічний Омбудсмен, стале майбутнє.

Kuznetsova M., Gres N., Shapran V. Introduction of the position of the Commissioner for Environmental Human Rights in Ukraine taking into account the increase in negative factors affecting the state of the environment.

The article examines theoretical and legal issues related to the need to introduce the institution of the Commissioner for Environmental Rights in Ukraine. In order to clarify this issue, the legislation of Ukraine and international legal acts, the provisions of which relate to environmental human rights, are analyzed. In addition, the authors researched the foreign experience of various models of the implementation of the position of the environmental ombudsman – the USA, Great Britain, Austria and the Republic of the Philippines. Taking into account the increase in factors influencing the state of the environment, the issue of protecting violated human environmental rights is becoming increasingly important. It is especially important to ensure the protection of environmental rights in the period of martial law in connection with the mass of their violation by the aggressor state. The issue of the relationship between the environment and human rights is considered. The article proposes the introduction of the position of the Commissioner for Environmental Rights in Ukraine with the definition of his main tasks, in particular: the implementation of the state environmental policy and strategies for the sustainable development of regions in the field of environmental protection, the implementation of monitoring in order to detect violations of environmental human rights, the initiation of the investigation of committed violations in the absence of a statement from other individuals or legal entities about offenses, taking measures to prevent violations of environmental human rights, conducting educational and educational events for individuals and legal entities. Additionally, the grounds for the presence of regional representatives of the Environmental Ombudsman have been established. Attention is drawn to achieving the goal of sustainable and green economic development, taking into account climate goals, as well as protection of legal foundations, including environmental and social components.

Key words: crime, environment, legal liability, Commissioner for Environmental Rights, Environmental Ombudsman, sustainable future.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічного добробуту та екологічних прав людини є прямим обов'язком держави. Реалізація даного обов'язку можлива лише за наявності ефективного державного органу, який буде поєднувати як екологічну спеціалізацію так і повноваження із захисту прав людини. В Україні подібний орган відсутній. Існування посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини повною мірою не забезпечує захист екологічних прав через велике навантаження та наділення повноваженнями, що поширюються на всі сфери суспільного життя. Питанням впровадження в Україні посади Уповноваженого з екологічних прав людини є актуальним.

Стан опрацювання. Інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини й основоположних свобод присвячені праці таких науковців, як Копейчикова В., Пирога І., Марцеляка О., Тимошецької І., Михайловського В., Мелеха Б., Стеценка Д., Стахової Н. та інших. Вперше про необхідність впровадження посади Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні запропоновано Лагойдою Т. у 2022 році. Відповідно питання потребує поглибленого наукового дослідження.

Мета статті – охарактеризувати роль Уповноваженого з екологічних прав у механізмі захисту прав людини й окреслити можливі перспективи впровадження даного інституту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стала екологічна безпека держави є запорукою належного функціонування всіх сфер діяльності суспільства. Будь-які негативні зміни стану навколишнього середовища безумовно призводять до порушення вже існуючих процесів і впливають на права й обов'язки людини.

Станом на 2024 рік до факторів впливу на довкілля можна віднести: мільйони тонн викидів в атмосферу та забруднення важкими металами землі внаслідок повномасштабної війни РФ проти України, кліматичні зміни, інтенсивне використання хімічних речовин в агропромисловій сфері, зростання міст, деградація земель, збільшення трафіку транспортних засобів та ін.

Згідно Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 04 листопада 1950 року екологічні права людини є складовою права на життя, на повагу до приватного, сімейного життя та на захист власності [1]. Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року встановлено, що держави-учасниці визнають право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я. Заходи, яких повинні вжити держави-учасниці Пакту для повного здійснення цього права, включають, зокрема, поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища [2]. Статтею 50 Конституції України закріплено право кожного на безпечне для життя та здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [3].

Права людини та навколишнє середовище є нерозривно взаємопов'язаними, оскільки дотримання прав людини неможливо без безпечного, чистого та здорового довкілля, а стале екологічне управління не може існувати без дотримання та поваги прав людини [4]. Притягнення до відповідальності винних осіб за правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища та попередження таких випадків є завданням держави.

Так, Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09 травня 1992 року одним з принципів досягнення цілей, проголошених цією ж конвенцією, визначає необхідність у захисті кліматичної системи на благо нинішнього та майбутніх поколінь людства на основі справедливості і у відповідності з спільною, але диференційованою відповідальністю та можливостями держав [5].

Відповідно до статті 3 Основного Закону України права і свободи людини й їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

У контексті захисту прав людини й її основоположних свобод визначальною є ефективна діяльність Уповноваженого з прав людини. Створення такої інституції в Україні й її утвердження відбулося шляхом прийняття Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 року (далі – Закон) [6]. Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини, громадянина України, незалежно від місця його перебування, іноземця чи особою без громадянства, які перебувають на території України, з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими та службовими особами [6].

Зважаючи на масштабність території держави, важливість встановлення порушення прав і свобод людини, масовість таких порушень у зв'язку з військовими діями, здійсненою реформою щодо децентралізації влади та підвищення рівня автономності територіальних громад цілком передбачуваною є проблема наявності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини лише на державному рівні. У зв'язку з чим законодавчо вирішено питання щодо «децентралізації» діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, відповідно до статті 11 Закону Уповноважений має право призначати своїх представників.

Межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Основним завданням представників Уповноваженого є представництво Уповноваженого у відповідній сфері або регіоні з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції [7]. Представники у своїй діяльності співпрацюють з органами місцевого самоврядування, але при цьому мають право на їх перевірку з метою виявлення, усунення та попередження порушення прав і свобод людини на регіональному рівні.

Сьогодні в Україні є 7 представників Уповноваженого з прав людини, робота яких поділена за сферами, а саме: Представник Уповноваженого з соціальних та економічних прав, Представник Уповноваженого з прав громадян, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, Представник Уповноваженого з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони, Представник Уповноваженого з інформаційних прав, Представник Уповноваженого з прав людини в місцях несвободи та Представник Уповноваженого з рівних прав і свобод прав національних меншин політичних та релігійних поглядів.

Попри нагальну необхідність зумовлену викликами сьогодення та важливістю екологічної сфери життя в Україні відсутній екологічний Омбудсмен. Дане питання є підставою для дискусій протягом багатьох років.

Так, ще в 2020 році на Офіційному інтернет-представництві Президента України було створено петицію № 22/098272-еп про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена, яка не набрала необхідної кількості голосів. Обґрунтуванням петиції був той факт, що існування інституту екологічного омбудсмена в інших країнах світу суттєво підвищує ефективність функцій із захисту довкілля. Його завдання не лише здійснювати контроль за дотриманням екологічних прав громадян, оперативно реагувати на їх порушення, але й здійснювати відповідні превентивні заходи, сприяти виконанню природоохоронних зобов'язань суб'єктами господарювання, організаціями й установами, дотриманню норм екологічного законодавства [8].

Офіс уповноваженого із захисту екологічних справ людини існує в багатьох розвинених країнах, включаючи Угорщину, Ірландію й Австрію. Існує дві моделі запровадження даного інституту – загальнодержавний екологічний омбудсмен; територія, якого обмежена (наприклад, відповідно до адміністративно-територіального поділу держави).

В Австрії відповідно до другого варіанту 8-м Законом від 18 квітня 2002 року «Про Управління екологічного омбудсмена землі Бургенланд» створений Офіс екологічного омбудсмена землі Бургенланд з метою захисту довкілля. Ця мета досягається шляхом збереження та покращення: 1) довкілля як основи життя людей, тварин і рослин; 2) біологічного різноманіття та природного балансу; 3) культурного та природного ландшафту.

Згідно норм даного Закону офіс екологічного омбудсмена Бургенланду має право подавати звичайні та надзвичайні позови проти вжитих заходів або проти бездіяльності органу влади. З метою захисту довкілля він має право надавати коментарі до проектів законів і розпоряджень провінції. Законопроекти та розпорядження, які мають вплив на навколишнє середовище, провінція подає на розгляд Ради екологічного омбудсмена Бургенланду вчасно, щоб можна було підготувати обґрунтований експертний висновок. При цьому він є підзвітним перед парламентом і громадськістю (кожні два роки надає звіт про свою діяльність) [9].

У Республіці Філіппіни утворена ціла Команда екологічного омбудсмена. Згідно загальних положень Конституції Філіппін «юрисдикція» команди екологічного омбудсмена поширюється на: дію або бездіяльність, вчинену державною посадовою особою, працівником, офісом або установою, уповноваженою охороняти навколишнє середовище, природні ресурси, що видається незаконною, несправедливою, неналежною або неефективною; службове правопорушення, зловживання становищем або неправомірні дії, вчинені державною посадовою особою або працівником, у тому числі приватними особами, які перебувають у змові з ними, якщо зазначена дія або бездіяльність пов'язана з порушенням природоохоронних законів, питань, що виникають у зв'язку із захистом навколишнього середовища, чи стосується охорони довкілля [10].

У Новій Шотландії передбачено наявність посадової особи в Палаті зборів – Омбудсменом з питань довкілля, яка уповноважена для проведення розслідувань, пов'язаних з навколишнім середовищем та екологічними питаннями. Його діяльність регулюється Законом «Про створення Офісу екологічного омбудсмена» від 05 листопада 2012 року [11]. Особливістю цього закону є нормативне закріплення поняття навколишнього середовища, що включає в себе повітря, землю та воду, шари атмосфери, органічні та неорганічні речовини, живі організми, взаємодіючі природні системи, що включають названі компоненти. П.11 закону встановлено, якщо особа постраждала або може постраждати, Екологічний омбудсмен, за письмовою скаргою потерпілої особи або від її імені, або за власною ініціативою, може розслідувати виконання законів провінції, що стосується довкілля або екологічних питань. При цьому законодавцем Нової Шотландії чітко визначено коло питань, які не підпадають під сферу повноважень такого Омбудсмена.

Особливою формою існування інституту уповноваженого з екологічних прав є Екологічний омбудсмен малого бізнесу в США (The Small Business Environmental Ombudsman (SBEO)). В рамках державної Програми сприяння розвитку малого підприємництва (SBAP) такі організації створені коштом штаті. Екологічний омбудсмен є захисником малого бізнесу та може надати інформацію про дотримання екологічних норм і допомогти бізнесу в процесі їх дотримання. Програма екологічної допомоги малому бізнесу надає технічні послуги малому бізнесу, включаючи допомогу в отриманні дозволів, а також технічні консультації щодо стратегій запобігання забрудненню та здійснення екологічного контролю [12].

Досвід інших держав у забезпеченні захисту екологічних прав людини доводить ефективність запровадження інституту екологічного омбудсмена. Необхідність у його створенні обумовлена, по-перше, унікальністю такого об'єкта, як навколишнє середовище, по-друге, його нерозривним

зв'язком з правами людини. Одним з підтверджень даної думки є стаття 14 Конституції України: «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [3].

Запровадження посади Уповноваженого з екологічних прав людини має бути на загальнодержавному рівні з можливістю призначення регіональних представників. Наявність представників обумовлена: великою територією країни; біологічною різноманітністю тварин, рослин, корисних копалин; наявністю тимчасово окупованих територій; високим рівнем забруднення атмосферного повітря, вод, землі у зв'язку з бойовими діями; необхідністю співпраці з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері охорони навколишнього середовища; екологічною просвітницькою діяльністю.

Основними завданнями екологічного омбудсмена та його представників має бути: (1) реалізація державної екологічної політики та стратегій сталого розвитку регіонів у сфері охорони навколишнього середовища; (2) здійснення моніторингу з метою виявлення порушення екологічних прав людини; (3) ініціація початку проведення розслідування допущених порушень у разі відсутності заяви від інших фізичних або юридичних осіб про правопорушення; (4) вчинення заходів про попередження порушення екологічних прав людини; (5) проведення освітніх просвітницьких заходів для фізичних та юридичних осіб; (6) консультативна допомога в дотриманні чинного законодавства України в процесі утворення суб'єктів господарювання, діяльність яких може вплинути на стан довкілля; (7) здійснення міжнародної співпраці у сфері охорони навколишнього середовища.

Даний крок дозволить пришвидшити та покращити якість процесу запобігання екологічним правопорушенням та захисту, порушених екологічних прав. До того ж така система буде відповідати принципу децентралізації влади та Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. Адже фокус розвитку держави має спрямовуватися на розширення можливостей. Досягнення мети сталого та зеленого економічного розвитку орієнтується на кліматичні цілі, підпорядковуватися природоохоронній політиці та політиці соціального захисту. Має скеровуватися та підтримуватися професійними, незалежними регуляторними органами, що покликані охороняти правові засади, включаючи екологічну та соціальну складові [13].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що функціонування інституту Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні обумовлене, насамперед, унікальністю екологічної сфери діяльності та її впливом на всі сфери життя людини. В поєднанні з інститутом забезпечення прав людини дане питання безумовно потребує ефективного захисту держави. Кожного дня під обстріли й авіаудари потрапляє цивільне населення, медичні та дитячі установи, житлові квартали, завдається непоправної шкоди довкіллю [14]. Особливо важливим є забезпечення охорони екологічних прав у період воєнного стану у зв'язку з масовістю їх порушення державою-агресором. Введення посади Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні дозволить активувати механізм застосування норм екологічного законодавства, частина яких на теперішній час залишаються декларативними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 19.04.2024).
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 19.04.2024).
3. Конституція України: Закон України від 26.06.1991 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.04.2024).
4. What are environmental rights? URL: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what> (дата звернення: 17.04.2024).
5. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text (дата звернення: 18.04.2024).
6. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#n80> (дата звернення: 10.04.2024).

7. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 84.15/22 від 20.10.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22#top (дата звернення: 10.04.2024).
8. Петиція № 22/098272-еп Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/98272> (дата звернення: 19.04.2024).
9. Gesetz vom 18. April 2002 über die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft (Bgl. L-UAG). URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/aut52759.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
10. A Briefing Paper «Environmental ombudsman». URL: <https://www.ombudsman.gov.ph/docs/investmentOmbudsman/EnviTeam.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
11. Act establishing the Office of the Environmental Ombudsman (Nova Scotia). URL: https://nslegislature.ca/legc/bills/61st_4th/1st_read/b116.htm (дата звернення: 16.04.2024).
12. Environmental-regulations-permitting-requirement businesses.pdf. URL: <https://www.nyc.gov/assets/dep/downloads/pdf/about/environmental-regulations-permitting-requirement-businesses.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
13. Стрельник В.В. Відбудова України на засадах сталого розвитку. *Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції*: матер. III Всеукр. наук.-метод. конф. Суми, 2022. 230 с.
14. Чурилова Т.М., Стрельник В.В. Проблеми відшкодування шкоди навколишньому середовищу України, завданої збройною агресією Російської Федерації. *Екологічне право*. 2022, № 3-4. URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/2022>.

УДК: 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.16>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ПРИ РАДІАЦІЙНИХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ НА АТОМНИХ СТАНЦІЯХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Матвійчук А.О.,

*аспірант Навчально-наукового інституту права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ORCID: 0000-0002-4603-4826

e-mail: Matviichuk.knu@gmail.com

Матвійчук А.О. Правове регулювання захисту населення при радіаційних надзвичайних ситуаціях на атомних станціях в умовах воєнного стану.

Досліджено особливості правового регулювання захисту населення при радіаційних надзвичайних ситуаціях на атомних станціях в умовах воєнного стану. Визначальною ланкою є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на АЕС, забезпечення глибокоєшелонованого п'ятирівневого захисту АЕС у відповідності до НП 3062.141-2008 «Загальні положення безпеки атомних станцій». В умовах воєнного часу слід враховувати додаткові загрози АЕС, як об'єкта критичної інфраструктури, зокрема кібертероризм, кібершпигунство, загрози терористичних актів, загрози ракетних обстрілів, інформаційні загрози, а також загрозу втрати електропостачання для власних потреб АЕС.

Обґрунтовано необхідність створення в Україні регулюючого органу з реалізації державної політики з питань ядерної та радіаційної безпеки, як державного колегіального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, шляхом прийняття відповідного Закону, з визначенням особливостей державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки у період воєнного стану, зокрема законодавчо визначити умови запровадження максимальної автономії з управління АЕС, максимального спрощення і мінімального втручання в експлуатацію АЕС із збереженням всіх дій, пов'язаних з забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки; належної організації взаємодії з громадськістю.

За наслідками дослідження, з урахуванням досвіду ЄС, запропоновано запровадити систему незалежних консультативно-дорадчих органів на основі Національної комісії з радіаційного захисту населення України (НКРЗУ), яку утворено відповідно до Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, як постійно діючого вищого незалежного колегіального науково-експертного консультативно-дорадчого органу з питань протирадіаційного захисту та радіаційної безпеки населення України, з метою визначення проблемних питань та надання рекомендацій щодо особливостей розробки планів захисту персоналу і населення у випадку радіаційних аварій на атомних станціях.

У дослідженні використано загальний діалектичний метод, метод наукового пізнання, метод тлумачення норм права, формально-юридичний метод, порівняльно-правовий метод, метод системного аналізу.

Ключові слова: АЕС, об'єкт критичної інфраструктури, радіаційна безпека, радіаційний захист, воєнний стан, консультативно-дорадчий орган, система.

Matviichuk A.O. Legal regulation of population protection during radiation emergency situations at nuclear power plants under martial law.

Peculiarities of legal regulation of population protection during radiation emergency situations at nuclear power plants under martial law conditions have been studied. The decisive link is the prevention of emergency situations at NPPs, the provision of deep-echeloned five-level protection of NPPs in accordance with NP 3062.141-2008 "General provisions for the safety of nuclear plants". In wartime conditions, additional threats to the NPP as a critical infrastructure facility should be taken into account,

including cyber terrorism, cyberespionage, threats of terrorist acts, threats of missile attacks, information threats, as well as the threat of loss of power supply for the NPP's own needs.

The need to create a regulatory body in Ukraine for the implementation of state policy on nuclear and radiation safety issues, as a state collegial body of executive power with a special status, through the adoption of the relevant Law, with the determination of the features of the state regulation of nuclear and radiation safety during the period of martial law, in particular to determine by law, is substantiated conditions for introducing maximum autonomy in NPP management, maximum simplification and minimal intervention in NPP operation while preserving all actions related to ensuring nuclear and radiation safety; proper organization of interaction with the public.

According to the results of the study, taking into account the experience of the EU, it is proposed to introduce a system of independent advisory and advisory bodies based on the National Commission for Radiation Protection of the Population of Ukraine (NKRZU), which was formed in accordance with the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990, as a permanently active higher independent collegial scientific and expert advisory body on anti-radiation protection and radiation safety of the population of Ukraine, with the aim of identifying problematic issues and providing recommendations on the specifics of developing plans for the protection of personnel and the population in the event of radiation accidents at nuclear plants.

The research uses the general dialectical method, the method of scientific knowledge, the method of interpreting legal norms, the formal legal method, the comparative legal method, and the method of systemic analysis.

Key words: nuclear power plant, critical infrastructure facility, radiation safety, radiation protection, martial law, advisory body, system.

Проблеми правового захисту населення при радіаційних надзвичайних ситуаціях на атомних станціях в умовах воєнного часу є надзвичайно складними. Безумовно, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на АЕС є визначальною ланкою щодо захисту населення від можливого радіаційного впливу персоналу та населення. Існуюча в Україні система глибокоешелонованого п'ятирівневого захисту АЕС ніколи не проектувалась для функціонування атомної станції в умовах воєнних дій, тому необхідно по можливості попередньо передбачити превентивні і компенсуючі заходи з метою підвищення готовності АЕС до функціонування в умовах воєнного стану.

Постановка проблеми та її актуальність. Збереження енергетичної інфраструктури, перш за все енергогенеруючих потужностей і, в першу чергу, АЕС, є визначальним для національної безпеки держави. Забезпечення захисту АЕС, як об'єкта критичної інфраструктури першої категорії в рамках Національної системи захисту критичної інфраструктури, має передбачити протидію всім можливим загрозам в умовах воєнного часу. При цьому актуальним є вдосконалення галузевого законодавства щодо створення в Україні повноцінного регулюючого органу з реалізації державної політики з питань ядерної та радіаційної безпеки, як державного колегіального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, визначення правових засад щодо особливостей державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки у період воєнного стану, запровадження інституту експерта з радіаційного захисту, системи консультативно-дорадчих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток вітчизняного правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки АЕС України зробили науковці Г.І. Балюк [3], А.В. Носовський [12], С.Г. Плачкова [1], Ю. Пахолук [2], Ю.С. Шемшученко [1], В.Я. Шендерович [9], М.О. Штейнберг [12] та інші.

Однак, в умовах воєнного стану проблеми забезпечення ядерної та радіаційної безпеки АЕС потребують більш комплексного аналізу щодо запобігання надзвичайних ситуацій і, перш за все, вдосконалення чинного законодавства.

Метою статті є висвітлення проблем правового регулювання захисту населення при виникненні надзвичайних ситуацій на АЕС в умовах воєнного стану та запровадження законодавчих механізмів з підвищення аварійної готовності АЕС, подальшого розвитку та вдосконалення галузевого законодавства, запровадження системи незалежних консультативно-дорадчих органів.

Виклад основного матеріалу. Проблеми правового захисту населення при надзвичайних ситуаціях на атомних станціях в умовах воєнного стану є комплексними, надзвичайно складними і мають передбачати послідовний розвиток та запровадження законодавчих механізмів з підвищення готовності щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на АЕС, ефективної протидії

їх розвитку у разі виникнення, наявності та досконалості організаційних та медичних аспектів її подолання з максимальним захистом населення від впливу наслідків іонізуючого випромінювання як в умовах мирного, так і воєнного стану.

Основна екологічна особливість використання ядерної енергії пов'язана з фактором радіоактивності, а саме з можливим впливом іонізуючого випромінювання на людину й довкілля. Пріоритет захисту людини та навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» є основним принципом державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту [1]. Такий підхід щодо забезпечення безпеки при використанні ядерної енергії ідентичний позиції, яка міститься в нормах МАГАТЕ щодо безпеки АЕС, згідно з якою безпекою визнається досягнення належних експлуатаційних умов, попередження аварії, завдяки чому забезпечується захист персоналу майданчика (атомної станції), населення і навколишнього середовища від недопустимої радіаційної небезпеки [2].

Як зазначає Балюк Г.І., «безпека людей і навколишнього середовища визначаються безпечною експлуатацією АЕС. Вимога дотримання безпеки АЕС спрямована на забезпечення ядерної та радіаційної безпеки (радіоекологічної) безпеки і є екологічною вимогою в ядерній енергетиці» [3].

Тому, відправною точкою аналізу, на нашу думку, має стати те, що, АЕС є об'єктом критичної інфраструктури першої категорії, її безпека регулюється загально-національним Законом України «Про критичну інфраструктуру» [4] і галузевим Законом України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» [5], а також іншими нормативно-правовими актами.

Слід зазначити, що, під час прийняття Закону України «Про критичну інфраструктуру» (від 16 листопада 2021 року № 1882-IX) не було визначено уповноваженого органу у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури. Законодавець обмежився зобов'язанням Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності зазначеним Законом визначити уповноважений орган з питань захисту критичної інфраструктури України.

Лише 18 жовтня 2022 року № 2684-IX (майже через рік) Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України», яким визначила, що під час дії воєнного стану, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування повноваження уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України, передбачені Законом України «Про критичну інфраструктуру», здійснюються Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України [6].

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації розпочала будувати систему захисту критичної інфраструктури відповідно до найкращих світових практик та чинних вимог європейського законодавства на основі директиви ЄС NIS 2 (EU 2022/2555) та RCE (EU 2022/2557) щодо захисту критичної інфраструктури і здійснювати співпрацю з країнами, які вже розпочали їхнє впровадження. Було створено департамент захисту критичної інфраструктури адміністрації Держспецзв'язку, запропоновано схему організації Національної системи захисту критичної інфраструктури, схему взаємодії при реагуванні на кризову ситуацію, здійснюється формування реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, з метою визначення рівня їхньої захищеності та посилення стійкості, забезпечення їх надійного захисту [7].

Ситуація на Каховському водосховищі не несе прямих ризиків для Запорізької АЕС. Як заявив президент компанії «НАЕК «Енергоатом» Петро Котін, можливість зниження рівня у водосховищі була передбачена під час будівництва АЕС. Ситуація утримується «в межах проектної», у персоналу є план дій на цей випадок.

Безумовно, при всій важливості визначення уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури привертає увагу певний його тимчасовий характер, внаслідок чого, відповідне правове поле спочатку змушене буде адаптуватись до цих вимог, а після припинення воєнного стану - до інших вимог.

Автор погоджується з основним алгоритмом підходу до захисту об'єкту критичної інфраструктури, в тому числі АЕС, що забезпечення надійності захисту об'єкта слід розпочинати з повноти визначення наявних загроз, запобігання яким і є основою для запровадження відповідних систем захисту.

Згідно з НП 3062.141-2008 «Загальні положення безпеки атомних станцій», передбачається стратегія глибокоешелонованого захисту АЕС, яка включає 5 рівнів технічних та організаційних заходів, зокрема:

1-й рівень – «Запобігання порушенням нормальної експлуатації»;

2-й – «Забезпечення безпеки при порушеннях нормальної експлуатації і запобігання аварійним ситуаціям»;

3-й – «Запобігання і ліквідація аварій»;

4-й – «Управління запроектованими аваріями»;

5-й – «Аварійна готовність і реагування».

Реалізація стратегії глибокоешелонованого захисту, перш за все, забезпечується:

- установленням навколо АЕС санітарно-захисної зони та зони спостереження;
- наявністю аварійних планів, планів аварійного реагування, ефективність і готовність до реалізації яких періодично перевіряються під час протиаварійних тренувань і навчань;
- будівництвом протирадіаційних сховищ і кризових центрів [8].

В умовах військових дій, які можуть вплинути на АЕС, ядерна та радіаційна безпека АЕС не можуть бути гарантовано забезпечені ніякими технічними і організаційними заходами, ні їх поєднанням, так як проекти спорудження АЕС ніколи не проектувались для цих умов [9]. Виключення подібної небезпеки має бути забезпечено у відповідності з міжнародноправовими, політичними нормами, а також діями відповідних служб та відомств України, як вже зазначалось автором [10].

На сьогодні, до вказаних загроз додаються сучасні загрози об'єктам критичної інфраструктури: кібертероризм, кібершпигунство, загрози терористичних актів, загрози ракетних обстрілів, інформаційні загрози, створені в рамках інформаційної війни, промислове шпигунство, загрози безпеці персональних даних, неправомірне використання інсайдерської інформації, корпоративне шахрайство [11].

Крім того, для кожного майданчика АЕС мають бути оцінені можливі ризики ядерної та радіаційної небезпеки та їх можливі наслідки, перш за все, в разі втрати електропостачання для власних потреб АЕС.

Слід зазначити, що, деякі превентивні і компенсуючі заходи, з метою підвищення готовності АЕС та інших ядерних об'єктів до захисту на випадок воєнної загрози доцільно передбачити вже сьогодні.

На думку багатьох провідних фахівців (Шендеровича В.Я, Штейнберга М.О., Носовського А.В.), енергоблоки АЕС, які опиняються в зоні бойових дій, мають бути переведені у стан холодного зупину, при цьому має бути обґрунтована конфігурація енергоблоку і АЕС в цілому в зазначеній ситуації [12]. Зараз такий аналіз проводить Державна інспекція ядерного регулювання України за допомогою міжнародних партнерів, зокрема здійснюється моделювання можливих аварійних ризиків на Запорізькій АЕС. Аналізується вплив таких подій на довкілля і населення [13]. Його підсумки мають бути використані для визначення найбільш безпечної конфігурації з точки зору безпеки, але також і з політико-економічної точки зору для інших АЕС (в умовах України зупинка енергоблоків АЕС може бути відчутним ударом по економіці країни).

Виходячи з цього, на нашу думку, необхідно доопрацювати план аварійного реагування щодо завчасного визначення стану АЕС в умовах бойових дій, зокрема визначити:

– мінімальну потужність АЕС, яка має бути забезпечена з врахуванням економічного стану країни, в умовах воєнного стану;

– найбільш доцільну конфігурацію роботи енергоблоків, з урахуванням прийнятного рівня безпеки на основі конкретної ситуації поводження з відпрацьованим ядерним паливом (далі – ВЯП);

– тимчасову зупинку з доставки ВЯП у сховище, уточнення процедур експлуатації сховищ.

При цьому, з метою недопущення радіаційної аварії необхідно забезпечити штатний режим роботи Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива. Для цього необхідно оцінити надійність електропостачання з урахуванням резервування і додаткових джерел (дизель-електростанцій і акумуляторних батарей), виходячи з можливості роботи зазначених джерел енергії протягом тривалого часу, наявності запасів дизельного палива, надійності електропостачання у разі відмови джерел зовнішнього електропостачання.

Враховуючи наявність на АЕС резервних дизельних електричних станцій, мобільних насосних станцій, необхідно додатково оцінити надійність роботи зазначеного обладнання в умовах

тривалого періоду, визначити заходи, які можуть дозволити підвищити цю надійність; наявність необхідних запасів дизельного пального для роботи протягом тривалого періоду і можливість збільшення цього запасу, уточнення шляхів постачання дизельного палива в умовах пошкодження інфраструктури, а також достатності запасів матеріалів і інших елементів для експлуатації.

Передбачити особливості процедури управління ядерно-енергетичним комплексом в умовах воєнного стану на всіх рівнях, включаючи можливість максимальної автономії експлуатації АЕС, зокрема визначення повноважень (прав і обов'язків) персоналу, взаємодії з енергосистемою, додаткові заходи, пов'язані з зовнішнім енергопостачанням.

Діяльність регулюючого органу з реалізації державної політики з питань ядерної та радіаційної безпеки у воєнний час, на нашу думку, має передбачати можливість максимального спрощення і мінімального втручання в експлуатацію АЕС із збереженням всіх дій, пов'язаних з забезпеченням безпеки; уточнення розподілу функцій між центральним апаратом і інспекціями на майданчику АЕС; мінімізацію технічних рішень, які мають розглядатись регулюючим органом, крім необхідних з точки зору ядерної та радіаційної безпеки.

На нашу думку, слід звернути особливу увагу на важливість належної організації взаємодії з громадськістю, з метою уникнення невиправданих панічних настроїв у суспільстві; Регулятор має визначити конкретних компетентних осіб, відповідальних за взаємодію з громадськістю; пріоритетність одного каналу інформації у зовнішній світ (наприклад, канал регулюючого органу тощо).

В цих мовах, надзвичайно важливим є вдосконалення правового регулювання галузевого законодавства, яке, на нашу думку, має закріпити на законодавчому рівні статус повноцінного органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (Національної комісії), що в повній мірі відповідатиме нормам права Європейського Союзу, документам МАГАТЕ та набутому досвіду державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки.

Зокрема сьогодні Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері безпеки використання ядерної енергії [13].

Держатомрегулювання розроблено законодавчу пропозицію - проект Закону України «Про Національну комісію ядерного регулювання», який передбачає законодавче закріплення її статусу як державного колегіального органу виконавчої влади із спеціальним статусом відповідно до вимог Конвенції про ядерну безпеку, Об'єднаної конвенції про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами, Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок, Директив 2011/70/ЄВРАТОМ, 2014/87/ЄВРАТОМ, Меморандуму про взаєморозуміння щодо Стратегічного Енергетичного Партнерства між Україною та Європейським Союзом спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії.

Законопроект містить Перехідні положення, що покликані забезпечити безперервність державного регулювання безпеки використання ядерної енергії.

Законопроект також містить Прикінцеві положення, якими вносяться зміни до багатьох законів, включаючи базовий Закон «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [14], які передбачають значне посилення повноважень Регулятора щодо відповідальності за забезпечення радіаційної безпеки; системи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, що, на нашу думку, є дуже позитивним.

Однак, вважаємо, що законопроект доцільно доповнити статтею «Особливості державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки у період воєнного стану», в якій зокрема передбачити умови та правові механізми надання керівництву АЕС максимальної автономії з управління АЕС (із збереженням всіх дій, пов'язаних з забезпеченням безпеки; розподілу функцій між центральним апаратом і інспекціями на майданчику АЕС; мінімізації технічних рішень, які мають розглядатись регулюючим органом, крім необхідних з точки зору ядерної та радіаційної безпеки).

На нашу думку, Регулятор також має визначити особливості взаємодії з громадськістю.

Як відомо, в Україні більшість нормативно-правових актів, які визначають повноваження і компетенцію державних органів щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури є відомчими, тому найбільш актуальною є проблема координації зусиль.

16 листопада 2022 року в Україні набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо експерта з радіацій-

ного захисту» № 2758-IX, який у відповідності до права ЄС, передбачає запровадження інституту експерта з радіаційного захисту, який займатиметься консультуванням суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, інших юридичних та фізичних осіб щодо дотримання вимог законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки. Закон передбачає, що експертом з радіаційного захисту може бути фізична особа, яка має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня у відповідній галузі знань, досвід роботи не менше п'яти років у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки і відповідає кваліфікаційним характеристикам, вимогам до обсягу знань та практичних навичок за напрямками компетенції. Експерт займатиметься консультуванням суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, інших юридичних та фізичних осіб, органів щодо дотримання вимог законодавства з питань ядерної та радіаційної безпеки [15].

На нашу думку, разом з запровадженням інституту експерта доцільно запровадити систему незалежних консультативно-дорадчих органів. Не дивлячись на рекомендаційний характер їх пропозицій, це дозволить визначити реальні слабкі місця та запропонувати шляхи їх розв'язання. Основною юридичною особою щодо організації системи науково-аналітичних і допоміжних органів, на нашу думку, доцільно визначити Національну комісію з радіаційного захисту населення України (НКРЗУ) – постійно діючий вищий незалежний колегіальний науково-експертний дорадчо-консультативний орган з питань протирадіаційного захисту та радіаційної безпеки населення України, який утворено відповідно до Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Український народ проголосив незалежність української держави та, враховуючи виключну суспільну значущість ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, важливість і складність цього завдання та необхідність запобігання повторенню жахливої катастрофи, в розділі 7 Декларації проголошено, «Українська РСР має національну комісію радіаційного захисту населення» [16]. Діяльність НКРЗУ врегульована законодавством України, а саме статтею 8-1 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» [17], якою визначено повноваження Верховної Ради України щодо забезпечення захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання, зокрема, затвердження Положення та персонального складу Національної комісії з радіаційного захисту населення України.

Головною метою діяльності НКРЗУ є визначення загальних принципів та критеріїв протирадіаційного захисту життя і здоров'я людини від негативного впливу іонізуючих випромінювань. (постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2009 року № 1630-VI) [18]. НКРЗУ має бюджетне фінансування і право надавати рекомендації (експертні висновки) Кабінету Міністрів України, іншим владним органам.

До розробки зазначених рекомендації доцільно залучити Українське ядерне товариство, Асоціацію «Український ядерний форум», Навчально-науковий центр радіаційної безпеки КНУ ім. Шевченка, Об'єднання «Ядерний страховий пул», Радіобіологічне товариство України, ГО «Центр екологічних ініціатив «Екодія». Зазначені організації відомі в професійних колах, їх представники входять до складу громадських рад органів державної влади і розуміють недосконалість правового регулювання у вирішенні комплексних, міжвідомчих проблем, до яких безумовно належить проблема радіаційного захисту населення України. Перш за все, НКРЗУ доцільно розробити рекомендації щодо розробки планів захисту населення і персоналу у випадку радіаційних аварій на атомних станціях з урахуванням нових викликів, пов'язаних із запровадженням воєнного стану. Найбільш актуальними на нашу думку має стати розробка рекомендацій до Типового аварійного плану АЕС, Плану реагування на радіаційні аварії; запропонувати єдиний, неупереджений, комплексний механізм координації діяльності у забезпеченні радіаційної безпеки населення (оцінювання ризиків, виявлення вразливостей, забезпечення готовності, планування, реагування, відновлення), та механізми його правового забезпечення.

Висновки.

1. Правове регулювання питань захисту населення і персоналу у випадку радіаційних аварій на атомних станціях потребує удосконалення.
2. Визначальною ланкою захисту населення від можливого радіаційного впливу є максимально можливе запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на АЕС.
3. Надійний захист АЕС, як об'єкта критичної інфраструктури, складається з:
 - глибокоєшелонованого п'ятирівневого захисту АЕС, відповідності до НП 3062.141-2008 «Загальні положення безпеки атомних станцій»,

- захисту від сучасних загроз об'єктам критичної інфраструктури: кібертероризм, кібершпигунство, загрози терористичних актів, загрози ракетних обстрілів; інформаційні загрози, створені в рамках інформаційної війни, промислове шпигунство, загрози безпеці персональних даних; неправомірне використання інсайдерської інформації, корпоративне шахрайство.

- запобігання втраті електропостачання для власних потреб АЕС.

4. Створення в Україні повноцінного регулюючого органу з реалізації державної політики з питань ядерної та радіаційної безпеки, як державного колегіального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, шляхом прийняття відповідного Закону. Зазначений Закон має передбачити статтю «Особливості державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки у період воєнного стану».

5. Запровадити систему незалежних консультативно-дорадчих органів на основі Національної комісії з радіаційного захисту населення України (НКРЗУ) з метою:

– визначення слабких місць та шляхи їх розв'язання щодо координації діяльності у забезпеченні радіаційної безпеки населення та рекомендувати удосконалення їх правового регулювання;

– розробки рекомендації щодо особливостей розробки планів захисту персоналу і населення у випадку радіаційних аварій на атомних станціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ядерне законодавство: Збірник нормативно-правових актів / За ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. / Укладачі: Г.І. Балюк, В.Д. Лісовий, С.Г. Плачкова, Т.О. Бурячок / У 2-х томах: Том 2. К.: Видавничий Дім «Ін Юре». 1999. С. 440.
2. Похольок Ю. (2022). Роль Міжнародного агентства з атомної енергії в процесі екологічного оздоровлення радіоактивно забруднених територій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Том 2 № 74. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/273156> (дата звернення 20.02.2023).
3. Краснова М.В., Балюк Г.І., Бобкова А.Г. та інші; під загальною редакцією М.В. Краснової та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев. Проблеми права екологічної безпеки: навчальний посібник; Державний ВНЗ «Навчальний гірничий університет», м. Дніпро, 2016. С. 380
4. Про критичну інфраструктуру. (Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>.
5. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання (Закон України від 19.10.2000 № 2064-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2064-14#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України (Закон України від 18.10.2022 № 2684-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2684-20#Text>
7. Сердюк О. Формування та реалізація державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури. URL: <https://www.bezpeka.ua>.
8. Державний комітет ядерного регулювання України. (2007). Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій (Наказ від 19.11.2007 № 162). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-08#Text>.
9. Шендерович В.Я. Питання підвищення готовності АЕС в умовах воєнних дій. Збірник тез IV Міжнародної конференції «Перспективи впровадження інновацій у атомну енергетику» (30 вересня 2022 року, м. Київ). С. 66. URL: https://gas-inst.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/abstracts_iv_icpiine.pdf.
10. Матвійчук А.О. Удосконалення законодавства України щодо захисту АЕС як об'єктів критичної інфраструктури у військовий час. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Випуск 5 (124). С. 66–71.
11. Когут. Ю. Побудова системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури в умовах війни. URL: <https://www.sidcon.com.ua>.
12. Носовський А.В. Ядерний тероризм Російської Федерації в Україні – виклик для світової безпеки. Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 березня 2022 року. *Вісник Національної академії наук України*. Випуск 5. С. 24–29.
13. Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України (затверджене постановою КМУ від 20.08.2014 № 363). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2014-%D0%BF#n8>.

14. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку (Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Про внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо експерта з радіаційного захисту (Закон України від 16.11.2022 № 2758-ІХ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2758-20#Text>.
16. Декларація про державний суверенітет України прийнята Верховною Радою Української РСР 16.07.1990 № 55-ХІІ. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.
17. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання (Закон України від 14.01.1998 № 15/98-ВР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
18. Про затвердження Положення про Національну комісію з радіаційного захисту населення України (Постанова від 06.10.2009 № 1630-VI). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-17#Text>.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.17>

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Мироненко І.В.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри цивільного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0003-2853-2597
e-mail: ihor.myronenko@pnu.edu.ua

Яремак З.В.,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0002-4862-0570
e-mail: zoryana.yaremak@pnu.edu.ua

Данилюк Л.Р.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0003-3201-8881
e-mail: lesia.danyliuk@pnu.edu.ua

Мироненко І.В., Яремак З.В., Данилюк Л.Р. Юридична відповідальність за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні.

У даній статті розглядаються питання про особливості юридичної відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні, а також основні напрями щодо вдосконалення відповідного правового регулювання.

Санітарно-захисні зони виконують важливу безпекову функцію щодо відмежування потенційно шкідливих об'єктів від місць проживання та перебування людей. У зв'язку із цим на їх територіях встановлюється спеціальний правовий режим, який передбачає істотні обмеження щодо їх господарського використання. Недотримання встановлених вимог щодо правового режиму санітарно-захисних зон є підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

На сьогодні у чинному законодавстві України відсутні спеціальні положення щодо відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. У зв'язку із цим юридична відповідальність за здійснення протиправних дій у цій сфері охоплюється санкціями за вчинення порушень у сфері охорони довкілля «загального характеру» (порушення санітарних норм; самовільне зайняття земельної ділянки; порушення правил екологічної безпеки; проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля; порушення правил використання земель та ін.).

Тому існує необхідність щодо формалізації складів правопорушень, які вже передбачені у нормативно-правових актах щодо регламентації правового режиму земель санітарно-захисних зон, кодифікації законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення у галузі охорони навколишнього природного середовища, запровадження спеціальних санкцій за порушення

правового режиму санітарно-захисних зон, а також уніфікації відповідних положень українського законодавства із правом країн Європейського Союзу.

Ключові слова: санітарно-захисні зони, правовий режим земель, землекористування, земельні відносини, юридична відповідальність, екологічні правопорушення.

Myronenko I.V., Yaremak Z.V., Danyliuk L.R. Legal responsibility for violation of the legal regime of sanitary protection zones in Ukraine.

This article examines the specifics of legal liability for violations of the legal regime of sanitary protection zones in Ukraine, as well as the main directions for improving the relevant legal regulation.

Sanitary protective zones perform an important security function in separating potentially harmful objects from places of residence and stay of people. In this regard, a special legal regime is established on their territories, which provides for significant restrictions on their economic use. Non-compliance with the established requirements regarding the legal regime of sanitary protection zones is the basis for bringing guilty persons to legal responsibility.

Currently, there are no special provisions in the current legislation of Ukraine regarding liability for violations of the legal regime of sanitary protection zones. In this regard, legal responsibility for illegal actions in this area is covered by sanctions for committing violations in the field of environmental protection of a “general nature” (violation of sanitary standards; arbitrary occupation of a plot of land; violation of environmental safety rules; design or operation of structures without protection systems environment; violation of land use rules, etc.).

Therefore, there is a need to formalize the composition of offenses that are already provided for in the normative legal acts on the regulation of the legal regime of lands of sanitary protection zones, the codification of legislation on administrative responsibility for violations in the field of environmental protection, the introduction of special sanctions for violations of the legal regime of sanitary protection zones, as well as the unification of relevant provisions of Ukrainian legislation with the law of the countries of the European Union.

Key words: sanitary protection zones, legal regime of lands, land use, land relations, legal responsibility, environmental offenses.

Постановка проблеми. На сьогодні землі санітарно-захисних зон в Україні є окремим різновидом земель з особливими умовами землекористування. Вони виконують важливу безпекову функцію, оскільки відмежовують потенційно шкідливі об’єкти і споруди від місць проживання та перебування людей. Відтак на відповідних землях (територіях) встановлюється спеціальний правовий режим, які передбачає істотні обмеження щодо їх господарського використання (ст. 114 ЗК України).

У повсякденному житті ми часто стикаємося із санітарно-захисними зонами, оскільки вони в обов’язковому порядку встановлюють навколо промислових підприємств, а також лінійних об’єктів та споруд енергетичної інфраструктури. Однак при цьому також можемо спостерігати різноманітні порушення їх правового режиму, зокрема незаконну забудову відповідних земель (територій). Відтак постає питання про юридичну відповідальність за порушення правового режиму санітарно-захисних зон та ефективність її застосування.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичні та практичні аспекти юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки неодноразово розглядалися у літературі та були предметом фундаментальних досліджень у галузі екологічного та земельного права. Так, необхідно згадати праці В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, М.В. Краснової, Н.Р. Кобецької, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, Ю.С. Шемшученка та ін.

Однак питання правового режиму земель санітарно-захисних зон в Україні, зокрема щодо юридичної відповідальності за відповідні правопорушення, у вітчизняній правовій доктрині висвітлено фрагментарно, що обумовлює необхідність розгляду відповідної проблематики.

Мета дослідження – розгляд питань про особливості юридичної відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні, а також основні напрями вдосконалення відповідного правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Порушення правових норм чи невиконання визначених ними приписів за загальним правилом тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Сфера еколого-правових відносин не є винятком із вказаного, оскільки юридична від-

повідальність є одним із основних елементів правового забезпечення охорони довкілля [1, с. 126]. Застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо створення та функціонування санітарно-захисних зон є однією із невід'ємних складових їх правового режиму.

У літературі юридичну відповідальність за правопорушення у сфері охорони довкілля, як і юридичну відповідальність в цілому, прийнято розглядати в об'єктивному та суб'єктивному значеннях [2, с. 125].

У об'єктивному значенні вона є сукупністю відповідних норм Конституції України, нормативно-правових актів екологічного та земельного права, КУпАП, КК України, ЦК України, а також положень міжнародних конвенцій [2, с. 125]. З науково-теоретичної точки зору юридична відповідальність за екологічні правопорушення є комплексним міжгалузевим інститутом екологічного права, що передбачає застосування санкцій кримінально-правового, адміністративного, цивільно-правового та дисциплінарного характеру щодо осіб, які вчинили екологічне правопорушення [1, с. 127-128].

Водночас у суб'єктивному значенні юридична відповідальність за екологічні правопорушення розглядається як здійснення додаткового обов'язку особою щодо несення негативних для себе наслідків за порушення вимог екологічного законодавства [2, с. 125] чи як застосування передбачених законом засобів впливу до порушників законодавства про охорону довкілля [3, с. 606]. Практично вона проявляється у застосуванні до порушника еколого-правових вимог компетентними державними органами у встановленому законом порядку заходів державно-владного характеру, що проявляються у позбавленні (обмеженні) порушників певних особистих чи майнових благ [1, с. 129].

У доктрині екологічного права юридичну відповідальність за екологічні правопорушення за видом застосовуваних санкцій традиційно прийнято поділяти на дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та цивільно-правову (майнову) [1, с. 126; 2, с. 126-127].

Так, якщо звернутися із даного питання до положень чинного законодавства, то, відповідно до ч. 1 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», порушення законодавства України про охорону довкілля тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. При цьому відповідальність передбачена, зокрема, за такі дії, як: порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; самовільне спеціальне використання природних ресурсів; невиконання розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчиненні опору їх представникам (ч. 2 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

У свою чергу, ст. 211 Земельного кодексу України передбачає цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення вимог земельного законодавства, в т.ч. за такі правопорушення, як:

- самовільне зайняття земельних ділянок;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- відхилення від затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою.

Закон України «Про систему громадського здоров'я», по-суті, закріпив аналогічний перелік видів юридичної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства, зокрема:

- адміністративну відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства, що включають у себе як недотримання вимог санітарного законодавства, так і невиконання приписів посадових осіб органів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері (ст. 54);
- відшкодування шкоди (збитків) (ст. 55). При цьому конкретних складів правопорушень не наведено, а здійснюється відсилання з питань відшкодування шкоди (збитків) до загальних положень ЦК України, ГК України та інших законодавчих актів;
- кримінальну відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства, тобто за діяння проти здоров'я населення, які вчинені внаслідок порушення вимог санітарного законодавства (ст. 56).

При цьому варто окремо відзначити, що у ст. 53 Закону України «Про систему громадського здоров'я» передбачено заходи щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства,

застосування яких із певними застереженнями можна розглядати як особливий різновид санкцій, що застосовуються до відповідних порушників.

Загалом, виходячи із вказаного, можемо констатувати наступне:

– відсутність у законодавстві положень, згідно яких дотримання правового режиму санітарно-захисних зон є самостійним об'єктом правової охорони в цілому та екологічного контролю зокрема, обумовлює відсутність «спеціальних» правових норм щодо відповідальності за його порушення;

– у нормативно-правових актах, які встановлюють правовий режим санітарно-захисних зон, не завжди узгоджено положення щодо юридичної відповідальності за відповідні правопорушення. При цьому можемо спостерігати певну закономірність, коли більш новітні нормативно-правові акти уже не передбачають дисциплінарної відповідальності за порушення відповідного законодавства, перекладаючи розгляд цього питань на розсуд роботодавців (органів управління) у рамках трудових (службових) і внутрішньо-організаційних правовідносин;

– нормативно-правові акти, які встановлюють правовий режим санітарно-захисних зон, містять переважно бланкетні норми щодо юридичної відповідальності за правопорушення у цій сфері, встановлюючи примірний перелік можливих порушень. При цьому, як відзначила М.В. Краснова, основна проблема застосування заходів юридичної відповідальності за «екологічні» правопорушення полягає у формалізації складів правопорушень у цій галузі [2, с. 128-129]. Вказане, зокрема, стосується застосування тих специфічних санкцій за порушення екологічного законодавства, що не охоплюється традиційними видами юридичної відповідальності (як типовий приклад – обмеження, зупинення чи припинення екологічно небезпечної діяльності) [4, с. 210].

Чинний Кодекс про адміністративні правопорушення України встановлює відповідальність за ряд адміністративних проступків, які можуть вчинятися при порушенні правового режиму санітарно-захисних зон. Сюди, зокрема, належать:

- порушення санітарних норм (ст. 42);
- порушення правил використання земель (ст. 53);
- самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1);
- порушення правил землеустрою (ст. 55);
- недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79);
- порушення вимог щодо поведінки з відходами (ст. 82);
- невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (ст. 188-5) та ін.

Загалом вказане надає підстави погодитися із думкою В.В. Костицького щодо необхідності кодифікації адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля [3, с. 608], оскільки на сьогодні воно являє собою недостатньо систематизований набір положень, що міститься у різних розділах КпАП України або взагалі у різних нормативно-правових актах.

Що стосується кримінальної відповідальності, то розділ VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» КК України передбачає відповідальність за такі види злочинних діянь проти довкілля, як:

- порушення правил екологічної безпеки (ст. 236);
- знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245);
- проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253) та ін.

При цьому слід враховувати, що дії щодо порушення законодавства про правовий режим санітарно-захисних зон можуть також містити склади злочинів, передбачених у інших розділах КК України, таких як: самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (ст. 275); службове підроблення (ст. 366); службова недбалість (ст. 367) та ін. Як відзначила із даного приводу М.В. Краснова, кримінальна відповідальність в галузі екології може наставати і за сукупністю злочинів, тобто дії особи, крім кримінальних правопорушень проти довкілля, можуть містити склад і інших злочинів (службове підроблення, зловживання владою чи службовим становищем) [2, с. 133].

Цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення, яка у літературі ще може позначатися як майнова чи компенсаційна [4, с. 216], полягає у покладанні на правопорушника

обов'язку відшкодувати майнову чи моральну шкоду, заподіяну в результаті порушення еколого-правових вимог [1, с. 136]. Таким чином вона спрямована на стримування екологічної шкоди (запобігання їй) шляхом стягування з винної особи вартості її ліквідації. Як впливає із узагальненої практики Верховного Суду щодо вирішення спорів у сфері захисту довкілля та екологічних прав, застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних осіб від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів [5, с. 10-11].

У чинному законодавстві на сьогодні відсутні норми, котрі б передбачали цивільно-правову відповідальність безпосередньо за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. Однак стягнення відповідного відшкодування за можливі порушення (як приклад: відновлення зелених насаджень чи ґрунтів у санітарно-захисній зоні, знесення самовільної забудови тощо) може здійснюватися на загальних засадах відповідно до ст. 68-69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших положень законодавства.

Загалом, юридична відповідальність за порушення законодавства про санітарно-захисні зони, як і відповідальність за екологічні правопорушення в цілому, виконує ряд функцій: охоронну, компенсаційну, превентивну, каральну та ін. [1, с. 129].

Однак, незважаючи на усю їх важливість, застосуванням заходів юридичної відповідальності далеко не завжди вдається забезпечити дотримання правового режиму санітарно-захисних зон, а у разі виникнення відповідних порушень законодавства – забезпечити їх усунення. Це може відбутися у силу ряду чинників, таких як:

- вплив передбачених законом строків притягнення до юридичної відповідальності порушників законодавства про правовий режим санітарно-захисних зон (ст. 38. КпАП, ст. 49 КК України, ст. 257-258 ЦК України (загальна та спеціальна позовна давність) та ін.);

- у ряді випадків – слабкість та малозначність санкцій за відповідні порушення, що в цілому характерно для юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля [3, с. 616]. Як відзначила із даного питання М.В. Краснова, існує невідповідність сучасних розмірів штрафів за законодавством України про відповідальність за «екологічні» правопорушення у порівнянні із законодавствами країн Європейського Союзу, де відповідні штрафи можуть сягати 10 000-20 000 євро [2, с. 133];

- вчинення відповідних порушень колегіальними органами (в першу чергу – органами місцевого самоврядування), що виключає «індивідуальну» правову відповідальність. Так, на сьогодні уже складно здивувати чисельними повідомленнями про факти незаконної забудови як санітарно-захисних, так і інших територій із спеціальним правовим режимом, що здійснені відповідно до рішень місцевих рад;

- наявність прогалин та колізій у регулюванні правового режиму санітарно-захисних зон, постійні зміни законодавства та реорганізації органів державного екологічного контролю, несвоєчасне внесення змін до містобудівної документації в частині закріплення меж санітарно-захисних зон та ін.

Вказане об'єктивно знижує ефективність як правового регулювання, так і правозастосовної діяльності у досліджуваній сфері. Тому, крім удосконалення існуючого правового регулювання, також постає питання про запровадження додаткових положень (механізмів) щодо забезпечення дотримання правового режиму санітарно-захисних зон, зокрема встановлення прямої законодавчої заборони здійснення державної реєстрації прав на споруджені у їх межах об'єкти нерухомого майна.

Висновки. Недотримання встановлених вимог щодо правового режиму санітарно-захисних зон є підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, що передбачає застосування щодо них у встановленому порядку ряду санкцій з боку компетентних державних органів.

Однак на сьогодні у чинному законодавстві України відсутні спеціальні положення щодо відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. Тому юридична відповідальність за здійснення протиправних дій у цій сфері охоплюється санкціями за вчинення правопорушень у сфері охорони довкілля «загального характеру» (порушення санітарних норм; самовільне зайняття земельної ділянки; порушення правил екологічної безпеки; проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля та ін.).

У зв'язку із цим існує необхідність щодо формалізації складів правопорушень, які вже передбачені у нормативно-правових актах щодо регламентації правового режиму земель санітар-

но-захисних зон, кодифікації законодавства щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі охорони навколишнього природного середовища, запровадження спеціальних санкцій за порушення правового режиму санітарно-захисних зон, а також уніфікації відповідних положень українського законодавства із правом країн Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
2. Краснова М.В., Краснова Ю.А. Реалізація та захист екологічних прав громадян: теоретико-правові аспекти: наукове видання. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2021. 148 с.
3. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ: ІЗП і ПЗ, 2003. 772 с.
4. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / Під заг. ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: Нац. гірн. ун-т, 2016. 575 с.
5. Огляд за результатами вивчення судової практики вирішення КГС ВС спорів, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав (Судова палата для розгляду справ щодо корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів). К. 2021. 34 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Oglyad_dovkillya_ekolog_prava_2021_11_17.pdf.

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 331.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.18>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ЗАЙНЯТОСТІ ОКРЕМІЙ КАТЕГОРІЇ ОСІБ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Безденєжна Д.О.,

*викладач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету*

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

ORCID: 0000-0003-4420-0330

e-mail: daryna.bezdieniezhna@karazin.ua

Безденєжна Д.О. Адміністративно-правове регулювання надання послуг Державною Службою Зайнятості окремії категорії осіб в умовах воєнного часу.

У статті досліджується концепція адміністративно-правового регулювання надання послуг Державною службою зайнятості в контексті воєнного часу. Особливу увагу приділено обслуговуванню окремих категорій громадян, які найбільше постраждали від війни в Україні. Серед цих категорій виділяються внутрішньо переміщені особи, учасники бойових дій та особи з інвалідністю.

Автор підкреслює важливість виділення зазначених категорій осіб серед інших через їхню підвищену психічно-емоційну вразливість та значні соціально-економічні втрати, спричинені війною в Україні. Державна служба зайнятості, будучи ключовим органом виконавчої влади в галузі сприяння зайнятості населення, виконує критичну роль у забезпеченні соціальної підтримки та інтеграції окремих категорій осіб, особливо в умовах воєнного часу. Її функції включають не тільки допомогу у працевлаштуванні, але й надання комплексних послуг, орієнтованих на соціально-економічну адаптацію внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю до повсякденного життя.

У статті детально аналізуються три ключові послуги, які надає Державна служба зайнятості. По-перше, це організація професійної освіти для зареєстрованих безробітних у спеціалізованих центрах професійно-технічної освіти, що входять до структури служби. По-друге, це механізм надання ваучерів для здобуття вищої освіти в акредитованих закладах вищої освіти за сприяння Державної служби зайнятості. По-третє, це підтримка у формі грантів, призначених для стимулювання підприємницької діяльності та відкриття власної справи. Серед основних проблем у механізмі надання зазначених послуг акцентується увага на подоланні передусім психологічних бар'єрів у реципієнтів, труднощах у забезпеченні інформаційної підтримки щодо пропонованих послуг, а також спрощенні процесу отримання та подальшої реалізації цих послуг. Акцентується увага на необхідності розширення класифікатора професій, за якими можна отримати безкоштовний ваучер на навчання у вищих навчальних закладах, з метою задоволення потреб більшості користувачів послуг, враховуючи їхні індивідуальні здібності та побажання.

Зроблено висновок, що успішне адміністративно-правове регулювання надання послуг для специфічних категорій осіб обумовлене співпрацею державних структур, вищих навчальних закладів, благодійних організацій та самих отримувачів послуг з метою забезпечення їхньої успішної інтеграції у соціально-економічне життя, зокрема реабілітації внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю у суспільному середовищі.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, послуги Державної служби зайнятості, внутрішньо переміщенні особи, учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, ваучер на навчання, грант на власну справу.

Bezdienezhna D.O. Administrative-legal regulation of the provision of services by the State Employment Service to a separate category of persons in wartime conditions.

The article examines the concept of administrative legal regulation of service provision by the State Employment Service in the context of wartime. Particular attention is paid to servicing certain categories of citizens who have suffered the most from the war in Ukraine. These categories include internally displaced persons, combatants and persons with disabilities.

The author emphasizes the importance of distinguishing these categories of persons from others due to their increased mental and emotional vulnerability and significant socio-economic losses caused by the war in Ukraine. The State Employment Service, as a key executive body in the field of employment promotion, plays a critical role in providing social support and integration of certain categories of people, especially in wartime. Its functions include not only employment assistance, but also the provision of comprehensive services aimed at the socio-economic adaptation of internally displaced persons, combatants and persons with disabilities to everyday life.

The article provides a detailed analysis of three key services provided by the State Employment Service. Firstly, it's the organization of vocational education for registered unemployed individuals in specialized vocational training centers that are part of the service's structure. Secondly, it's the mechanism of providing vouchers for higher education in accredited higher education institutions with the assistance of the State Employment Service. Thirdly, it's support in the form of grants aimed at stimulating entrepreneurial activity and starting your own business. Among the main problems in the mechanism of providing these services, attention is focused on overcoming primarily psychological barriers in recipients, difficulties in providing informational support regarding the offered services, as well as simplifying the process of obtaining and further implementing these services. Emphasis is placed on the necessity of expanding the classifier of professions for which one can receive a free voucher for education in higher educational institutions, in order to meet the needs of the majority of service users, taking into account their individual abilities and preferences.

The conclusion is drawn that successful administrative - legal regulation of service provision for specific categories of individuals is conditioned by the cooperation of state structures, higher education institutions, charitable organizations, and the service recipients themselves to ensure their successful integration into socio-economic life, including the rehabilitation of internally displaced persons, combatants, and persons with disabilities in the community.

Key words: administrative-legal regulation, services of State Employment Service, internally displaced persons, combatants, individuals with disabilities due to war, training voucher, grant for own business.

Постановка проблеми. В умовах воєнного часу, зростає необхідність у забезпеченні соціального захисту населення, зокрема у сфері зайнятості населення. Державна Служба Зайнятості відіграє ключову роль у підтримці громадян та сприяє їхньому працевлаштуванню та перекваліфікації. Сьогодні на тлі російсько-української війни спостерігається значне збільшення осіб, які постраждали внаслідок військових дій та потребують належного соціального забезпечення з боку держави у сфері працевлаштування. З початком повномасштабного російського вторгнення життя українців зазнало кардинальних змін. Багато громадян були змушені залишити свої домівки та шукати прихисток у інших регіонах України, інші стали на захист Батьківщини, а після демобілізації адаптуються до мирного життя. Ці групи потребують особливої уваги та цільових заходів підтримки, для забезпечення їх соціальної та економічної стабільності.

Адміністративно-правове регулювання надання послуг Державною службою зайнятості уразливим категоріям осіб, які постраждали внаслідок війни, є важливою складовою соціальної політики держави. На сьогоднішній день ДСЗ активно адаптується до сучасних викликів та розширює систему послуг для осіб, які намагаються інтегруватися у цивільного життя. Проте, таке регулювання має бути адаптоване до поточних викликів та потреб, враховуючи специфічні умови, в яких опинилися постраждалі громадяни. Це зумовлює необхідність перегляду та вдосконалення адміністративно-правових механізмів, що регулюють надання послуг цим категоріям населення.

Стан опрацювання. Питання надання державних соціальних послуг у сфері зайнятості населення досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як О. Волярська, Т. Вонберг, Т. Кицак, В. Петюх, Л. Фокас, Л. Щетініна, Ю. Маршавін, В. Скульська, Д. Прайс, Ф. Туй, Е. Хансен та інші. У своїх роботах вони запропонували шляхи та конкретні механізми вдосконалення окремих соціальних послуг у сфері зайнятості населення, включаючи працевлаштування, профорієнтацію та організацію професійного навчання для безробітних.

Однак, поточна соціально-економічна ситуація, яка значно погіршилася через повномасштабне вторгнення, підкреслює необхідність розширення послуг саме для осіб, які найбільше постраждали від військових дій. Зокрема, постає необхідність удосконалення механізмів регулювання цільових програм, які враховують специфічні проблеми внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни під час їхнього повернення до цивільного життя.

Мета статті полягає у розгляді адміністративно-правового регулювання надання послуг Державної служби зайнятості внутрішньо переміщеним особам, учасникам бойових дій та особам з інвалідністю в умовах воєнного конфлікту.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення **таких завдань**:

- проаналізувати поточний стан адміністративно-правового регулювання надання послуг Державною службою зайнятості ВПО, УБД та осіб з інвалідністю;
- дослідити законодавчі та адміністративні норми, що регулюють процес надання підтримки та соціального захисту ВПО, УБД та осіб з інвалідністю;
- виявити основні проблеми та недоліки, що існують у системі надання послуг цим категоріям населення під час воєнного конфлікту;
- виділити можливі шляхи вдосконалення адміністративних процедур та механізмів надання послуг ВПО, УБД та особам з інвалідністю з боку Державної служби зайнятості.

Виклад основного матеріалу. Проблему адміністративно-правового регулювання надання послуг у сфері забезпечення права на зайнятість Державною службою зайнятості, зокрема в контексті соціального захисту найуразливіших верств населення, потрібно вирішувати вже сьогодні. Зокрема, звернення до Основного Закону України, а саме статті 43, що гарантує право кожного на працю, включаючи можливість заробляти собі на життя працею за власним вибором або згодою, а також статті 53, яка передбачає право на освіту, відображає необхідність забезпечення доступу до професійного навчання та працевлаштування для ВПО, учасників бойових дій та ветеранів. Це є важливою складовою реалізації їх конституційних прав, сприяючи їхній соціальній інтеграції та гідному життю через отримання необхідних навичок та знань для ефективного працевлаштування.

Для проведення аналізу адміністративно-правового регулювання надання послуг Державною службою зайнятості, важливо розглянути правову сутність цього явища, оскільки воно представляє собою складний та динамічний процес, що постійно трансформується в контексті змін суспільних відносин. Т.С. Візир розглядає адміністративно-правове регулювання в сфері безпеки України як діяльність державних органів, спрямовану на упорядкування, захист і розвиток суспільних відносин, що виникають у сфері політичної, екологічної, науково-технологічної, економічної (фінансової), демографічної, інформаційної, соціальної та військової безпеки в Україні [1; с. 155]. Р.В. Шаповал і Н.Ю. Цибульник описують адміністративно-правове регулювання як набір конкретних інструментів і методів, що використовуються органами виконавчої влади під час застосування права з метою контролю та регулювання управлінських відносин з точки зору адміністративного права [12; с. 43]. Зважаючи на думку В.І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання має наступні характеристики: 1) це вплив держави на відносини між її суб'єктами; 2) воно здійснюється за допомогою правових інструментів, що утворюють механізм адміністративно-правового впливу; 3) його метою є організація державно-владних відносин; 4) воно встановлює юридичні права та обов'язки учасників таких відносин [11; с. 109].

На підставі вищевикладеного адміністративно-правове регулювання надання послуг Державної служби зайнятості можна визначити як діяльність державних органів, спрямовану на організацію, контроль та розвиток суспільних відносин, що виникають у процесі надання соціальних послуг населенню через ДСЗ. Це включає в себе застосування конкретних інструментів і методів з боку органів виконавчої влади з метою забезпечення якісного та доступного обслуговування громадян, встановлення відповідних прав та обов'язків для учасників процесу надання соціальних послуг, а також упорядкування внутрішніх процесів ДСЗ та їх взаємодії з громадою.

У контексті статті ми розглядаємо надання послуг «окремим категоріям осіб в умовах воєнного часу» як допомогу тим, хто безпосередньо постраждав або взяв участь у військових конфліктах. Ці особи включають в себе внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю, і потребують спеціальної уваги через декілька причин. По-перше, соціальна відповідальність держави перед своїми громадянами, зокрема перед тими, хто ризикував життям та здоров'ям у захисті країни, вимагає забезпечення їм відповідних можливостей працевлаштування, професійної підготовки та підтримки. По-друге, внутрішньо переміщені особи та ветерани війни зазвичай втрачають стандартну соціальну та економічну підтримку через участь у бойових діях або евакуацію. Їм необхідна допомога у поверненні до повсякденного життя, включаючи психологічну реабілітацію та пошук гідної роботи. По-третє, учасники бойових дій та ветерани війни можуть мати унікальний досвід і вміння, які можуть бути цінними для певних видів робіт або професій. Однак їм може бути складно адаптуватися до цивільного життя та знайти роботу, що відповідає їхнім навичкам. Це особливо актуально з урахуванням того, що більшість демобілізованих осіб мають інвалідність внаслідок воєнних дій, що обмежує їх можливості працевлаштування. Статус ветеранів війни та внутрішньо переміщених осіб в Україні регулюється відповідним законодавством. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»[3] та «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»[4] містять законодавчі норми, які визначають поняття категорій ветеранів війни та внутрішньо переміщених осіб, що допомагає ефективному адміністративно-правовому регулюванню надання послуг Державною службою зайнятості, що сприяє забезпеченню їхніх потреб та захисту їхніх прав.

На сьогоднішній день Державна служба зайнятості, як безпосередній орган виконавчої влади, що надає соціальні послуги у сфері зайнятості, спільно з урядом, зробила значний внесок у поліпшення соціально-економічної ситуації на ринку праці. На офіційному веб-сайті Державної служби зайнятості представлено актуальні соціальні послуги, які надаються в рамках програми підтримки внутрішньо переміщеним особам, учасникам бойових дій та особам з інвалідністю. Ці послуги включають: 1) професійне навчання; 2) ваучери на навчання у вищих навчальних закладах; 3) гранти на власну справу. Пропонуємо ретельно проаналізувати ці послуги та дослідити їхню ефективність у контексті адміністративно-правового регулювання.

Одним із пріоритетних напрямків діяльності Державної служби зайнятості, як ключового органу виконавчої влади у сфері зайнятості, є організація професійного навчання для зареєстрованих внутрішньо-переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни. Служба здійснює комплексні заходи, спрямовані на підвищення рівня професійної кваліфікації зазначених осіб, забезпечуючи їм можливість здобуття нових знань і навичок, необхідних для успішного працевлаштування. Важливим компонентом діяльності Державної служби зайнятості у цьому напрямку є організація професійного навчання для зазначеної категорії осіб в закладах вищої освіти та закладах професійної (професійно-технічної) освіти, які підпорядковуються Державній службі зайнятості. У березні 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову, яка регулює Порядок професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних [7], що охоплює усіх безробітних, які мають право на отримання соціальних послуг у цій сфері. Проте, цей нормативний акт не враховував специфічні потреби учасників бойових дій та ветеранів війни. Внаслідок цього виникла необхідність затвердження урядом експериментального проекту, спрямованого на організацію професійного навчання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, що підпорядковуються Державній службі зайнятості. Цей проект має більш вузьку спеціалізацію, зосереджуючись на конкретних потребах осіб, які найбільше постраждали, захищаючи державу. Таким чином таке навчання здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 984 від 15 вересня 2023 року, яка регламентує порядок та умови проведення професійного навчання для цих категорій осіб. Метою експериментального проекту є підтримання конкурентоспроможності учасників бойових дій та осіб з інвалідністю у наслідок війни через організацію професійного навчання та перекваліфікації [5]. Це передбачає створення умов для здобуття сучасних знань і навичок, що відповідають вимогам ринку праці. Проект забезпечує доступ до якісної освіти та професійної підготовки, що сприятиме успішній інтеграції цих категорій населення у трудову діяльність. Основні заходи проекту включають розробку спеціалізованих навчальних програм, адаптованих до потреб і можливостей ветеранів, співпрацю з провідними навчальними закладами та підприємствами, а також надання соціально-психологічної підтримки.

Особливу увагу приділяють створенню індивідуальних планів професійного розвитку, що враховують особисті інтереси та потенціал кожного учасника. Крім того, проект передбачає фінансову підтримку для покриття витрат на навчання, на проживання в період навчання, а також на проїзд до місця проходження навчання та у зворотньому напрямку в період проходження професійної підготовки, що забезпечує рівні можливості для всіх зацікавлених осіб, що гарантується Наказом Міністерства економіки України від 28. 03. 2023 № 14432 [6].

Аналізуючи послугу з навчання у Центрах професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості, можна виокремити як переваги, так і недоліки цієї послуги. До переваг слід віднести: прийом на навчання без вступних іспитів, зручне територіальне розташування поблизу місця проживання, максимальне врахування потреб роботодавців під час навчання, висока швидкість навчання (програми навчання у ЦПТО коротші за терміном у порівнянні з програмами закладів вищої освіти), практична спрямованість (навчання у ЦПТО орієнтоване на практичні навички, які можна відразу застосувати на робочому місці, що особливо важливо для спеціальностей, що потребують специфічних технічних знань і вмінь), а також фінансова доступність (навчання у ЦПТО здебільшого є безкоштовним або має невисоку вартість завдяки державному фінансуванню та підтримці).

Водночас, не можна оминати і недоліки такого навчання, до яких належать: обмеженість спеціалізацій (вибір спеціальностей у ЦПТО може бути обмеженим порівняно з закладами вищої освіти, які пропонують різноманітні напрями діяльності), рівень теоретичних знань (програми у ЦПТО більше орієнтовані на практичні навички, а теоретична підготовка може бути менш глибокою у порівнянні з програмами вищої освіти), кар'єрні перспективи (отримання вищої освіти, яка підтверджується дипломом вищого навчального закладу, розширює перспективи кар'єрного розвитку та відкриває доступ до більш престижних і високооплачуваних посад.)

Для подолання зазначених недоліків та з метою розширення можливостей для постраждалих від українсько-російської війни, Державна служба зайнятості утілює стратегічний підхід, співпрацюючи з установами вищої освіти. Цей захід націлено на забезпечення додаткових можливостей для подолання складнощів безробіття, що є актуальним для цієї категорії осіб. Уряд вирішив надати можливість внутрішньо переміщеним особам, учасникам бойових дій та особам з інвалідністю внаслідок війни опанувати нові, відповідно до ринкових потреб, професії за допомогою безкоштовних ваучерів на навчання. Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» ваучер – це стандартизований документ, який надає особі право на перепідготовку за робітничою професією, підготовку за спеціальністю для отримання магістерського ступеня на основі вже здобутого ступеня бакалавра або магістра у іншій спеціальності, а також можливість отримання наступного рівня освіти (за винятком третього рівня вищої освіти), спеціалізацію та підвищення кваліфікації у навчальних закладах або на роботодавця [8]. Згідно з оновленим установленим порядком, ваучери для підтримки конкурентоспроможності певних категорій громадян на ринку праці видаються одноразово. Ця можливість доступна особам, які мають професійно-технічну або вищу освіту, не є безробітними (тобто не зареєстровані у службі зайнятості як безробітні) та не проходили навчання за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття протягом останніх трьох років. При цьому визначено максимальну суму ваучера, яка становить десятикратний розмір прожиткового мінімуму (на поточний момент ця сума становить 30 280 грн), а вартість навчання не може перевищувати цю суму. У разі, якщо вартість навчання вище зазначеної суми, різницю має доповнювати особа самостійно [9]. На основі ваучера здійснюється перепідготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації за професіями і спеціальностями, що відповідають пріоритетним видам економічної діяльності, а також підготовка на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні. Навчання проводиться професійно-технічними та вищими навчальними закладами, підприємствами, установами і організаціями, які мають ліцензію на надання освітніх послуг. У переліку професій і спеціальностей, за якими може бути виданий ваучер, зазначено приблизно 120 напрямків, охоплюючи різноманітні галузі, такі як ІТ-технології, будівництво, транспорт, освіта, медицина, сільське господарство, соціальне обслуговування та інші. Цей перелік є результатом затвердження Міністерством економіки України [10].

На практиці адміністративно-правове регулювання послуги, що надається за допомогою ваучерів на навчання для певних категорій осіб, виявляється не таким досконалим у забезпеченні повного здійснення їх права на освіту. Це призводить до зменшення попиту на такі послуги з

різних причин. По-перше, програма має обмежене фінансування, що призводить до того, що багато цільових осіб не можуть собі дозволити продовжувати навчання через відсутність коштів. По-друге, програма спрямована на осіб, які вже мають професійну освіту, в той час як багато молодих людей, які взяли участь у бойових діях, не мали можливості отримати освіту до війни і, відповідно, не можуть скористатися безкоштовним ваучером на навчання. По-третє, низький рівень інформованості про цю програму серед цільової аудиторії є серйозною перешкодою, оскільки мало хто знає про її існування та умови участі. По-четверте, перелік доступних професій за програмою є обмеженим, що не відповідає сучасним потребам ринку праці та обмежує можливості вибору для учасників. Особливу увагу слід звернути на те, що більшість цих осіб мають фізичні обмеження, які перешкоджають їм працювати на роботах з великим фізичним навантаженням.

У зв'язку з вищезазначеними викликами постає питання про доцільність створення та удосконалення центрів ветеранського розвитку на базі закладів вищої освіти. Вважаємо, що відповідь на це питання є однозначно позитивною. Наразі спостерігається тенденція відкриття таких центрів по всій країні за ініціативою Міністерства у справах ветеранів у співпраці з провідними вищими навчальними закладами. На сьогоднішній день зазначений експериментальний проект щодо відкриття центрів ветеранського розвитку реалізований на базі 14 закладів вищої освіти у різних областях країни. Мета відкриття таких центрів полягає в сприянні інтеграції ветеранів у військових діях у мирне суспільство шляхом освітніх програм та подальшого їх працевлаштування, сприяючи їх успішному переходу до цивільного життя та професійному зростанню. Центри ветеранського розвитку створені для вирішення проблем, з якими стикаються демобілізовані особи у процесі адаптації до цивільного життя, зокрема сприяння зайнятості або самозайнятості. Для забезпечення їхнього успішного включення в цивільне життя необхідно створити умови для їх адаптації, зокрема, забезпечити їм правовий, менторський і, що найважливіше, психологічний супровід під час навчання. Таким чином, центри ветеранського розвитку також мають виконувати координаційну роботу у реалізації навчальних програм підготовки, а також надавати інформаційні та консультативні послуги, що сприятиме вирішенню проблеми необізнаності з можливими соціальними послугами. Розвиток таких центрів дозволить забезпечити персоналізований підхід у роботі з ветеранами, задовольнити їхні освітні потреби, а також сприятиме перезапуску їхніх професійних компетенцій та розвитку підприємницьких ініціатив.

Також у рамках доступних професій у класифікаторі спеціальностей, за якими можна отримати ваучер на безкоштовне навчання, варто розглянути включення додаткової спеціальності, такої як «помічник ветеранів». Це дозволить особам, які мають бажання надавати допомогу ветеранам, отримати спеціалізовану підготовку для цієї конкретної сфери.

Включення такої спеціальності може вирішити кілька викликів одночасно. По-перше, це забезпечить цільову категорію осіб додатковими робочими місцями. По-друге, це сприятиме розширенню вказаних ветеранських центрів та підвищенню кількості досвідчених спеціалістів, які будуть працювати з ветеранами, що допоможе забезпечити їхню успішну інтеграцію у суспільство та ринок праці.

Додатково до наведених вище послуг Державної служби які надаються учасникам бойових дій, особам з інвалідністю та членам їх сімей, важливою є послуга надання грантів на розвиток власної справи для цієї категорії осіб у рамках програми «Робота». Це обґрунтовано тим, що створення власної справи може бути ефективним шляхом для їхнього соціального та економічного реабілітування. Повномасштабне вторгнення призвело до розгляду урядом можливості надання фінансової підтримки на розвиток власного бізнесу з метою підтримки внутрішньої економіки країни, яка страждає внаслідок військових дій. Ініціатива, яка включена до Постанови КМУ від 21 червня 2022 року № 738 «Деякі питання надання грантів бізнесу», передбачає надання безповоротної державної допомоги у формі грантів з метою сприяння зайнятості населення та розвитку або створенню підприємницької діяльності [2]. Важливо зазначити, що ця послуга доступна для всіх українців, які відповідають законодавчо встановленим критеріям. У контексті тематики статті варто звернути увагу на відмінності у розмірах грантів та механізмах їх реалізації для учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок війни та членів їхніх сімей. Вказані категорії осіб можуть отримати грант у розмірі до 250 тисяч гривень при умові створення принаймні одного робочого місця; до 500 тисяч гривень – мінімум двох робочих місць; до 1 мільйона гривень для учасників бойових дій та осіб з інвалідністю при створенні мінімум 4 робочих місця. Для порівняння, максимальна сума гранту для інших категорій складає до 250 тисяч гривень (при умові

створення двох робочих місць). Одночасно зазначено, що додатковою умовою для учасників бойових дій та осіб з інвалідністю, які мають намір подати заявку на отримання гранту у розмірі від 500 тисяч гривень, є необхідність мати статус фізичної особи-підприємця протягом не менш як 36 місяців, а також здійснити внесок з власних коштів у розмірі 30% від загальної суми гранту.

Навіть при теоретичній можливості отримати грант на розвиток власної справи до 1 мільйона гривень для деяких категорій осіб, додаткові умови ускладнюють процес отримання такої підтримки через вимоги до співфінансування, які можуть бути недосяжними для багатьох демобілізованих осіб або людей з інвалідністю, що мають обмежені фінансові ресурси. До того ж, більшість учасників бойових дій та осіб з інвалідністю на момент бажання створення бізнесу не мають статусу фізичних осіб-підприємців протягом необхідного періоду, що також перешкоджає отриманню такого гранту на практиці.

Однією з основних умов для отримання грантів на власну справу, окрім подання заявки, є написання бізнес-плану. Ця вимога відлякує багатьох потенційних заявників, адже особам, які не мають попереднього досвіду участі в підприємницькій діяльності, складно зрозуміти механізми написання бізнес-плану. У зв'язку з цим виникає необхідність у створенні експрес курсів та воркшопів для початківців-підприємців, які будуть проводитися фахівцями Державної служби зайнятості. При цьому необхідно залучити професіоналів з підприємницької сфери, які можуть надати індивідуальні консультації з розробки бізнес-плану, оскільки кожна підприємницька ініціатива є унікальною і вимагає індивідуального підходу. Це допоможе їм розробити індивідуальний, реалістичний і ефективний бізнес-план та отримати фундаментальні знання та вміння в управлінні підприємницькою діяльністю. Такий підхід сприятиме формуванню стійкого та конкурентоспроможного бізнесу серед молодих підприємців.

Також серед умов отримання грантів є створення щонайменше одного робочого місця (залежно від суми гранту) протягом 6 місяців з отримання гранту, здійснення діяльності не менше трьох років, укладання контракту мінімум на 2 роки та сплата податків, зокрема за найманих працівників. За деякими опитуваннями, близько 65% ветеранів та тих, хто зараз служить у лавах Збройних Сил України, хотіли б відкрити власну справу. Проте вони стикаються з проблемами, зокрема з браком можливостей для перекваліфікації [13]. У цьому контексті слід повернутися до доцільності розширення класифікатора професій, за якими можна отримати ваучер на безкоштовне навчання та надати можливість бажуючим відкрити власну справу оволодіти необхідними знаннями з підприємницької діяльності, маркетингу, бухгалтерії та основ управління.

Важливо звернути увагу на необхідність запровадження податкових механізмів подальшого стимулювання підприємницької діяльності серед ветеранів, а також державних програм кредитування. По-перше, необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт, який слугуватиме основою для регулювання відкриття та ведення бізнесу ветеранами, а саме учасниками бойових дій, особами з інвалідністю та членами їх сімей. По-друге, для стимулювання таких осіб до започаткування власної справи слід розробити компромісний варіант спрощеної системи оподаткування не тільки під час дії воєнного стану, а і після його закінчення. По-третє, варто створити спеціальний фонд для кредитування такого бізнесу на пільгових умовах, який фінансуватиметься як за рахунок державних коштів, так і за рахунок благодійних організацій та міжнародних партнерів. Також важливо спростити процедуру отримання дозволів та ліцензій для підприємств започаткованих ветеранами або членами їх сімей, аби значно зменшити час і зусилля, необхідні для отримання відповідних документів.

Висновки. Розглядаючи адміністративно – правове регулювання надання соціальних послуг для окремих категорій громадян, а саме внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни можемо дійти висновку, що таке регулювання є невід'ємною частиною забезпечення гнучкої та доступної системи отримання професійного навчання та перспективи розвитку власної справи для цих категорій громадян.

Запропоноване визначення адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг Державної служби зайнятості включає характеристики організації, контролю, розвитку суспільних відносин, застосування адміністративних інструментів і методів, забезпечення прав та обов'язків, упорядкування внутрішньої діяльності ДСЗ та взаємодії з громадою та іншими суб'єктами задля забезпечення комфортного та ефективного інтегрування внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій та осіб з інвалідністю у цивільне життя.

Існуюча законодавча база та система послуг, що надаються Державною службою зайнятості,

є чітко визначеними, однак відсутність конкретного механізму реалізації цих послуг ускладнює їх практичне впровадження. Складність запроваджених послуг та низька обізнаність про їхнє існування значно уповільнюють процес швидкої реабілітації осіб після звільнення з військової служби та їх інтеграцію в мирне життя. Це призводить до труднощів у доступі до необхідних ресурсів і можливостей, що негативно впливає на соціальну та професійну адаптацію ветеранів. Ситуація вимагає активних заходів щодо підвищення поінформованості та спрощення процедур надання підтримки для забезпечення ефективної реабілітації та інтеграції.

Збільшення кількості профільних фахівців у центрах ветеранського розвитку на базі закладів вищої освіти, розширення класифікаторів професій, за якими можна отримати ваучер на безкоштовне навчання, а також збільшення фінансування цієї послуги є актуальними кроками для створення сприятливих умов соціальної адаптації та професійного зростання учасників бойових дій і осіб з інвалідністю. Ці заходи сприятимуть їхній інтеграції в економічне та соціальне життя країни, забезпечуючи можливість активної участі в суспільних процесах.

Державна підтримка у відкритті власної справи ветеранами війни та членами їх сімей в Україні є надзвичайно важливою як для соціально-економічної реабілітації учасників програми, так і для покращення загальної економічної ситуації в країні. Існуючі державні ініціативи та програми, зокрема надання грантів на власну справу є важливими кроками в цьому напрямку. Проте, для максимального розкриття потенціалу цих стартапів необхідно врахувати та подолати ряд проблем і викликів. Комплексний підхід і тісна співпраця між державними органами, закладами вищої освіти, приватним сектором та громадянським суспільством сприятимуть не лише соціальній адаптації ветеранів, але й забезпечать позитивний вплив на економічний розвиток країни. Професійне навчання майбутніх бізнесменів, запровадження податкових пільг, створення спеціальних фондів для пільгового кредитування, залучення благодійних організацій та міжнародних партнерів, а також спрощення процедур отримання дозволів та ліцензій для такого бізнесу є необхідними заходами для стимулювання та розвитку підприємництва серед ветеранів. Це, у свою чергу, підвищить рівень зайнятості, збільшить внесок ветеранів у економіку та зміцнить соціальну стабільність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Візір Т.С. Адміністративно-правове регулювання сфери безпеки України. *Юридичний бюлетень*. Вип. 8. 2018. С. 150–156.
2. Деякі питання надання грантів бізнесу: *Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Заява* від 21.06.2022 № 738. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-2022-%D0%BF#n19> (дата звернення: 09.06.2024).
3. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: *Закон України* від 22.10.1993 № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: *Закон України* від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
5. Про реалізацію експериментального проекту з організації професійного навчання учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни в закладах професійної (професійно-технічної) освіти Державної служби зайнятості: *Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Форма типового документа, Заява* від 15 вересня 2023 № 984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
6. Про затвердження Порядку компенсації зареєстрованим безробітним витрат на проїзд до місця проходження навчання та у зворотному напрямку в період проходження проходження професійної підготовки або перепідготовки, підвищення кваліфікації: *Наказ Міністерства економіки; Наказ, Порядок, Форма* від 28.09.2023 № 14432. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1973-23#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
7. Про затвердження Порядку професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації зареєстрованих безробітних: *Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Сертифікат, Форма типового документа* від 24.03.2023 № 264. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.06.2024).

8. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#n305> (дата звернення: 09.06.2024).
9. Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності деяких категорій громадян на ринку праці: *Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Форма типового документа, Перелік* від 20.03.2013 № **207**. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
10. Про затвердження Переліку професій, спеціальностей, для навчання за якими може бути виданий ваучер *Міністерство економіки*; Наказ, Перелік від 11.04.2023 № 2040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0793-23#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
11. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Диска плюс, 2012. 648 с.
12. Шапова Р.В., Цибульник Н.Ю. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у секторі безпеки України. *Право та державне управління*. № 4. 2021. С. 39–44.
13. 64% військових хочуть відкрити власну справу: як держава може їм допомогти: Мінфін. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2024/02/19/121798572/> (дата звернення: 09.06.2024).

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.19>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄНОГО СТАНУ

Безкровний Ю.А.,
аспірант юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
ORCID: 0009-0007-2201-9190
e-mail: bezkrovniy@karazin.ua

Безкровний Ю.А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану.

На даний момент в Україні діє режим воєнного стану. Історично відомо, що військові конфлікти різного характеру і масштабу з давніх-давен стали невід'ємною ознакою еволюції людства. А тому у давнину війна була нормальним, природним станом народів, тоді як мир – станом випадковим. Людство стало більше сприймати цінність життя. Але, у XXI столітті Україна зіштовхнулася з подіями, які у наш час, здавалося, є неприпустими і у багатьох громадян виникає питання, що ж являє собою режим воєнного стану, які його основні аспекти, враховуючи їх суттєві наслідки для нормальної життєдіяльності населення.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться на території України або в окремих її місцевостях, що надає військовому командуванню, органам державної влади, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування певних повноважень, необхідних для відвернення потенційної загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки у межах країни. Уведення воєнного стану пов'язане з проведенням певних правових процедур, передбачених національним законодавством. Запровадження воєнного стану здійснюється вищими органами влади держави. Законом України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» встановлюється порядок введення воєнного стану в Україні. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України.

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Таким чином, у разі введення правового режиму воєнного стану, можуть бути застосовані суттєві обмеження прав як фізичних так і юридичних осіб. Проте такі обмеження можуть відбуватися виключено в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану.

Тому у випадку початку процедури запровадження правового режиму воєнного стану, як це відбулося в Україні, інформація щодо особливостей та основних аспектів даного режиму є актуальною та важливою.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, режим воєнного стану, конституційні права та обов'язки, орган державної влади, заходи правового режиму, повноваження, рішення.

Bezkrvniy Y.A. Administrative and legal regime of martial law.

Currently, Ukraine is under martial law. Historically, it is known that military conflicts of various nature and scale have become an integral feature of the evolution of mankind since ancient times. And therefore, in ancient times, war was a normal, natural state of nations, while peace was an accidental state. Humanity has become more aware of the value of life. However, in the 21st century, Ukraine faced events that, in our time, seemed to be unacceptable, and many citizens have the question of what the

martial law regime is, what are its main aspects, taking into account their significant consequences for the normal life of the population.

Martial law is a special legal regime introduced on the territory of Ukraine or in some of its localities, which gives the military command, state authorities, military administrations and local self-government bodies certain powers necessary to avert a potential threat, repel armed aggression and ensure national security within countries. The introduction of martial law is associated with the implementation of certain legal procedures provided for by national legislation. The introduction of martial law is carried out by the highest authorities of the state. Law of Ukraine No. 389-VIII «On the Legal Regime of Martial Law» establishes the procedure for introducing martial law in Ukraine. The National Security and Defense Council of Ukraine submits proposals for the introduction of martial law in Ukraine or in some of its localities for consideration by the President of Ukraine.

In connection with the introduction of martial law in Ukraine, the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, provided for in Articles 30-34, 38, 39, 41-44, 53 of the Constitution of Ukraine, may be temporarily limited for the period of the legal regime of martial law, as well as to introduce temporary restrictions on the rights and legal interests of legal entities within the limits and to the extent necessary to ensure the possibility of introducing and carrying out measures of the legal regime of martial law, which are provided for by the first part of Article 8 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law».

Thus, in the event of the introduction of a legal regime of martial law, significant restrictions on the rights of both individuals and legal entities may be applied. However, such restrictions may occur except within the limits of temporary restrictions on the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, as well as the rights and legal interests of legal entities, provided for by the decree of the President of Ukraine on the introduction of martial law.

Therefore, in the case of the initiation of the procedure for the introduction of the legal regime of martial law, as it happened in Ukraine, information on the features and main aspects of this regime is relevant and important.

Key words: administrative-legal regime, martial law regime, constitutional rights and obligations, state authority, legal regime measures, powers, decisions.

Постановка проблеми. Впровадження режиму воєнного стану ставить на передній план як питання забезпечення безпеки та оборони, так і захист прав і свобод громадян у період кризового стану. Воєнний стан, як спеціальний правовий режим, характеризується перетворенням функцій держави, влади та механізмів їх взаємодії. У той же час, важливим моментом є забезпечення збалансованості між обмеженням окремих прав і свобод громадян та забезпеченням їх необхідних потреб у цей важливий для держави період. Тому, зважаючи на вище сказане, дане дослідження особливостей адміністративно-правового режиму воєнного стану є своєчасним та актуальним.

Стан опрацювання. Особливості адміністративно-правового режиму воєнного стану висвітлені у працях окремих українських науковців. Зокрема, вивчення даного питання займалися: Кириченко С.О., Кравець Є.Я., Лобко М.М., Носевич Н.Р., Повалена М.В., Мінка Т.П. та інші.

Метою цієї статті є на основі проведеного аналізу положень вітчизняного законодавства з'ясувати основні аспекти адміністративно-правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Ніхто у ХХІ столітті не міг навіть уявити, що наша держава, суспільство опиниться в такій важкій ситуації, що всім нам доведеться відчувати найбільшу загрозу, а саме загрозу втрати держави. При цьому, як відразу зміниться життя, можливості та обов'язки. Реакцією на ці події був Указ Президента України про введення в Україні воєнного стану [1].

Одразу ж почали виникати питання щодо особливостей дії правового режиму воєнного стану. Адміністративно-правові режими є складовою і необхідною умовою життєдіяльності суспільства, а їх забезпечення є невід'ємною частиною управлінської функції держави. Даному питанню завжди приділялось достатньо уваги через суттєвий вплив на суспільне життя населення, на можливість здійснювати обов'язки та реалізовувати свої права у будь якій сфері життєдіяльності.

При цьому треба зауважити, що ключовим тут є термін саме «адміністративно-правовий режим» та особливості, а також вимоги щодо його встановлення. У науці існують різні тлумачення поняття адміністративно-правового режиму. Слід розглянути критерії або, навіть, вимоги, що включаються у зміст адміністративно-правового режиму: 1) мета встановлення; 2) імперативний метод правового регулювання; 3) особливість адміністративного законодавства, яке характери-

зується наявністю великої кількості правових норм, що закріплюють «режимні правила»; 4) наявність спеціальних державних органів для реалізації мети режиму; 5) відповідальність за порушення норм адміністративно-правового режиму; 6) особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав; 7) визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму [2].

Потрібно зазначити, що відсутність хоча б однієї вимоги виключає законне введення режиму на конкретній території, тобто всі вказані критерії є обов'язковими і розкривають зміст того чи іншого режиму.

Ключовим нормативним актом, який регулює питання відповідного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII [3]. Так, у ньому визначено зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення і скасування, правові основи діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться на території України або в окремих її місцевостях, підставами введення якого є: збройна агресія іншої країни; загроза нападу; небезпека державної незалежності України; небезпека територіальній цілісності держави. Мета введення режиму воєнного стану – відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Визначення «збройної агресії» дається у ст. 1 Закону України «Про оборону України» – це застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України [4].

Порядок введення воєнного стану згідно зі ст. 5 Закону «Про воєнний стан» включає: 1) подання Радою національної безпеки і оборони України пропозицій Президенту України; 2) їх розгляд; 3) видання (у разі необхідності введення воєнного стану) указу; 4) негайне звернення Президента України до Верховної Ради України щодо його затвердження, з одночасним поданням відповідного проекту закону; 5) затвердження указу Верховною Радою України; 6) негайне оголошення указу через засоби масової інформації або оприлюднення в інший спосіб (офіційне оприлюднення здійснюється разом із законом щодо затвердження указу). Щодо просторово-часових меж, то це є складним питанням, адже можна визначити лише вищу планку часу - до відвернення загрози, відсічі збройної агресії – конкретну дату та час неможливо. На разі, дію режиму воєнного стану був подовжений неодноразово.

Дія воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було уведено. До закінчення строку, на який було уведено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

Адміністративно-правовий режим воєнного стану є особливим видом, що відноситься до надзвичайних. Його дія пов'язана з обмеженням права і свободи, а також вводиться особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

У період дії воєнного стану можливо впровадження наступних дій:

а) запровадження комендантської години. Комендантська година – це заборона у певний час доби і на певний час перебувати на вулицях і в громадських місцях мешканцям певного населеного пункту з метою встановлення і підтримки громадського порядку;

б) обмеження/заборона в'їзд чи виїзд з міста, району чи області.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455 затверджено «Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан»;

в) обмеження прав людини.

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина. Тимчасові обмеження стосуються не лише прав фізичних осіб, але і, певним чином, законних інтересів юридичних осіб, виключно у спосіб та межах, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

г) створення військових адміністрацій.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, створюються військові адміністрації для забезпечення, разом із військовим командуванням, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Відповідне рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування;

д) проводити евакуацію населення.

Задля гарантування безпечної евакуації громадян із районів бойових дій, керівництвом України від початку вторгнення російських військ постійно ведуться перемовини щодо організації та надання гуманітарних коридорів. Крім цього, населенню щоденно доводиться порядок евакуації та інша необхідна інформація, що може допомогти безпечно виїхати й отримати допомогу.

Крім цього, зміни стосуються багатьох сфер: трудового, податкового, цивільного та процесуального законодавства, а також створюється нове законодавство, нормами якого регулюються певні сфери під час дії режиму воєнного стану.

Безпосередньо, юридичною політичною та соціальною підставою обмеження прав і свобод людини в загальному розумінні можна вважати глобальну загрозу національним інтересам країни, що можуть порушити нормальний розвиток суспільства, устрій держави тощо. Права та інтереси людини, що обмежуються під час дії воєнного стану визначені лише єдиними правовим актом в державі – Указом Президента України «Про введення воєнного стану». Законодавець також зазначає, що це вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [5].

А тому, можемо визначити, що права та свободи людини є найвищою цінністю держави. Проте в умовах війни, задля підтримання безпеки та функціонування держави деякі права та інтереси можуть обмежуватися під час введення особливого правового режиму – дії воєнного стану. В той же час, дані обмеження визначені виключно законодавством та не можуть бути підставою для протиправної поведінки відносно людини, застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання.

Висновок. Введення воєнного стану кличе за собою багато обмежень, заборон та нових порядків, хоч з цим і складно звикнути, але ми мусимо дотримуватися всіх вимог заради нашої безпеки та перемоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 (зі змінами) / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.
2. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 511.
3. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
4. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
5. Єдаменко Є.А. Особливості забезпечення захисту прав та інтересів людини в Україні в умовах воєнного стану. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2023/14.pdf.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.20>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ОБІГУ ЦИВІЛЬНОЇ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Білак М.М.,
аспірант
кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Л. Юзькова

Білак М.М. Адміністративна відповідальність за порушення правил цивільної вогнепальної зброї як складова державного контролю.

У статті проведено аналіз складів адміністративних правопорушень у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї. У ході дослідження виявлено низку проблемних аспектів, які можуть негативно впливати на застосування відповідних норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, та висловлено ряд пропозицій задля усунення зазначених прогалів. Зокрема, у публікації наголошено на необхідності диференціювати у ст. 85 КУпАП адміністративну відповідальність за порушення правил полювання залежно від виду тварин, які було добуто або яких намагався добути суб'єкт відповідного правопорушення, з урахуванням такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України). У роботі також підкреслено доцільність розрізнення відповідальності у зазначеній вище статті Закону за рибальство із застосуванням вогнепальної зброї з огляду на критерій заподіяння чи незаподіяння відповідними діями шкоди іхтіофауні. Окрім того, автором запропоновано викласти диспозицію ст. 174 КУпАП в частині застосування вогнепальної зброї у наступній редакції: «Стрільба з вогнепальної зброї в невідведеному місці населеного пункту, в невідведеному місці поза населеним пунктом чи у відведеному місці з порушенням встановленого порядку» та провести у зазначеній нормі диференціацію відповідальності в залежності від місця вчинення адміністративного правопорушення як ознаки об'єктивної сторони. До того ж, з метою удосконалення та підвищення ефективності застосування адміністративно-правових приписів у науковій статті акцентовано увагу на дискусійних моментах об'єкта, об'єктивної сторони та суб'єкта складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 190 КУпАП; нормативного формулювання назви та диспозиції ст. 192 КУпАП; кола осіб, які входять до суб'єктного складу адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 191–195 КУпАП; санкцій за вчинення адміністративних правопорушень, що передбачені ч. 1, 2, 4 ст. 85 та ст.ст. 174, 190–195 КУпАП.

Ключові слова: вогнепальна зброя, обіг вогнепальної зброї, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, законодавчі недоліки, конституційне право на захист життя та здоров'я особи.

Bilak M.M. Administrative liability for violations of civil firearms circulation rules as a component of state control.

The article provides an analysis of the compositions of administrative offenses in the sphere of circulation of civilian firearms. During the research, a number of problematic aspects were identified that could negatively affect the application of the relevant provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, and a series of proposals were put forward to address these gaps. In particular, the publication emphasizes the need to differentiate in Article 85 of the Code of Administrative Offenses the administrative responsibility for violations of hunting rules depending on the type of animals that have been hunted or attempted to be hunted by the subject of the respective offense, taking into account

the rates for calculating the compensation for damages caused as a result of violations of legislation in the field of hunting and game management (except for species listed in the Red Book of Ukraine). The paper also highlights the expediency of differentiation of liability in the aforementioned article of the Law for Fisheries with the use of firearms based on the criterion of causing or not causing damage to ichthyofauna by relevant actions. Furthermore, the author proposes to amend Article 174 of the Code of Administrative Offenses regarding the use of firearms in the following version: 'Shooting with firearms in an uncleared area of a populated area, in an uncleared area outside a populated area, or in a cleared area in violation of the established procedure' and to differentiate responsibility in the specified norm depending on the place of commission of the administrative offense as a feature of the objective side. Moreover, with the aim of improving and enhancing the effectiveness of the application of administrative-legal prescriptions, the scientific article focuses on the controversial aspects of the object, objective side, and subject of the composition of the administrative offense envisaged by Article 190 of the Code of Administrative Offenses; normative formulation of the title and disposition of Article 192 of the Code of Administrative Offenses; the circle of persons constituting the subjective composition of administrative offenses envisaged in Articles 191–195 of the Code of Administrative Offenses; sanctions for committing administrative offenses provided for in Parts 1, 2, 4 of Article 85 and Articles 174, 190–195 of the Code of Administrative Offenses.

Key words: firearms, circulation of firearms, administrative responsibility, administrative offense, legislative shortcomings, constitutional right to the protection of life and health of individuals.

Постановка проблеми. Значення адміністративної відповідальності в умовах сьогодення важко переоцінити, оскільки вона споконвіку була та залишається важливим засобом охорони суспільних відносин від протиправних посягань, ефективним інструментом стримування протиправної діяльності, інститутом стягнення за вчинені адміністративні правопорушення та важелем забезпечення правослужняної поведінки громадян.

Особливе місце в аспекті адміністративно-правової відповідальності в силу специфіки предмета та правовідносин, що з ним пов'язані, належить нормам, якими встановлено стягнення за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї. Ці відносини потребують особливої уваги держави у зв'язку з невід'ємною властивістю вогнепальної зброї створювати загрозу для життя та здоров'я людини, докілья чи громадської безпеки у разі її неправомірного застосування. А тому юридично грамотна побудова диспозицій нормативних приписів, використання влучних законодавчих конструкцій та закріплення справедливих виду та розміру стягнень при встановленні адміністративної відповідальності за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї здатне певною мірою убезпечити суспільство від ризиків застосування даного виду зброї усупереч її цільовому призначенню.

Стан опрацювання. Проблемам адміністративної відповідальності присвячено чимало праць В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Гарашука, С. Ківалова, Т. Коломойця, М. Корнієнка, Д. Лук'янця, В. Середюка та інших науковців. Питання обігу та застосування зброї в Україні, у свою чергу, досліджували П. Андрушко, О. Бандурка, Ю. Белінський, П. Біленчук, О. Бокій, С. Діденко, М. Єфімов, А. Комзюк, А. Корінець, А. Корнієць, Н. Куц, А. Терещук, І. Тишкевич та інші.

У той же час проблемні аспекти адміністративної відповідальності за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї практично не вивчались вченими-правниками, а тому в умовах сьогодення потребують детального аналізу.

Метою статті є дослідження складів адміністративних правопорушень у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї, виділення недоліків законодавчих приписів та шляхів їх удосконалення задля підвищення рівня безпеки у суспільстві та забезпечення дотримання суб'єктами аналізованих складів адміністративних правопорушень заборонних норм, що на них поширюються.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за вчинення наступних діянь у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї: порушення правил полювання (полювання без належного на те дозволу; полювання забороненими знаряддями або способами), яке не мало (або мало) наслідком добування, знищення або поранення тварин (ч. 1, 2 ст. 85 КУпАП); грубе порушення правил рибальства (рибальство із застосуванням вогнепальної зброї) (ч. 4 ст. 85 КУпАП); стрільбу з вогнепальної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях, а також у відведених місцях з порушенням встановленого порядку (ст. 174 КУпАП); придбання, зберігання,

передачу іншим особам або продаж вогнепальної мисливської зброї без відповідного документа дозвільного характеру (ст. 190 КУАП); порушення правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної мисливської зброї і бойових припасів громадянами, які мають відповідний документ дозвільного характеру на зберігання зазначеної зброї (ст. 191 КУАП); порушення встановлених строків реєстрації (перереєстрації) нагородної, вогнепальної мисливської зброї або правил взяття їх на облік в уповноваженому органі МВС України у разі зміни місця проживання (ст. 192 КУАП); ухилення від реалізації вогнепальної мисливської зброї і бойових припасів громадянами, у яких анульовано документ дозвільного характеру на їх зберігання і носіння (ст. 193 КУАП); продаж працівниками торговельних підприємств (організацій) вогнепальної мисливської зброї і бойових припасів підприємствам, установам, організаціям та громадянам, що не мають на це відповідного документа дозвільного характеру (ст. 194 КУАП); порушення правил зберігання або перевезення вогнепальної зброї і бойових припасів працівниками підприємств, установ, організацій, відповідальними за їх охорону, а так само використання ними зазначеної зброї і бойових припасів не за призначенням (ст. 195 КУАП) [1].

Проаналізувавши наведені вище нормативні приписи, доходжу до висновку, що законодавець не завжди належним чином враховує ступінь суспільної шкідливості окремих діянь, не звертає увагу на суб'єктний склад, об'єктивну сторону та предмет деяких адміністративних правопорушень, що, у свою чергу, унеможливує правозастосування відповідних охоронних норм на практиці, частково нівелює сутність адміністративної відповідальності та тим самим підриває авторитет держави у соціумі.

Зокрема, ведучи мову про склади адміністративних правопорушень, що передбачені ч. 1, 2 ст. 85 КУпАП, а саме – порушення правил полювання (полювання без належного на те дозволу; полювання забороненими знаряддями або способами), яке не мало (або мало) наслідком добування, знищення або поранення тварин [1], можемо помітити відсутність диференціації адміністративної відповідальності залежно від виду тварин, які було добуто або яких намагався добути суб'єкт відповідного правопорушення.

Слід зазначити, що дії, які складають об'єктивну сторону зазначених проступків, визначені Законом України «Про мисливське господарство та полювання». Так, відповідно до пунктів 1, 4 ч. 1 ст. 20 зазначеного вище законодавчого акта з метою раціонального використання мисливських тварин, охорони диких тварин, а також середовища їх перебування (в частині застосування вогнепальної зброї) забороняється: 1) полювання без відповідного дозволу на право користування вогнепальною мисливською зброєю у разі її використання; 2) полювання із застосуванням немисливської (у тому числі військової) вогнепальної зброї, а також нарізних вкладок, напівавтоматичної або автоматичної зброї з магазинами більш як на два патрони; 3) полювання на пернату дичину з нарізною вогнепальною зброєю або з використанням набоїв, споряджених кулями і шротом діаметром більше 5 мм (№ 0000); 4) полювання на хутрових звірів (крім вовка, снотовидного собаки, лисиці та шакала) з нарізною вогнепальною зброєю калібром більш як 5,6 мм; 5) полювання на копитних тварин з використанням малокаліберної гвинтівки під патрон кільцевого запалювання або набоїв, споряджених картечцю чи шротом [2].

Відповідні заборони продиктовані правотворцем задля забезпечення процесу полювання, збереження його звичаїв, а також з метою охорони тваринного світу та запобігання випадкам нерозумного та недоцільного добування тварин, яке зазвичай є наслідком застосування заборонених знарядь. Так, полювання на пернату дичину з використанням нарізної зброї чи шроту діаметром понад 5 мм в апріорі позбавлене будь-якого сенсу, оскільки здебільшого після влучання кулі чи шроту від птаха не залишається практично нічого. Аналогічна ситуація й з добуванням хутрових звірів (крім вовка, снотовидного собаки, лисиці та шакала) за допомогою нарізної зброї калібру понад 5,6 мм. Щодо полювання на копитних з використанням набоїв, споряджених шротом чи картечцю, або з застосуванням дрібнокаліберної гвинтівки, то така заборона обґрунтована тим, що відповідні знаряддя в основному завдають звіру поранень, після яких він здатен втекти від мисливця, проте з плином певного часу просто гине, стікаючи кров'ю. Таким чином, розглянуті заборони покликані запобігти випадкам марної втрати біологічного ресурсу української фауни.

У той же час, як нескладно помітити, при добуванні або знищенні тварин, які належать до різних видів, родин чи класів, тваринному світу заподіюється відмінна шкода, що, зокрема, також визнано державою при встановленні такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання

(крім видів, занесених до Червоної книги України), затверджених спільним наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України та Міністерства екології та природних ресурсів України № 301/222 від 19.06.2017 року. Так, до прикладу, згідно з положеннями зазначеного нормативно-правового акта за незаконне добування лося передбачено стягнення у сумі 80 000 гривень, козулі – 32 000 грн., зайця-русака – 8000 гривень, лисиці та качки – 1000 гривень [3].

Безумовно, зазначені вище такси стосуються цивільної відповідальності правопорушника, проте на них можна й орієнтуватися при побудові санкцій за вчинені адміністративні правопорушення, тим самим диференціювавши її. За основу диференціації у даному випадку можна взяти визначені Законом України «Про мисливське господарство та полювання» класифікацію та поділ тварин на копитних, хутрових звірів (крім білки, єнотовидного собаки, лисиці та шакала) та пернату дичину, оскільки такси за добування саме зазначених груп тварин є співмірними або найбільш наближеними. Так, найбільш суворі санкції необхідно запровадити за порушення правил полювання на копитних тварин (лося, оленя європейського, оленя плямистого, кабана, лані, козулі, муфлона), менш суворі - при аналогічних порушеннях добування деяких хутрових звірів та птахів (бобра, борсука, зайця-русака, бабака, куниць, нутрії, дикого кролика, ондатри, американської норки, вовка, лебедів шипуна та кликуна, галагаза, гусей, кеклика, сірої куріпки, фазана), найменш суворі – за порушення правил полювання на хутрових звірів та пернатих (білку, єнотовидного собаку, лисицю, шакала, голубів, качок, куликів, лиску, перепілку, інших мисливських птахів) [2].

В принципі, санкції ч. 1 та ч. 2 ст. 85 КУпАП в сучасній редакції в силу їхньої відносної визначеності дають можливість уповноваженим органам індивідуалізувати адміністративну відповідальність, проте право таких органів приймати рішення за внутрішнім переконанням може призводити до випадків, коли за незаконне добування лося одним суб'єктом та таке ж вполювання дикої качки іншим на відповідних осіб будуть накладені однакові стягнення або ж суворіше за добування пернатої. А тому проведена диференціація допоможе запобігти таким випадкам та сприятиме укріпленню справедливості при застосуванні досліджуваних норм.

Аналізуючи положення ст. 85 КУпАП, неможливо оминати увагою й відсутність розрізнення адміністративної відповідальності за грубе порушення правил рибальства (рибальство із застосуванням вогнепальної зброї) у частині четвертій зазначеної статті. Зокрема, у даному аспекті законодавцем не враховується заподіяння чи незаподіяння відповідними діями шкоди іхтіофауні, хоча, на мою думку, це було б доцільним та послідовним з огляду на проведену диференціацію за порушення правил полювання. Враховуючи наведене, вважаю, що стаття 85 КУпАП потребує також змін в частині встановлення менш суворої відповідальності за рибальство із застосуванням вогнепальної зброї, яке не мало наслідком добування, знищення або поранення тварин та більш суворої – у разі заподіяння відповідної шкоди тваринному світу.

Наступним проблемним моментом адміністративної відповідальності за порушення обігу цивільної вогнепальної зброї є законодавче формулювання місця вчинення адміністративного правопорушення як ознаки об'єктивної сторони в *ст. 174 КУпАП, якою встановлено відповідальність за стрільбу з вогнепальної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях, а також у відведених місцях з порушенням установленого порядку* [1]. Як вірно зауважує О.М. Мердова, сучасна редакція диспозиції ст. 174 КУпАП у зв'язку із вживанням сполучника «і» між словесними конструкціями «в населених пунктах» та «в не відведених для цього місцях» перешкоджає застосуванню норм цієї статті у випадку стрільби з вогнепальної зброї поза населеними пунктами в невідведених для стрільби місцях. По суті, за такої редакції діяння буде протиправним лише у разі його вчинення у невідведених місцях населених пунктів [4, с. 123].

Водночас варто звернути увагу, що правотворець при конструюванні диспозиції досліджуваної норми використав *іменники «пункт» та «місце» у формі множини*, що, фактично, дає можливість застосовувати відповідний припис лише у разі стрільби у декількох населених пунктах та кількох невідведених чи відведених місцях. За таких умов використання вогнепальної зброї в одному населеному пункті чи в одному місці вважається законодавцем цілком правомірним та не тягне за собою наслідків у виді адміністративної відповідальності, що, беззаперечно, не є виправданим та, очевидно, не ставилося правотворцем за мету при ухваленні відповідної норми.

Підсумовуючи наведене, вважаю, що диспозиція статті 174 КУпАП в частині застосування вогнепальної зброї повинна бути висвітлена у наступній редакції: «Стрільба з вогнепальної зброї

в невідведеному місці населеного пункту, в невідведеному місці поза населеним пунктом чи у відведеному місці з порушенням встановленого порядку».

Окрім того, на мою думку, в аналізованій статті законодавцю *необхідно провести диференціацію адміністративної відповідальності в залежності від місця вчинення адміністративного правопорушення як ознаки об'єктивної сторони*.

Так, цілком очевидно, що стрільба з вогнепальної зброї у невідведеному місці населеного пункту несе більшу небезпеку для оточення, ніж аналогічні дії, вчинені у невідведеному для цього місці поза межами населеного пункту чи у відведеному місці з порушенням встановленого порядку. Останнє підтверджується також тим, що здебільшого застосування вогнепальної зброї в населеному пункті кваліфікується уповноваженими органами за ч. 4 ст. 296 КК України, а саме – хуліганство, тобто, грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом, вчинене із застосуванням вогнепальної зброї [5]. При цьому розмежувальним критерієм складів правопорушень, передбачених ст. 174 КУпАП та ч. 4 ст. 296 КК України, у даному випадку є лише наявність чи відсутність у відповідній особи при вчиненні діяння мотиву явної неповаги до суспільства як ознаки суб'єктивної сторони складу правопорушення. Безумовно, наведена ознака є важливою, проте, варто зауважити, що вона жодним чином не впливає на ступінь заподіяної громадському порядку шкоди, яка у випадку вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення є однаковою та не залежить від внутрішнього спонукання суб'єкта. Таким чином, вважаю, що ст. 174 КУпАП також потребує законодавчих змін і в частині встановлення більш суворої відповідальності за стрільбу в невідведеному місці населеного пункту.

Ще одним дискусійним питанням адміністративної відповідальності у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї є *законодавче закріплення предмету адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 190 КУпАП*. Зокрема, даною статтею закріплено накладення стягнення за придбання, зберігання, передачу іншим особам або продаж громадянами *вогнепальної мисливської зброї без відповідного документа дозвільного характеру, виданого уповноваженим державним органом*.

У даному аспекті необхідно зазначити, що *за фактично аналогічні діяння з вогнепальною зброєю (крім гладкоствольної мисливської) передбачено кримінальну відповідальність згідно зі ст. 263 КК України* [5]. А тому, в силу ч. 2 ст. 9 КУпАП, відповідно до положень якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [1], фактично предметом *ст. 190 КУпАП може бути виключно гладкоствольна мисливська вогнепальна зброя*. З огляду на зазначене, нормативні приписи ст. 190 КУпАП потребують удосконалення, оскільки у сучасній редакції предметом аналізованого складу також є і мисливська нарізна вогнепальна зброя та мисливська комбінована вогнепальна зброя, за незаконне поводження з якими правотворцем встановлено кримінальну відповідальність.

В контексті аналізованої статті *викликає зауваження й нормативний перелік діянь як ознак об'єктивної сторони складу*. Так, законодавцем закріплено адміністративну відповідальність лише за *продаж* предмету складу адміністративного проступку, у той час як згідно з чинним Кримінальним Законом кримінально карані є *збут* вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської). Відповідно до п. 16 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» незаконний збут холодної, вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв полягає в умисній передачі їх іншій особі поза встановленим порядком *шляхом продажу, обміну, дарування, сплати боргу тощо* [6].

Тобто, на сьогоднішній день до осіб, які передають гладкоствольну мисливську вогнепальну зброю шляхом обміну, дарування, сплати боргу тощо не можуть бути застосовані норми про адміністративну відповідальність, що, безсумнівно, є нелогічним та не виправданим, так як зазначені дії є не менш суспільно шкідливими. *Отже, в диспозиції статті 190 КУпАП термін «продаж» слід замінити терміном «збут»*.

Аналогічно незрозумілим є відсутність адміністративної відповідальності за *носіння вогнепальної гладкоствольної мисливської зброї*. Так, відповідно до згаданої вище Постанови Пленуму ВСУ під незаконним носінням вогнепальної зброї слід розуміти умисні, вчинені без передбачено-

го законом дозволу дії по її переміщенню, транспортуванню особою безпосередньо при собі (в руках, одязі, сумці, спеціальному футлярі, транспортному засобі тощо) [6]. Як бачимо, зазначені дії несуть навіть більшу небезпеку для суспільства, аніж зберігання такої зброї, проте таким діям з незрозумілих причин взагалі не приділена увага законодавця. А тому, вважаю, що диспозицію ст. 190 КУпАП необхідно також доповнити терміном «носіння».

Крім того, суперечливим моментом аналізованої норми є визнання правотворцем в якості суб'єкта складу адміністративного правопорушення «громадян». За таких умов у разі вчинення іноземцем або апатридом (особою без громадянства) діянь, що є частиною об'єктивної сторони складу правопорушення, такі особи не можуть бути притягнені до відповідальності, що є несправедливим та перешкоджатиме здійсненню закріплених у ст. 1 завдань Кодексу України про адміністративні правопорушення. У зв'язку з наведеним вказівка на суб'єкта вчинення даного адміністративного проступку підлягає виключенню.

Взагалі, на моє переконання, існування досліджуваної норми Кодексу України про адміністративні правопорушення є непослідовним, адже предметом її складу є лише гладкоствольна мисливська вогнепальна зброя, яка, як і інші види вогнепальної зброї, конструктивно призначена для ураження різного роду цілей. Як вже зазначалося мною у попередніх дослідженнях, очевидно, що й із гладкоствольної мисливської зброї можна завдати летальних поранень людині із значних відстаней, за ефективністю вона практично не відрізняється від своїх аналогів в класі нарізної чи комбінованої зброї, а окремі її різновиди у зв'язку з невинним вдосконаленням зброярства мають більш високу дальність уражаючої дії та менший розкид снаряду, ніж дещо старші зразки нарізної та комбінованої вогнепальної зброї.

Певні невідповідності та суперечності існують також у диспозиції норми, передбаченої ст. 191 КУпАП, а саме - порушення правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної мисливської зброї громадянами, які мають відповідний документ дозвільного характеру, виданий уповноваженим державним органом на зберігання зазначеної зброї [1].

Передусім, незрозумілою є позиція правотворця щодо віднесення в якості суб'єкта проступку виключно осіб, які мають необхідний документ дозвільного характеру. За такого формулювання особи, що володіють вогнепальною зброєю без законних на те підстав та порушують відповідні правила зберігання, носіння чи перевезення зброї не можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності. Безперечно, останнє можна пояснити тим, що незаконні володільці вогнепальної зброї не повідомляються про адміністративну відповідальність та їм не роз'яснюються відповідні правила поведінки зі зброєю, проте такий аргумент нівелюється положенням ч. 2 ст. 68 Конституції України, відповідно до якого незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності [7].

Наведена думка підтверджується й судовою практикою. Зокрема, вироком Макарівського районного суду Київської області у справі № 370/930/20 від 24 червня 2020 року К. визнано винним у вчиненні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 263, ч. 1 ст. 263-1, ст. 264 КК України за те, що він 23 лютого 2020 року перебуваючи в гаражному приміщенні, усвідомлюючи суспільно небезпечний характер своїх дій, після перегляду в мережі Інтернет відеоуроків по виготовленню із підручних засобів пістолета, використовуючи електричне точило, електричний зварювальний апарат, ізоляційну стрічку, інші підручні предмети, незаконно, тобто, без передбаченого законодавством дозволу, діючи з прямим умислом, з цікавості, виготовив саморобним способом короткоствольну гладкоствольну вогнепальну зброю по типу однозарядних пістолетів, придатну для проведення пострілів, після чого здійснив з вказаної саморобної вогнепальної зброї постріл патроном калібру 9 мм у ворота гаража, переконавшись у боєздатності виготовленої зброї.

Крім того, перебуваючи в тому ж гаражному приміщенні, того ж дня К. відразу після незаконного виготовлення вогнепальної зброї, без передбаченого законом дозволу, в порушення вимог п. 12.12 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 аналогічним за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом МВС України № 622 від 21.08.1998 (далі – Інструкція) [8], проявляючи злочинну самовпевненість, поклав саморобну вогнепальну зброю, в патронник якої спорядив один патрон калібру 9мм, на стелаж з вільним доступом до неї сторонніх осіб, тим самим розпочав її незаконне зберігання.

У цей час В., який перебував у гаражі разом з К., маючи вільний доступ до вказаної зброї, з метою цікавості, взяв зі стелажу короткоствольну гладкоствольну вогнепальну зброю, виготовлену К. саморобним способом по типу однозарядних пістолетів, придатну для проведення пострілів, та через необережність здійснив постріл у ліву частину живота свого тіла, при цьому отримавши тілесні ушкодження у вигляді вогнепального наскрізного проникаючого поранення живота з пошкодженням товстого кишковика та лівої нирки, що відносяться до категорії тяжких тілесних ушкоджень, які в момент заподіяння є небезпечними для життя [9].

Зазначений вирок підкреслює, що навіть у випадку незаконного набуття вогнепальної зброї особа повинна дотримуватись встановлених законодавством правил щодо її зберігання чи носіння. Таке твердження видається цілком послідовним, адже переслідує мету забезпечення відповідального поводження з вогнепальною зброєю та зниження ризику її застосування для заподіяння шкоди суспільним відносинам. А тому вважаю, що до кола суб'єктного складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 191 КУпАП, повинні бути включені також особи, які володіють вогнепальною зброєю без законних на те підстав.

Окрім того, як і в складі правопорушення, що закріплене ст. 190 КУпАП, *законодавець і у ст. 191 Кодексу виділяє в якості суб'єкта проступку виключно громадян України* та залишає таким чином поза увагою протиправну поведінку громадян іноземних держав та осіб без громадянства. Таке визначення може пояснюватись, в принципі, неможливістю отримати в Україні документ дозвільного характеру іноземцем та апатридом. У той же час згідно з нормативними приписами Інструкції іноземці вправі на території України за погодженням з іноземними дипломатичними представництвами країн, громадянами яких вони є, придбавати, перевозити через митний кордон та здійснювати транзит вогнепальної зброї, іноземні мисливці вправі в установленому порядку отримати рішення про надання дозволу на перевезення вогнепальної мисливської зброї і, до того ж, іноземні громадяни та апатриди можуть володіти вогнепальною зброєю незаконно. А тому виключення з назви та диспозиції ст. 191 КУпАП вказівки на приналежність до громадянства є абсолютно закономірним.

У контексті дослідження недоліків законодавчого регулювання виникають також питання щодо *коректності вживання конструкції «порушення строків реєстрації (перереєстрації)» у назві та диспозиції ст. 192 КУпАП*. Вживання словосполучення «порушення строків», на мою думку, видається невдалим, оскільки тлумачні словники трактують «порушення» як відхилення від правил, відступ від законів, невідповідність традиції, звичаям, а також як дія, похідна від слова «порушити». Водночас термін «порушити», на думку мовознавців, означає робити що-небудь всупереч наказові, закону; припиняти, переривати який-небудь стан, процес або вияв почуття; пошкоджувати, псувати, руйнувати що-небудь [10, с. 597-598].

А тому, якщо екстраполювати відповідні дефініції на випадки недотримання тим чи іншим суб'єктом конкретного строку, то нескладно помітити, що у такому разі «порушення», власне, зазнає та чи інша норма Закону чи підзаконного нормативно-правового акта, при цьому сам строк, як певний період у часі, залишається незмінним, він не переривається, не припиняється та йому не заподіюється шкода. Тобто, якщо у нормі є вказівка на конкретний проміжок часу (наприклад, 1 місяць), то ці часові рамки зберігаються у випадку їхнього недотримання і жодним чином не зазнають втручання.

Недосконалість диспозиції та назви статті 192 КУпАП також пов'язана із вживанням правотворцем терміну *«перереєстрація»*. Згідно з тлумаченням, що дається у більшості словників, зазначений термін означає повторну реєстрацію [11, с. 925]. Водночас, якщо проаналізувати чинні та такі, що втратили чинність, норми, то можна зробити висновок, що вимог стосовно повторної реєстрації зброї до її володільців ніколи не висувалося. На сьогоднішній день є можливість продовження строку дії дозволу, що, очевидно, є дещо відмінним від повторної реєстрації поняттям, адже у випадку з продовженням строку дії дозволу певна частина даних, що наявні в органі, який проводить таку реєстрацію, зберігається, при тому як повторна реєстрація передбачає здійснення реєстраційних дій спочатку та без збереження раніше зібраної інформації. У первинній редакції Інструкції законодавець невиправдано ототожнював ці поняття, що можна, зокрема, помітити у п. 2.10, згідно з приписами якого продовження терміну дії дозволів (перереєстрація) здійснюється в порядку, передбаченому для їх видачі [8]. Проте, як бачимо, ці правові поняття мають певну відмінність у своїй сутності та природі, а відтак вживання терміну «перереєстрація» у диспозиції та назві статті 192 КУпАП у сучасних реаліях лише ускладнює праворозуміння та тим самим суперечить принципу правової визначеності.

Окрім того, проблемним аспектом адміністративної відповідальності за статтею 192 КУпАП є визнання суб'єктом відповідного правопорушення «громадян» (у формі множини). По суті, за відповідного визначення цього елемента складу адміністративного проступку, адміністративна відповідальність може наставати лише у разі, коли правопорушення вчинено кількома особами. Безумовно, зазначена прогалина на сьогоднішній день не впливає на застосування статті 192 КУпАП уповноваженими органами, проте її усунення є важливим задля формування якісного, чіткого та доступного для пересічних громадян законодавства.

Підсумовуючи, вважаю, що *диспозицію статті 192 КУпАП слід викласти у наступній редакції: «Недотримання встановлених строків реєстрації нагородної, вогнепальної мисливської чи холодної зброї, а також пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, недотримання встановлених строків продовження строку дії дозволу на придбання, зберігання та носіння такої зброї або порушення правил взяття її на облік в уповноваженому органі Міністерства внутрішніх справ України у разі зміни місця проживання».*

Щодо норм статей 193–195 КУпАП, то тут, як і у випадку зі ст. 192 КУпАП, варто також вказати на недолік вживання у формі множини вказівки на суб'єкта зазначених правопорушень, а відтак словесні конструкції «громадянами, у яких уповноваженим державним органом анульовано документ дозвільного характеру на їх зберігання і носіння» (ст. 193 КУпАП), «працівниками торговельних підприємств (організацій)» (ст. 194 КУпАП) та «працівниками підприємств, установ, організацій, відповідальними за їх охорону» (ст. 195 КУпАП) слід замінити аналогічними виразами у формі однини, а саме – «громадянином, у якого уповноваженим державним органом анульовано документ дозвільного характеру на їх зберігання і носіння», «працівником торговельного підприємства (організації)», «працівником підприємства, установи, організації, що відповідальний за їх охорону».

Окрім того, у диспозиції ст. 194 КУпАП необхідно виправити вказівку на контрагента відповідного договору купівлі-продажу, а саме - виключити прив'язку до громадянства контрагента-фізичної особи, замінивши конструкцію «громадянам, що не мають на це відповідного документа дозвільного характеру» на сполучення слів «особі, що не має на це відповідного документа дозвільного характеру» та зазначити кожного з можливих контрагентів у формі однини («підприємству, установі, організації»).

На завершення вважаю за доцільне звернути увагу на доволі м'які санкції за вчинення адміністративних правопорушень, що передбачені ч.1, 2, 4 ст. 85 та ст.ст. 174, 190–195 КУпАП. На мою думку, у зазначених вище нормах розміри стягнень у виді штрафу є мізерними, а тому в умовах сьогоднішнього дня не здатні належно вплинути на запобігання вчиненню особами адміністративних правопорушень, що, у свою чергу, нівелює сутність адміністративної відповідальності.

Висновки. Таким чином, норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено стягнення за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї, містять ряд недоліків, які можуть негативно впливати на можливість їхнього правозастосування та ефективність правової охорони суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів, забезпеченням громадського і встановленого порядку управління. Урахування змін, що пропонуються у даній науковій роботі, здатне підвищити якість Закону та сприяти правослухняній поведінці і стримуванню протиправної діяльності у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212²⁴) від 7 грудня 1984 р. (редакція від 14.10.2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
2. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 р. № 1478-III (редакція від 01.10.2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text>.
3. Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України): наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України та Міністерства екології та природних ресурсів України № 301/222 від 19.06.2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0842-17#Text>.
4. Мердова О.М. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 174 КУпАП. *Правовий часопис Донбасу*. 2017. Випуск № 3-4(61). С. 121–125.

5. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (редакція від 28.03.2024 р.). URL: [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text).
6. Про судову практику про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 3. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-02#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-02#Text).
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. 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 несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: наказ МВС України № 622 від 21 серпня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>.
9. Вирок Макарівського районного суду Київської області у справі № 370/930/20 від 24 червня 2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90156987>.
10. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т./ укл. В. Яременко, О. Сліпушко. К. : Аконіт, 1998. Т. III: О-Р. 927 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ІНВЕТОРІВ

Важинський В.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: 00000-0003-4081-2954*

Важинський В.М. Адміністративно-правові форми та методи протидії порушенням суспільних інтересів у діяльності інституційних інвесторів.

Стаття присвячена формуванню науково обґрунтованих рекомендацій щодо застосування адміністративно-правових форм та методів протидії порушенням суспільних інтересів у діяльності інституційних інвесторів.

Автор розділяє поняття запобігання порушенням та протидію порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів, вказуючи що запобігання порушенням суспільних інтересів має місце тоді, коли виявлені певні недоліки чи проблеми в їх роботі, які потенційно несуть ризик для порушення прав громадян-інвесторів, але в конкретний момент ще не становлять загрозу порушення чи не є порушенням суспільних інтересів. На відміну від запобігання, протидія умовно передбачає наявність певної протиправної дії, в результаті якої виникає ситуація, коли інтереси громадян-вкладників і інституційного інвестора (його службових осіб) не співпадають, і починає домінувати приватний бізнесовий або корисливий інтерес окремих осіб над суспільним інтересом.

Систему протидії, на думку автора, включають такі форми управлінської діяльності як: видання нормативно-правових актів, вчинення юридично значимих дій, які реалізуються через такі методи як адміністративний нагляд, адміністративний контроль, притягнення до юридичної відповідальності. Спеціальні закони визначають ряд заходів, які можуть бути застосовані до інституційних інвесторів за вчинені порушення, зокрема, зупинення чи анулювання ліцензії, заборона виплати дивідендів, припис та багато іншого, що дозволяє своєчасно захистити суспільні інтереси і не допустити посягання на суспільні цінності, адже злочинна діяльність підриває існуючий правопорядок інвестиційної діяльності інституційних інвесторів і в цілому довіру громадян-інвесторів до держави, до її здатності захистити їх цінності, довірені суб'єктам, уповноваженим державою на їх збереження і примноження.

Ключові слова: інституційний інвестор, інвестування, суспільний інтерес, протидія порушенням.

Vazhynskiy V.M. Administrative and legal forms and methods of countering violations of public interests in the activities of institutional investors.

The article is devoted to the formation of scientifically based recommendations on the application of administrative and legal forms and methods of countering violations of public interests in the activities of institutional investors.

The author separates the concepts of preventing violations and countering violations of public interests in the activities of institutional investors, indicating that the prevention of violations of public interests takes place when certain shortcomings or problems are identified in their work, which potentially carry a risk of violating the rights of citizen investors, but at a specific moment do not yet pose a threat of violation or are not a violation of public interests. In contrast to prevention, counteraction conditionally assumes the existence of a certain illegal action, as a result of which a situation arises when the interests

of citizen-depositors and the institutional investor (his officials) do not coincide, and the private business or selfish interest of individuals begins to dominate over the public interest.

According to the author, the system of countermeasures includes such forms of management activity as: issuance of normative legal acts, execution of legally significant actions, which are implemented through such methods as administrative supervision, administrative control, bringing to legal responsibility. Special laws define a number of measures that can be applied to institutional investors for violations, in particular, the suspension or cancellation of a license, the prohibition of the payment of dividends, an injunction and much more, which allows for the timely protection of public interests and the prevention of encroachment on public values, because criminal activity undermines the existing legal order of investment activities of institutional investors and in general the trust of citizen-investors in the state, in its ability to protect their values, entrusted to entities authorized by the state to preserve and multiply them.

Key words: institutional investor, investment, public interest, prevention of violations.

Постановка проблеми. Публічне управління є багатоаспектним, запобігання порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів має місце тоді, коли виявлені певні недоліки чи проблеми в їх роботі, які потенційно несуть ризик для порушення прав громадян-інвесторів, але в конкретний момент ще не становлять загрозу порушення чи не є порушенням суспільних інтересів.

На відміну від запобігання, протидія умовно передбачає наявність певної протиправної дії, в результаті якій виникає ситуація, коли інтереси громадян-вкладників і інституційного інвестора (його службових осіб) не співпадають, і починає домінувати приватний бізнесовий або корисливий інтерес окремих осіб над суспільним інтересом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності державних органів щодо адміністративно-правових форм та методів протидії правопорушенням досліджували українські науковці, зокрема: К. Афанасьєв, М. Бездольний, Є. Безсмертний, А. Берлач, Ю. Битяк, М. Буроменський, А. Гайдук, В. Гіжевський, І. Голосніченко, М. Грищенко, В. Грохольський, С. Гусаров, Є. Додін, І. Дьомін, Д. Заброта, В. Колпаков, Р. Каложний, Л. Коваль, М. Ковалів, С. Константинов, В. Копейчиков, М. Мельник, Ю. Мірошник, С. Невмержицький, В. Ортинський, О. Остапенко, І. Пахомов, С. Петков, Ю. Римаренко, А. Селіванов, О. Сердюк, О. Терещук, В. Фесенко, О. Фролов, В. Цветков, В. Шамрай, Ф. Шульженко П. Ярмак та інші.

Метою статті є формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо застосування адміністративно-правових форм та методів протидії порушенням суспільних інтересів у діяльності інституційних інвесторів.

Виклад основного матеріалу. Видання нормативно-правових актів, на нашу думку, є першою і основною правовою формою протидії порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів. Адміністративно-правовими актами, які мають значення для протидії порушенням суспільних інтересів громадян-інвесторів є перш за все Кодекс України про адміністративні правопорушення (адже завдяки його нормам відбувається захист громадян-інвесторів від порушень їх прав), а також норми галузевих нормативно-правових актів.

Зокрема, Закон України «Про інвестиційну діяльність» встановлює ряд гарантій для захисту інвестицій, зокрема, держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів (ст. 18), з метою забезпечення сприятливого та стабільного інвестиційного режиму держава встановлює державні гарантії захисту інвестицій. Державні гарантії захисту інвестицій - це система правових норм, які спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів (обов'язкових платежів). Державні гарантії захисту інвестицій не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, здійснених у період дії цих гарантій (ст. 19), Інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані, реквізовані або до них не можуть бути застосовані заходи, тотожні за наслідками. Такі заходи можуть застосовуватися лише на основі законодавчих актів України з відшкодуванням інвестору в повному обсязі збитків, заподіяних у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Внесені або придбані інвесторами цільові банківські вклади, акції та інші цінні папери, платежі за набуте майно або за орендні права у разі вилучення відповідно до законодавчих актів України відшкодовуються інвесторам, за винятком сум, що виявилися використаними або втраченими в результаті дій самих інвесторів або

вчинених за їх участю (ст. 19), При недодержанні договірних зобов'язань суб'єкти інвестиційної діяльності несуть майнову та іншу відповідальність, передбачену законодавством України і укладеними договорами (ст. 20) [1].

Крім того, ст. 21 передбачає умови припинення інвестиційної діяльності. Якщо зупинення чи при відшкодовують збитки учасникам інвестиційної діяльності. Це є загально превентивною гарантією захисту від порушення прав інвесторів. В іншому ж випадку – коли зупинення чи припинення інвестиційної діяльності здійснюється а рішенням правомочного державного органу, це є способом і засобом захисту порушених прав та інтересів.

Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративно-правові форми – це такі специфічні прояви реалізації функцій управління, як участь суб'єктів виконавчої влади в судах як позивачів або відповідачів; діяльність по забезпеченню громадського порядку й громадської безпеки; застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників. Основною правовою формою управлінської діяльності вона вважає застосування норм права, за допомогою якої юридичні акти індивідуального характеру сприяють застосуванню законів до конкретних обставин управлінського життя. Такі акти є персоніфікованими, юридично владними приписами, юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. До ознак актів застосування адміністративно-правових норм вона відносить: індивідуальний характер; юридичну природу; односторонній порядок видання тощо [2, с. 105].

Вчинення юридично значимих дій є другою правовою формою протидії порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів. Юридично значимі дії завжди вчиняються на підставі виданих нормативно-правових актів. Юридично значимі дії супроводжуються прийняттям певних рішень: рішень про проведення перевірки, інспектування, аудиту. Такі рішення супроводжуються власне певним передбаченими правовими нормами процедурами, контрольними методами, способами, застосування, в результаті яких вже приймаються юридично значимі дії і уразі виявлення фактів порушення суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів.

Контрольні заходи є ефективним методом протидії порушенням суспільного інтересу, в якому реалізується форма вчинення юридично-значимих дій, адже зовнішній контроль характерний для країн з ринковою економікою і ліберальною демократією. Ймовірно, це пов'язано з тим, що для реалізації нормального функціонування ринку необхідні чіткі правила, механізми забезпечення виконання зобов'язань, зокрема – ефективна правова система, що забезпечує здорове конкурентне середовище. Ліберальна демократія для досягнення своїх цілей також спирається на систему виборів, правову державу, незалежне правосуддя, розділення властей і систему «стримувань та противаг» [3]. Контрольні функції фактично «дисциплінують» інституційного інвестора і утримують його від вчинення порушень або ж дозволяють виявити порушення на ранній стадії і тим самим запобігти більш серйозним порушенням, які вже можуть впливати на суспільні інтереси.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Як окремий вид (форму) контролю розглядають нагляд, застосування якого в разі виявлення порушень може супроводжуватись заходами впливу державно-владного характеру [4, с. 231].

Тож, методи в праві – це акти реактивного впливу права на суспільні відносини, прийоми або способи регулювання останніх в межах відповідної правової форми. Однак, як і форми, методи не є однорідними, а їх зміст може змінюватись в залежності від виду суспільних відносин, на які спрямовано дію відповідного методу. Відгалуженням правових методів в загальнотеоретичному змісті є, наприклад, методи адміністративно-правового характеру [5, с. 209].

На думку О.О. Онищука, адміністративно-правовий метод – це сукупність прийомів, засобів, впливу публічної адміністрації на об'єкти управління, щодо забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини, за допомогою яких встановлюється юридично владне та юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах [6, с. 343]. В.Б. Авер'янов вважає, що адміністративно-правовий метод – це статичний складник способу правового регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Він містить ключові ідеї, принципи регулювання в різних областях виконавчо-розпорядчої діяльності держави, створює загальну спрямованість юридичного впливу і є системоутворюючим фактором для правового інструментарію всередині галузі [7, с. 12].

В нашому випадку, ми поділяємо позицію С.М. Алфьорова, який вказує, що адміністративно-правовий метод – це сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Метод адміністративно-правового регулювання відрізняється від інших методів владним, імперативним характером. Практичне значення цього методу, як і предмета адміністративно-правового регулювання, полягає в тому, що за їх допомогою здійснюється розмежування різних правових галузей. Особливість методу адміністративного права полягає в тому, що його норми орієнтовані на задоволення не приватних та особистих, а публічних інтересів – інтересів людей, держави і суспільства, вони передбачають пряме застосування адміністративних санкцій. Крім того, суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, завжди передбачають нерівність учасників, жорстке підпорядкування волі, яка скерована єдиною управлінською волею [8, с. 159]. Коли необхідна реакція держави на порушення суспільного інтересу, застосуванню підлягають саме адміністративно-правові методи впливу на порушника.

Проте слід звернути увагу і на позицію Ю.П. Битяка, який зазначає, що здебільшого відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненям державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання. Диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності [9, с. 31]. Звісно диспозитивні методи адміністративно-правового впливу на діяльність інституційних інвесторів є важливими для забезпечення правопорядку у цій високоризиковій сфері, запобігання і попередження порушень суспільного інтересу громадян-інвесторів, вони зазвичай проявляються у формі укладення певних адміністративно-правових договорів [10, с. 24]. Проте коли ми говоримо не про охорону, а про захист суспільного інтересу у зв'язку з вчиненими порушеннями, то тут мова йде лише про імперативні методи адміністративно-правового впливу на порушника.

Щодо класифікації адміністративно-правових методів, то, наприклад, В. Галунько до числа останніх відносить: метод заохочення, який полягає в тому, що він стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку; метод переконання, за рахунок якого, стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин; та метод адміністративного примусу, тобто визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [11, с. 190]. Як ми вже зазначали вище, методи заохочення та переконання застосовуються під час правомірної діяльності, тоді як метод примусу – як реакція на вчинене правопорушення. Тому тут ми говоримо лише про методи примусу.

Так, зокрема, контрольно-наглядний метод є ефективним методом виявлення порушень суспільного інтересу в діяльності інституційних інвесторів. Відмітимо, що контроль – це вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності публічної адміністрації. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами. Адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно невідповідних підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністра-

тивних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Ми вважаємо, що контроль та нагляд є двома сторонами однієї діяльності, спрямованої, передусім, на примусову перевірку державою особливостей певного виду діяльності як реакція на звернення громадян щодо порушення їх прав та інтересів (у рамках позапланових заходів) або як метод попередження вчинення правопорушень щодо діяльності, яка має певні суспільні ризики (як плановий контрольно-наглядовий захід).

Закон України «Про банки і банківську діяльність» в ст 73 передбачає застосування Національним банком України заходів впливу до банків у разі порушення ними законодавства, зокрема письмове застереження; зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі; заборона надання бланкових кредитів, накладення штрафів та багато інших [12].

Всі ці заходи застосовуються за рішенням Національного банку України. При цьому, таке рішення є виконавчим документом та набирає законної сили з дня його прийняття. У разі невиконання такого рішення у визначений Національним банком України строк воно передається Національним банком України до органів державної виконавчої служби для примусового виконання. Саме такий статус виконавчого документа дозволяє реалізувати рішення НБУ досить швидко і тим самим негайно припинити порушення прав інвесторів (вкладників) цього банку. Такі широкі повноваження щодо банків дійсно необхідні, адже саме банки є основними суб'єктами фінансової системи держави і від їх надійності залежить надійність всієї фінансової системи держави, рівень довіри суспільства до держави [13, с. 44].

Закон України «Про страхування» передбачає такі методи впливу на страховиків як видання припису, відкликання ліцензії, проведення тематичних перевірок діяльності страховика за скаргами, вертатися до суду з позовом про скасування державної реєстрації страховика (перестраховика) або страхового посередника (ст 37) [14]. Припис є методом протидії правопорушенням на ранній стадії, адже його видання передбачає негайне усунення виявлених порушень вимог законодавства про страхову діяльність у короткий строк, а у разі їх невиконання дозволяє зупинити чи обмежувати дію ліцензій цих страховиків до усунення виявлених порушень або приймати рішення про відкликання ліцензій та виключення з державного реєстру страховиків (перестраховиків).

Щодо недержавних пенсійних фондів Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку має широкі повноваження по застосуванню до них засобів нагляду, інспектування та заходи впливу згідно із законодавством про державне регулювання ринку цінних паперів [15].

К.К. Афанасьєв стверджує, що найбільш живаною є класифікація форм державного управління, яка структурно складається із чотирьох видів: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [16, с. 7]. Проте в цьому випадку автор змішує правові (адміністративно-правові) та організаційні форми діяльності певних державних органів. Організаційні форми, на нашу думку, важливі саме для запобігання чи попередження порушення суспільних інтересів, тоді як у разі вчинення певного порушення на перший план вже виходять засоби протидії порушенням суспільного інтересу, які зазвичай є адміністративно-правовими, а не організаційними, оскільки вимагають певної правової реакції держави відображеної в певних правових документах, які тягнуть за собою настання негативного результату для правопорушника.

При цьому, справедливою є думка А.С. Гука, про те що і перша, і друга форми пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень. Але в першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація (нерідко вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів актів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких форм. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владними повноваженнями його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаюридичні засоби [17, с. 81].

Окремо слід звернути увагу на таку форму протидії порушенням суспільного інтересу громадян-інвесторів як можливість притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення службовими особами інституційних інвесторів певних правопорушень, адже притягнення до юридичної відповідальності є гарантією ефективності захисту прав громадян, а отже і суспільного інтересу. Притягнення до юридичної відповідальності завжди реалізується через метод примусу.

Примус – це метод управління, що ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт і об'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни М.В. Цвік відмічає, що метод примусу застосовується при порушенні правових норм, їх невиконанні. Він виражається в схиленні суб'єктів суспільних відносин до певної поведінки за допомогою силового тиску (супроти волі тих, ким управляють), таким чином обмежуючи свободу їх вибору [18, с. 84]. Специфічним різновидом державно-владного примусу як методу управління є адміністративний примус, який слід розуміти як психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх до виконання норм права

На відміну від переконання примус застосовується, як правило, не з метою недопущення можливих, гіпотетичних правопорушень, а задля попередження чи припинення конкретних протиправних дій, про можливість вчинення чи безпосереднє скоєння яких стало відомо, а також задля забезпечення належного та повного виконання особами, що були визнані винними у вчиненні правопорушень, обов'язків, що виникли у таких осіб внаслідок застосування до них відповідних стягнень.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права комплекс дій, який проводиться спеціально уповноваженими органами у загальному чи спрощеному порядку та спрямований на з'ясування фактичних обставин скоєного адміністративного правопорушення, встановлення особи правопорушника та застосування заходів адміністративної відповідальності.

У правовій літературі виділяють чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи; оскарження постанови у справі та перегляд постанови; виконання постанови [19, с. 434].

У чинному КУпАП слід виділити три процесуальні форми провадження у справах про адміністративні правопорушення: спрощена процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення, звичайна процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення, ускладнена процесуальна форма провадження у справі про адміністративне правопорушення (або адміністративне розслідування), яка не має легітимного закріплення в законі [20, с. 8].

Справи про адміністративне правопорушення у діяльності інституційних інвесторів порушуються у разі безпосереднього виявлення уповноваженою посадовою особою достатніх даних, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення. Такі дані виявляються під час здійснення уповноваженими органами заходів профілактичної діяльності, проведення планових перевірок, рейдів чи застосування інших методів протидії порушенням суспільного інтересу.

Порушення справи про адміністративне правопорушення є дуже важливим, адже це показує ефективність і спроможність держави реагувати на будь-які, навіть дрібні порушення в діяльності інституційних інвесторів. Притягнення до адміністративної відповідальності часто є заходом попередження посягань на суспільні цінності, а отже попередження вчинення кримінальних правопорушень у сфері діяльності інституційних інвесторів, тобто адміністративно-правовими засобами захищається суспільних інтерес громадян інвесторів, а кримінально-правовими засобами – захищаються суспільні цінності громадян інвесторів.

Висновки. Адміністративно-правові форми та методи дозволяють захистити суспільні інтереси громадян-інвесторів шляхом реагування на будь-які дрібні порушення в діяльності інституційного інвестора, як під час залучення ним коштів громадян, так і під час їх інвестування. Це дозволяє одразу повернути діяльність інституційного інвестора до встановлених державою правил.

Якщо ж державою вчасно не було застосовано форми та методи адміністративно-правової протидії порушенням суспільних інтересів громадян-інвесторів і не було захищено права громадян, то це створює ризик того, що такі проблеми в діяльності інституційного інвестора будуть використані недобросовісними особами або особами, які мають злочинний умисел, для заволодіння суспільними цінностями громадян-інвесторів. Тоді мова буде йти не про адміністративно-правові форми та методи впливу на порушника, а про кримінально-процесуальні засоби боротьби зі злочинністю, що для держави і громадян є набагато гірше.

Так, якщо під час вчинення певних правопорушень існує факт посягання на суспільні інтереси громадян, але ще немає фактів заволодіння цінностями громадян-інвесторів, то під час кримінального правопорушення відбувається посягання на цінності громадян інвесторів і тим самим на суспільні

цінності. Адже злочинна діяльність підриває існуючий правопорядок інвестиційної діяльності інституційних інвесторів і в цілому довіру громадян-інвесторів до держави, до її здатності захистити їх цінності, довірені суб'єктам, уповноваженим державою на їх збереження і примноження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#n229> (дата звернення: 10.04.2024).
2. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Коломоєць Т.О. Київ: Істина, 2008. 457 с.
3. Корни коррупции: важны ли рыночные институты? / Г Бродман, Ф. Риканатини; пер. с англ. Washington, 2000. 22 с. URL: <https://web.archive.org/web/20070610183653/>. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2368_r.pdf (дата звернення: 20.04.2024).
4. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
5. Сугак О.В. Адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності в Україні. *Право. UA*. 2019. № 3. С. 209–213.
6. Онищук О.О. Загальний метод протидії корупції в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 343–346.
7. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–15.
8. Альфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: ЦНЛ, 2019. 216 с.; Альфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
9. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2013. 656 с.
10. Volodymyr Vazhynskyi, Mykola Pohoretskyi, Zoriana Toporetska Responsible business by institutional investors as the main means of preventing violations of the public interests of citizen-investors. *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 10 No. 1 (2024). P. 20–29. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-1-20-29>.
11. Галуцько В.В. Адміністративне право України: навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гирєнко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
12. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#n1226> (дата звернення: 09.04.2024).
13. Volodymyr Vazhynskyi, Mykola Pohoretskyi, Zoriana Toporetska Assessment of Key Markets for Institutional Investors in Ukraine in the Context of War. *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 9 No 4 (2023). P. 44–49. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-4-44-49>.
14. Про страхування: Закон України від 18.11.2021 № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#n2153> (дата звернення: 15.04.2024).
15. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
16. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 19 с.
17. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1 (43). С. 78–83.
18. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
19. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Л.С. Гулак, Н.Я. Отчак, Л.О. Остапенко інші. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2021. 618 с.
20. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Баб'як Н.В. Сутність адміністративного розслідування правопорушень. *Law & Sciences = Право та науки*. 2018. № 2. С. 4–9.

УДК: [342.951:347.644](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.22>

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ДОЗВОЛУ ОРГАНОМ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НА ВЧИНЕННЯ ПРАВОЧИНІВ ЩОДО НЕРУХОМОГО МАЙНА, ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЯКЕ АБО ПРАВО КОРИСТУВАННЯ ЯКИМ МАЄ ДИТИНА

Василюк Б.Л.,

*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
факультету № 3 ІПФНП*

*Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0008-5058-0556
e-mail: Vbogdan1992@gmail.com*

Василюк Б.Л. Адміністративна процедура надання дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина.

Забезпечення належної адміністративної процедури та прозорості в діяльності органу опіки та піклування щодо надання дозволу на вчинення правочинів де право власності, користування має дитина є одним з основних напрямів дотримання майнових прав та інтересів дітей в демократичному суспільстві та має гарантуватись та захищатись державною.

У зв'язку з збройною агресією російської федерації та в умовах воєнних дій проти України постає гостра проблема належного захисту прав та інтересів дітей щодо майна у якому право власності, користування має дитина та належного контролю органу опіки та піклування за їх вчиненням та дотримання всіма органами влади та місцевого самоврядування порядку прийняття та надання відповідного дозволу на виконання положень нормативно-правових актів з дотриманням положень нового Закону України «Про адміністративну процедуру».

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» який впроваджує інститут заінтересованих осіб, тобто інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (ст. 27 Закону), постає питання отримання згоди не тільки батьків та законних представників дитини на отримання відповідного дозволу органу опіки та піклування щодо вчинення правочинів з майном де право власності та/або користування має дитини, а й інших співвласників даного майна, чиї права та інтереси можуть бути порушені при прийнятті відповідного адміністративного акту. Окрім того розглядаються колізійні питання, які не врегульовано в чинному законодавстві України щодо відмови та/або зупинення розгляду адміністративної справи при наданні органом опіки та піклування дозволу на вчинення правочинів з майном де право власності та/або користування має дитина.

В статті розглядаються переваги та недоліки даних норм та колізійні прогалини, які наявні при адміністративній процедурі щодо отримання дозволу органу опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина.

Ключові слова. Адміністративна процедура, надання дозволу на вчинення правочинів з майном дітей, дозвіл органу опіки та піклування, право власності, право користування, діти, правочини на які надається дозвіл органу опіки та піклування.

Vasylyuk B.L. The administrative procedure for granting permission by the body of guardianship and guardianship for the execution of transactions with respect to immovable property, the right of ownership of which or the right of use of which the child has.

Ensuring the proper administrative procedure and transparency in the activities of the guardianship and guardianship authority regarding the granting of permission to commit acts where the child has the

right of ownership and use is one of the main directions of observing the property rights and interests of children in a democratic society and should be guaranteed and protected by the state.

In connection with the armed aggression of the Russian Federation and in the conditions of military actions against Ukraine, an acute problem arises of the proper protection of the rights and interests of children in relation to the property in which the child has the right of ownership and use, and the proper control of the body of guardianship and care over their execution and compliance by all authorities and local self-government of the procedure for adopting and granting the appropriate permission for the implementation of the provisions of normative legal acts in compliance with the provisions of the new Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

In connection with the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which introduces the institution of interested persons, i.e. another person whose right, freedom or legitimate interest is negatively affected or may be affected by an administrative act (Article 27 of the Law), the issue of obtaining consent arises not only parents and legal representatives of the child to obtain the appropriate permission of the body of guardianship and guardianship regarding the execution of transactions with the property owned and/or used by the child, as well as other co-owners of the given property, whose rights and interests may be violated when the relevant administrative act is adopted. In addition, conflicting issues that are not regulated in the current legislation of Ukraine regarding the refusal and/or suspension of the consideration of an administrative case when the guardianship authority grants permission to commit transactions with property owned and/or used by a child are considered.

The article examines the advantages and disadvantages of these norms and the conflicting gaps that exist in the administrative procedure for obtaining the permission of the body of guardianship and care for the execution of transactions regarding real property, the ownership of which or the right to use which the child has.

Key words. Administrative procedure, granting permission to commit transactions with children's property, permission of the body of guardianship and guardianship, ownership, right of use, children, transactions for which the permission of the body of guardianship and guardianship is granted.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Аналіз адміністративної процедури при наданні дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів з нерухомим майном, право власності на яке або право користування яким має дитина зумовлене в забезпеченні якнайкращого захисту майнових прав дитини, застосування одних нормативно-правових актів та єдиної сталої практики їх застосування, більш згрупованих норм та правил, які дадуть змогу дотриматись балансу між інтересами дитини, як власника та/або користувача нерухомим майном так і власника/співвласника майна де право власності та/або користування має дитини, оскільки такий власник не може вільно розпорядитись своїм майном без отримання дозволу органу опіки та піклування та лише при умові не звуження майнових прав та охоронюваних законом інтересів дитини, як для прикладу право користування нерухомим майном батьків/законних представників дитини. Це дослідження спрямоване на всебічний аналіз нормативно правових актів, які регулюють дане питання з урахуванням судової практики та практичне застосування на практиці в діяльності органів опіки та піклування щодо надання дозволів на вчинення правочинів де право власності та/або користування має дитина.

Мета дослідження. Головною метою дослідження є комплексний аналіз поняття та змісту адміністративної процедури у наданні дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти надання дозволу (згоди) батькам на вчинення правочинів з майном дітей, де право власності/користування має дитина розглядались такими науковцями як: Дячкова Н.А., Жилінкова І.В., Дзери О.В., Миронинка В.П., Морозова С.Є. та ін.. Проте дане питання потребує аналізу через призму нових новел висвітлених в Законі України «Про адміністративну процедуру» та взаємозв'язку з іншими нормативними актами, які регулюють дані правовідносини.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення прав та інтересів дітей щодо захисту майнових питань та їх належний захист першочергово закріплений у ст. 16 Конвенції про права дитини, жодна дитина не може бути об'єктом свавільного або незаконного втручання в здійснення її права на особисте і сімейне життя, недоторканість житла [1]. Статтею 47 Конституції України визначено, що кожен має право на житло [2]. Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної

влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

В чинному законодавстві України відповідно до ст. 56 Цивільного кодексу України органами опіки та піклування є районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад. Так частиною 2 ст. 56 Цивільного кодексу України передбачено, що права та обов'язки органів, на які покладено здійснення опіки та піклування, щодо забезпечення прав та інтересів фізичних осіб, які потребують опіки та піклування, встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами [3].

На сьогодні одні з основних нормативних актів, які діють щодо захисту прав та інтересів дітей в частині надання дозволу на вчинення правочинів з майном де право власності/користування мають діти є Цивільний кодекс України (ст. 32) [3], Сімейний кодекс України (ст. 177) [4], Закон України «Про охорону дитинства» (ст.ст. 17, 18) [5], Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» (ст. 12) [6], Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (ст.ст. 11, 32, 33) [7], Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення захисту права власності та інших речових прав на нерухоме майно, що належать дітям та підопічним особам» [8]. Так останнім нормативно-правовим актом внесено зміни у всі інші вище перелічені та кардинально змінено підхід щодо дозволу органу опіки та піклування на вчинення правочину з майном дітей, де право власності/користування має дитини, оскільки з 05.10.2023 року коли даний закон набрав чинності орган опіки та піклування має захищати права дітей на майно не тільки те, яке по факту вже є чи тим, яким особи до 18 років користуються, а і те, яке є об'єктом незавершеного будівництва, майбутні об'єкти нерухомості, власником якого є малолітня дитина або неповнолітня особа, або на внесення такого майна до статутного (складеного) капіталу (пайового фонду) юридичної особи чи як вступного, членського та/або цільового внеску члена кооперативу ч. 4 ст. 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» у редакції Закону № 3265-IX від 14.07.2023. Враховуючи дані зміни законодавець кардинально розширив коло об'єктів та видів на яке надається дозвіл органу опіки та піклування. Залишається не визначеним як і яким способом орган опіки та піклування має здійснювати контроль за майбутнім об'єктом нерухомого майна ще й в умовах воєнних дій та збройної агресії російської федерації проти України з урахуванням того, що посадові особи органу опіки та піклування несуть персональну відповідальність у даному випадку, як це передбачено в ч. 4 ст. 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей».

Порядок та процедура надання дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів з майном у якому право власності/користування має дитини передбачено п.п. 66, 67 «Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 (із змінами та доповненнями) (далі – Порядок) [9].

Пункт 67 Порядку передбачає, що дозвіл на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина надається районною, районною у м. Києві та Севастополі держадміністрацією, виконавчим органом міської, районної у місті (у разі утворення) ради, сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади за поданням служби у справах дітей після проведення зазначеною службою перевірки документів за місцем знаходження майна протягом одного місяця з дня надходження заяви на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини лише у разі гарантування збереження її права на житло і оформляється рішенням, витяг з якого видається заявникам службою у справах дітей [9].

На практиці аналогічно застосовується дана норма щодо набуття дитиною майна за місцем його знаходження, дані положення впливають ще з того, що саме за місцем знаходження майна орган опіки та піклування вживає заходів щодо його захисту, як приклад, накладення заборон на його відчуження, тобто звертається у встановленому законом порядку до нотаріуса відповідно до ст. 73 Закону України «Про нотаріат» [10].

Дискусійним процедурним питанням є надання дозволу батькам від імені малолітньої дитини на вчинення правочину з підстав, які передбачені ч. 2 ст. 177 Сімейного кодексу України [4], однак дана частина не враховує положення ч. 2 ст. 710 Цивільного кодексу України, який передбачає, що батьки (усиновлювачі), опікуни не мають права дарувати майно дітей, підопічних [3].

Аналогічно передбачає ч. 3 ст. 177 Сімейного кодексу України, що батьки мають право дати згоду на вчинення неповнолітньою дитиною правочинів, передбачених частиною другою цієї статті, лише з дозволу органу опіки та піклування. Однак на практиці є випадки, що стороною правочину не є дитина, а малолітня дитина чи неповнолітня особа, має лише право користування майном і не є суб'єктом вчинення правочину, як, для прикладу, при здійсненні поділу майна, що є спільній сумісній власності (ст. 372 Цивільного кодексу України), де надається дозвіл всім співвласникам нерухомого майна на вчинення правочину у якому право користування має малолітня/неповнолітня дитина. Дані положення вірно кореспондуються з ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки на тих осіб може вплинути адміністративний акт та права, свободи чи законні інтереси якої зачіпає дане рішення [11].

Відповідно якщо заінтересована особа не бере участь в адміністративному провадженні, то відповідно до ст. 47 Закону України «Про адміністративну процедуру» таку особу має бути повідомлено про дане провадження та вже відповідно до ст. 49 Закону залучає їх до провадження.

Так відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 64 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган має зупинити адміністративне провадження у разі відсутності згоди всіх співвласників щодо надання дозволу на укладення договору про поділ нерухомого майна відповідно до ст. 372 Цивільного кодексу України.

Частиною 5 ст. 177 Сімейного кодексу України передбачено підстави, коли орган опіки та піклування може відмовити у наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини з одночасним зверненням до нотаріуса щодо накладення заборони відчуження такого майна. Для прикладу відповідно до п. 6 ч. 5 ст. 177 Сімейного кодексу України орган опіки та піклування може відмовити у наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, якщо між батьками дитини або між одним з них та третіми особами існує судовий спір стосовно нерухомого майна, за дозволом на вчинення правочину щодо якого звернулися батьки дитини (або один з них), а вже п. 4 ч. 1 ст. 64 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачає, що адміністративний орган зупиняє адміністративне провадження, у тому числі на вимогу особи, у разі об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, яка розглядається судом або іншим адміністративним органом (до набрання законної сили рішенням суду або вирішення питання адміністративним органом в іншій справі) [11]. Відтак, є невідповідність положенням двох нормативно-правових актів, де один передбачає відмову, а інший зупинення адміністративного провадження до вирішення судової справи або іншими органом.

Варто врахувати, підставою для визнання недійсним правочину щодо майна, право на яке має дитина, за позовом його батьків є не сам по собі факт відсутності попереднього дозволу органу опіки і піклування на укладення такого договору, а порушення в результаті його укладення майнових прав дитини, такий правовий висновок зроблений у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 30.11.2023 року (справа № 334/8154/21, провадження № 61-6221св23) [12].

Враховуючи реалії сьогодення варто також застосовувати положення Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», як один з можливих засобів ідентифікації особи та подання заяви одним з батьків, який фізично з поважних причин не може прийти до центру надання адміністративних послуг для подачі відповідної заяви про надання дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина [13].

На сьогоднішній день є розбіжності з офіційним, доктринальним та судовим тлумаченням даних норм, однак на наш погляд необхідно застосовувати саме офіційне тлумачення. Необхідно також врахувати, що відповідно до ст. 176 Сімейного кодексу України права батьків та дітей на користування житлом, яке є власністю когось із них, встановлюються законом. Так відповідно до ч. 1 ст. 405 Цивільного кодексу України члени сім'ї власника житла, які проживають разом з ним, мають право на користування цим житлом відповідно до закону. Дані норми щодо втрати користування житлом батьків та дитини прямо передбачені п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [14], які передбачають, що у разі подання власником житла заяви про зняття із задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) батьків або інших законних представників дитини чи одного з них така дитина підлягає зняттю із задекларованого або зареєстрованого місця проживання (перебування) разом із її батьками або іншими законними

представниками чи одним із них. Відтак органам опіки та піклування необхідно вважати щодо надання відповідних дозволів коли саме батьки дитини здійснюють відчуження (укладення договору дарування, купівля-продаж, міна тощо) від свого імені та залишаються без права власності на майно, відповідно можуть бути зняті з реєстрації місця проживання разом з малолітньою/неповнолітньою дитиною та втратити право на користування житлом чим буде порушено п. 7 ч. 5 ст. 177 Сімейного кодексу України.

Висновок. Отже, дотримання адміністративної процедури надання дозволу органом опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитини, має свої переваги та недоліки, в кожному конкретному випадку треба дотримуватись балансу між інтересами дитини та ризиками, які можуть настати при недотриманні посадовими особами органів опіки та піклування своїх безпосередніх обов'язків та норма матеріально права, як повною мірою мають захистити права та законні інтереси дитини на житло.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#n331 (дата звернення 12 червня 2024).
2. Конституція України: Закон України від 23.07.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996 – 1996 р., № 30, стаття 141.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
4. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
5. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України* від 27.07.2001 – 2001 р., № 30, стаття 142.
6. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 № 2623-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 30.06.2005 – 2005 р., № 26, стор. 1108, стаття 354.
7. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 11.02.2005 – 2005 р., № 6, стор. 267, стаття 147.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення захисту права власності та інших речових прав на нерухоме майно, що належать дітям та підопічним особам: Закон України від 14.07.2023 № 3265-IX. *Відомості Верховної Ради України* від 15.12.2023 – 2023 р., № 87, стор. 36, стаття 321.
9. Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини: затверджений Постановою КМУ від 24.09.2008 року № 866: Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF/page>.
10. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 28.09.1993 – 1993 р., № 39, стаття 383.
11. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України* від 17.11.2023 – 2023 р., № 15, стор. 5, стаття 50.
12. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 30.11.2023 року (справа № 334/8154/21, провадження № 61-6221св23): URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115376773>.
13. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 10.11.2017 – 2017 р., № 45, стор. 5, стаття 400.
14. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні: Закон України від 05.11.2021 № 1871-IX. *Офіційний вісник України* від 10.12.2021 – 2021 р., № 94, стор. 25, стаття 6047, код акта 108608/2021.

УДК 351.74:614.8+342.95/355.02

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.23>

НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ДІЯМ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ В УМОВАХ ВІЙНИ

Веселов М.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-3963-2764
e-mail: veselovndi@ukr.net*

Пилипів Р.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та гуманітарних дисциплін
Івано-Франківської філії Університету «Україна»
ORCID: 0000-0002-0351-5988
e-mail: ruslanpylypiv@ukr.net*

Єднак Д.Д.,

*здобувачка першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0003-6835-0787
e-mail: ednakdara@gmail.com*

Веселов М.Ю., Пилипів Р.М., Єднак Д.Д. Навчання поліцейських діям у надзвичайних ситуаціях в умовах війни.

Стаття розширює теоретичне та практичне уявлення про стан цивільної безпеки в умовах війни та проблеми системного цілеспрямованого навчання поліцейських щодо дій в надзвичайних ситуаціях, а також організаційні заходи щодо їх вирішення. Мета роботи полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних засад і розробці практичних рекомендацій щодо організації системної підготовки поліцейських до дій в надзвичайних ситуаціях в умовах війни. Удосконалено уявлення про завдання Національної поліції під час реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, наголошується, що в умовах війни вони виконують не лише суто правоохоронні (поліцейські) функції, а й завдання з цивільного захисту населення. Доводиться, що для забезпечення системності цього процесу підготовка поліцейських за вказаним напрямком має починатися ще з моменту їх навчання у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Окреслені форми набуття здобувачами (курсантами) закладів вищої освіти МВС теоретичних знань та/або навичок щодо дій в надзвичайних ситуаціях. Констатовано, що системного та цілеспрямованого навчання курсантів (поліцейських) щодо дій у надзвичайних ситуаціях (з питань цивільного захисту), відповідно до вимог чинного законодавства, особливо за спеціальністю 081 «Право», а також на другому (магістерському) рівні вищої освіти у закладах вищої освіти МВС України зараз не відбувається. Обґрунтовується включення до освітньо-професійних програм з підготовки курсантів (поліцейських) за спеціальностями 081 «Право», 262 «Правоохоронна діяльність» на першому та другому рівнях вищої освіти обов'язковими компонентами таких навчальних дисциплін як «Безпека життєдіяльності», «Цивільний захист», «Домедична підготовка», «Планування та управління заходами цивільного захисту».

Ключові слова: безпека життєдіяльності, діяльність поліції, завдання поліції, здобувачі закладів вищої освіти, навчання населення, надзвичайна ситуація, професійна підготовка поліцейських, стан цивільної безпеки, стандарт освіти, цивільний захист.

Veselov M.Yu., Pylypiv R.M., Yednak D.D. Training of police actions in emergency situations in war conditions.

The article expands the theoretical and practical understanding of the state of civil security in the conditions of war and the problems of systematic purposeful training of police officers on actions in emergency situations, as well as organizational measures to solve them. The purpose of the work is to substantiate the scientific and theoretical foundations and develop practical recommendations for the organization of systematic training of police officers for actions in emergency situations in war conditions. The understanding of the tasks of the National Police during the response and liquidation of the consequences of emergency situations has been improved, it is emphasized that in wartime they perform not only purely law enforcement (police) functions, but also the tasks of civil protection of the population. It is proven that in order to ensure the systematicity of this process, the training of police officers in the specified direction should begin from the moment of their education in institutions of higher education with specific training conditions. Outlined forms of acquisition of theoretical knowledge and/or skills by students (cadets) of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs regarding actions in emergency situations. It was established that systematic and purposeful training of cadets (police officers) on actions in emergency situations (on matters of civil protection), in accordance with the requirements of the current legislation, especially in specialty 081 «Law», as well as at the second (master's) level of higher education in institutions of higher education education of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is not happening now. The inclusion in the educational and professional programs for the training of cadets (police) in specialties 081 «Law», 262 «Law enforcement» at the first and second levels of higher education is substantiated by mandatory components of such educational disciplines as «Life safety», «Civil protection», «Pre-medical training», «Planning and management of civil protection measures».

Key words: life safety, police activities, police tasks, graduates of higher education institutions, public education, emergency situation, professional training of police officers, state of civil security, standard of education, civil defense.

Постановка проблеми. Система цивільного захисту населення не може бути ефективною та цілісною без системних заходів з навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [1, с. 8]. Навчання має охоплювати усі верстви населення, при цьому фахівці тих державних структур, які в першу чергу задіяні у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС), зокрема поліцейські, повинні навчатися за особливими програмами. Особовий склад Національної поліції України (далі – НПУ) активно долучається до заходів з реагування та ліквідації наслідків НС, викликаних військовою агресією.

Стан опрацювання цієї проблематики: окремі аспекти навчання поліцейських діям в екстремальних чи надзвичайних ситуаціях розглядалися в наукових публікаціях Є. Гіденка [2], О. Лопасевої [3], Г. Удренас [4], деяких навчальних виданнях [5; 6] тощо. Водночас умови повномасштабної війни зобов'язують об'єднати наукові, управлінські та організаційно-правові зусилля задля пошуку термінових шляхів ефективного підвищення рівня підготовки поліцейських до дій в НС. Крім того, саме питання підготовки курсантів закладів вищої освіти МВС України (далі – ЗВО МВС) діям у НС досліджено не на достатньому рівні.

Метою статті є обґрунтування науково-теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо організації системної підготовки здобувачів ЗВО МВС (курсантів-поліцейських) до дій в НС в умовах війни.

Виклад основного матеріалу. До повномасштабного вторгнення росії в Україну більшість діючих поліцейських рівень загрози виникнення НС у своєму регіоні оцінювали як середній (27,8%) та нижче середнього (43%). При цьому 86,1% з них зазначили, що їм особисто не доводилося брати участь у заходах реагування та ліквідації НС під час службової діяльності. Картина суттєво змінилася з початком війни – вже 16,7% поліцейських визнали рівень загрози виникнення НС як середній, а 73,6% – як вище середнього і високий. При цьому майже 70% опитаних правоохоронців визнали, що їм особисто довелося брати участь у заходах реагування та ліквідації НС. На фоні окресленого, питання підготовки поліцейських в умовах війни набуває особливої актуальності. І для забезпечення системності цього процесу підготовка поліцейських за цим напрямком має починатися ще з моменту їх навчання у ЗВО МВС.

У загальній сукупності під час наймасштабніших терористичних актів з боку рф за самими мінімальними підрахунками в Україні загинуло не менше 846 осіб, а 1316 – було травмовано. При

цьому об'єктами таких масштабних терористичних атак стали цивільні об'єкти [7]. Слід зазначити, що воєнні події крім безпосереднього вражаючого фактору (вибуху, вибухової хвилі, уламки, осколків, полум'я тощо) здатні спричинити низку супутніх небезпечних чинників техногенного, а іноді і природного характеру), що значно ускладнює надзвичайну ситуацію. Аварії техногенного характеру, викликані чи спровоковані військовими діями (вибухами) можуть вразі збільшувати зону надзвичайної ситуації чи зону можливого ураження, викликати екологічні катастрофи, епідемії, значні людські втрати тощо.

Часто особовий склад підрозділів (органів) НПУ першими опиняються на місці виникнення надзвичайної ситуації. Є приклади, коли будівлі органів поліції ставали безпосередніми об'єктами повітряної атаки ворога. Від правильної організації дій поліцейських, безпосереднього виконання ними різноманітних заходів на місці події залежить їх особиста безпека, безпека інших сторонніх осіб, своєчасність врятування та надання необхідної допомоги постраждалим особам, забезпечення оптимальніших умов реалізації заходів з ліквідації наслідків рятувальними, медичними та іншими правоохоронними підрозділами (органами).

На органи (підрозділи) НПУ покладаються так звані *спеціальні службові завдання*, що виконуються при реагуванні на НС, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, відпрацюванні та уведенні в дію планів реагування на НС та при виконанні визначених законодавством України службових завдань у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, а також виконанні завдань територіальної оборони та цивільного захисту в особливий період [6, с. 45]. Обсяг та перелік спеціальних службових завдань, до виконання яких можуть залучатися поліцейські у разі виникнення надзвичайної ситуації частково окреслені у Порядку взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів НПУ під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, затвердженому наказом МВС України від 31.10.2016 р. № 1129 [8]. При залученні поліцейських до заходів реагування та ліквідації наслідків НС вони мусять організовано та якісно виконувати не лише суто правоохоронні (поліцейські) функції, а й такі завдання, які пов'язані з проведенням аварійно-рятувальних робіт, наданням першої домедичної допомоги постраждалим, своєчасне виявлення інших супутніх загроз (наприклад, витік газу, неконтрольовані джерела електричного струму, аварійний стан технологічних конструкцій чи будівель тощо). А наведене вимагає від поліцейського володіння спеціальними компетентностями у сфері цивільного захисту (теоретичних знань та відповідних навичок). Недаремно, що наведений Порядок взаємодії згадує про підготовку діючих поліцейських до здійснення спеціальних службових завдань шляхом проведення спільних тренувань, навчань і занять за взаємоузгодженими планами з виконання спеціальних службових завдань. За нашим переконанням така підготовка поліцейського має розпочинатися ще з його навчання у відповідних закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання (в якості курсанта) чи під час проходження первісної підготовки на відповідних курсах.

Українське законодавство містить засади та умови навчання населення діям у НС. Відповідно до ст. 39 КЦЗУ навчання населення діям у НС здійснюється: 1) за місцем роботи – працюючого населення; 2) за місцем навчання – здобувачів освіти; 3) за місцем проживання – непрацюючого населення. Згідно зі ст. 41 цього Кодексу навчання здобувачів освіти діям у НС та правилам пожежної безпеки є обов'язковим і здійснюється під час освітнього процесу дітей старшого дошкільного віку за навчальними планами і програмами розвитку дітей, учнів – за навчальними планами і програмами з навчальних предметів, студентів на кожному рівні вищої освіти – за програмами навчальних дисциплін та планами об'єктових тренувань з питань цивільного захисту за рахунок коштів, передбачених на фінансування закладів освіти, що забезпечують здобуття освіти відповідного рівня [9].

У Порядку навчання населення діям у НС, зазначено, що організація навчання здобувачів освіти покладається на МОН України. Підготовка студентів закладів вищої освіти до дій у надзвичайних ситуаціях здійснюється за нормативними навчальними дисциплінами «Безпека життєдіяльності» та «Цивільний захист», які відповідно передбачають:

– формування у здобувачів вищої освіти на початковому рівні (короткому циклі), *першому (бакалаврському) рівні* знань, умінь та навичок щодо забезпечення необхідного рівня безпеки у надзвичайних ситуаціях відповідно до майбутнього профілю роботи, галузевих норм і правил;

– формування у здобувачів вищої освіти на *другому (магістерському) рівні* умінь з превентивного і аварійного планування та управління заходами цивільного захисту.

Крім того, у закладах вищої освіти з метою відпрацювання дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій з учасниками освітнього процесу проводяться щороку *об'єктові тренування* з питань цивільного захисту [10].

Для здобувачів закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання (поліцейських) (далі – курсантів) ці вимоги є актуальними як не для кого іншого. Зараз підготовка курсантів у ЗВО системи МВС може здійснюватися за декількома спеціальностями, втім основними з них є 081 «Право» та 262 «Правоохоронна діяльність».

Зараз здобуття курсантами ЗВО МВС теоретичних знань та/або навичок щодо дій в НС може відбуватися у наступних формах (див. рис. 1).

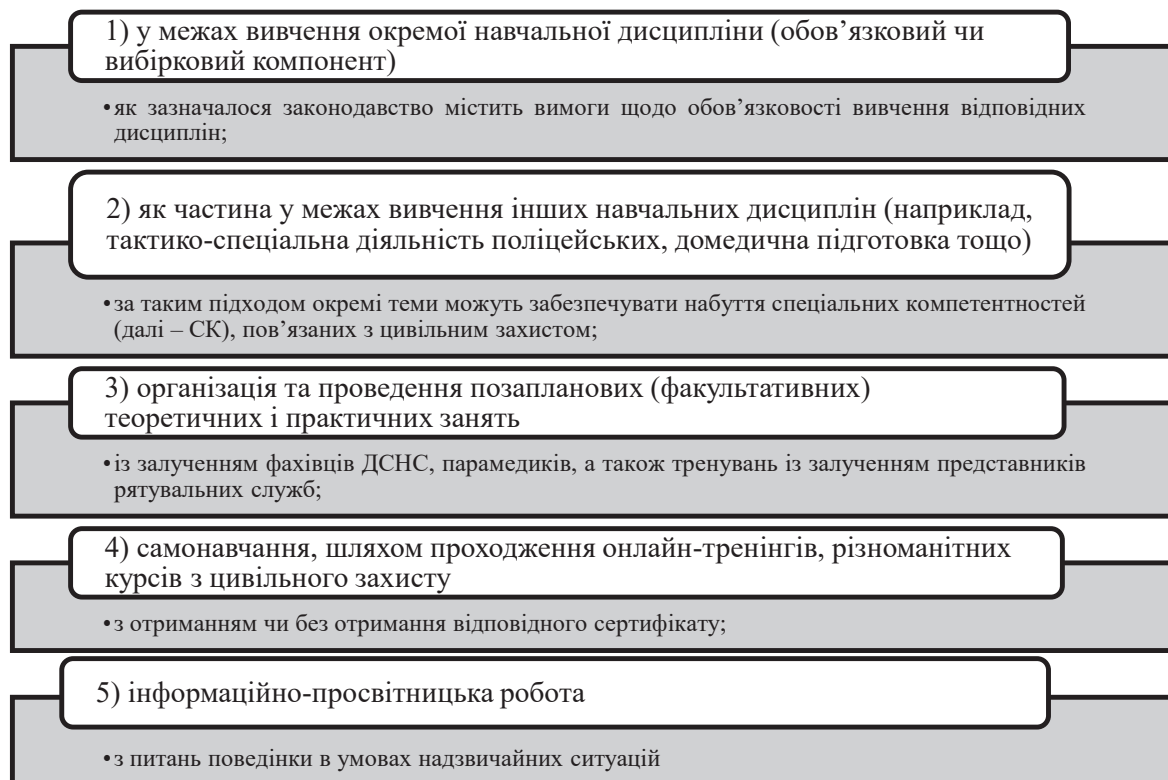


Рис. 1. Форми здобуття курсантами ЗВО теоретичних знань та/або навичок щодо дій в НС

Раніше, у ЗВО для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти викладалася, як мінімум, навчальна дисципліна «Безпека життєдіяльності». Проте із затвердженням стандартів вищої освіти за спеціальностями 081 «Право» та 262 «Правоохоронна діяльність» ситуація змінилася. Ознайомлення з даними стандартами на першому та другому рівнях вищої освіти дає підстави стверджувати, що зараз у них не згадується про відповідні спеціальні (фахові, предметні) компетентності (далі – СК), а отже – не передбачаються і відповідні результати навчання (далі – РН), безпосередньо пов'язані з цивільним захистом. Лише деякі РН можна ідентифікувати як опосередковане згадування про необхідність вмінь та навичок діяти у НС, наприклад, «адаптуватися і ефективно діяти за звичних умов правоохоронної діяльності та за умов ускладнення оперативної обстановки»; «вміти застосовувати процедури надання першої медичної допомоги».

Своєю чергою, під час проведеного нами соціологічного опитування особового складу окремих підрозділів поліції Криворіжжя (патрульної поліції, поліції охорони) щодо знань та навичок необхідних поліцейському для забезпечення необхідного рівня особистої безпеки та безпеки громадян у НС було з'ясовано, що правоохоронцю потрібні знання та навички з: домедичної підготовки; порядку та техніки розбору завалів («інженерна підготовка»); психологічної допомоги та стресостійкості; тактики командної роботи та координації дій; порядку взаємодії з іншими аварійно-рятувальними, медичними, вибухотехнічними службами.

Проведений аналіз освітньо-професійних програм (далі – ОПП) за спеціальностями 262 «Правоохоронна діяльність» та 081 «Право», за якими здійснюється підготовка курсантів у ЗВО МВС (розміщених на сайтах цих закладів) дає підстави стверджувати, що за формальними критеріями стан забезпеченості підготовки курсантів (поліцейських) до дій у надзвичайних ситуаціях у цих ЗВО не можна вважати задовільним. СК та РН в цих ОПП лише умовно можна вважати дотичними до питань цивільного захисту.

Тож системного та цілеспрямованого навчання курсантів (поліцейських) щодо дій у НС (з питань цивільного захисту), особливо за спеціальністю 081 «Право», а також на другому (магістерському) рівні вищої освіти у ЗВО МВС не відбувається.

Зазначимо, що відповідно до ч. 6 ст. 9 Закону України «Про вищу освіту» освітні програми, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій, мають забезпечувати виконання вимог відповідних професійних стандартів (за наявності), якщо інше не передбачено законодавством [11]. З урахуванням того, що відповідно до ч. 1 ст. 40 КЦЗУ «навчання здобувачів освіти діям у надзвичайних ситуаціях та правилам пожежної безпеки є обов'язковим...» [9] відповідні СК та РН мають бути включені до ОПП з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції (курсантів) за спеціальностями 262 «Правоохоронна діяльність» та 081 «Право» для обох (бакалаврського та магістерського) рівнів вищої освіти.

Висновки. Особовий склад підрозділів (органів) НПУ беруть активну участь у реагуванні та ліквідації наслідків у разі виникнення НС. На органи (підрозділи) НПУ покладаються так звані спеціальні службові завдання, що виконуються при реагуванні на НС. При залученні поліцейських до заходів реагування та ліквідації наслідків НС вони мусять організовано та якісно виконувати не лише суто правоохоронні (поліцейські) функції, а й завдання з цивільного захисту населення, які пов'язані з проведенням аварійно-рятувальних робіт, наданням першої домедичної допомоги постраждалим, своєчасним виявленням інших супутніх загроз, що обумовлює спеціальну підготовку поліцейських до таких дій, яка має починатися ще на стадії навчання у ЗВО зі специфічними умовами навчання.

Обґрунтовується, що для забезпечення системної та цілеспрямованої підготовки майбутніх поліцейських-курсантів до дій в НС:

– ОПП для першого (бакалаврського) рівня за спеціальністю 081 «Право» (для поліцейських) має включати обов'язкову навчальну дисципліну «Безпека життєдіяльності», за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність» – «Цивільний захист» та «Домедична підготовка»;

– ОПП для другого (магістерського) рівня за спеціальностями 081 «Право» та 262 «Правоохоронна діяльність» (для поліцейських) має включати обов'язкову навчальну дисципліну «Планування та управління заходами цивільного захисту».

Дані пропозиції створюють підґрунтя для подальшого удосконалення навчання майбутніх поліцейських діям у надзвичайних ситуаціях. Завданням подальших наукових розвідок у цьому напрямку є розробка оптимальної тематики та програм даних навчальних дисциплін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Веселов М., Єднак Д. Організація навчання здобувачів освіти з питань цивільного захисту в закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання в умовах війни. *Актуальні питання професійної підготовки майбутніх правоохоронців*: збірник матеріалів круглого столу (м. Кривий Ріг, 20 жовтня 2023 року). Кривий Ріг: Друкарня «Арт Принт», 2023. С. 8–12.
2. Гіденко Є.С. Сучасний підхід до навчання поліцейським діям в екстремальних умовах. *Правові новели*. 2017. № 3. С. 82–87.
3. Лопасєва О.М. Сучасний підхід до навчання поліцейських діям в екстремальних умовах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 110–112.
4. Удренас Г. Актуальні питання підготовки працівників Національної поліції України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій з надання домедичної допомоги під час воєнного стану. *Забезпечення стійкості у складних умовах*: зб. матеріалів доповідей учасників міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. (Харків – Бристоль, 8 червня 2023 р.). Харків, 2023. С. 151–153.
5. Безпека працівників Національної поліції в умовах надзвичайних ситуацій: навчальний посібник / В.Г. Грибан, А.Є. Фоменко, Д.Г. Казначєєв, О.І. Бойко / за заг. ред. В.Г. Грибана. Дніпро: ДДУВС, 2018. 100 с.

6. Дії працівників органів Національної поліції при виникненні надзвичайних ситуацій / Ю.І. Давигора, В.А. Молотай, О.В. Коломієць, Ю.В. Демченко, А.О. Кудлай. Київ: НАВС, 2020. 156 с.
7. Як росія біла по багатоповерхових житлових будинках в Україні цього року. *Аналітичний портал Слово і Діло*. 31.07.2023. URL: <http://surl.li/txuuc> (дата звернення: 22.05.2024).
8. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Наказ МВС України від 31.10.2016 р. № 1129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-17#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
9. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Дата оновлення: 19.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 22.05.2024).
10. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 444. Дата оновлення: 18.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#n9> (дата звернення: 19.05.2024).
11. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 24.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#n3> (дата звернення: 23.05.2024).

УДК [342.9:004.8](71)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.24>

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЧИННИКИ ЗРОСТАННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЦЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ КАНАДИ У СФЕРІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ

Гачкевич А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародної інформації
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0002-8494-1937
e-mail: andrii.o.hachkevych@lpnu.ua*

Файник А.,

*здобувачка вищої освіти за спеціальністю
291 «Міжнародні відносини,
суспільні комунікації та регіональні студії»
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0009-0000-5270-5713*

Федюра В.,

*здобувачка вищої освіти за спеціальністю
291 «Міжнародні відносини,
суспільні комунікації та регіональні студії»
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0009-0002-9579-6058*

Гачкевич А., Файник А., Федюра В. Організаційні чинники зростання науково-дослідницького потенціалу Канади у сфері штучного інтелекту.

В основі проведеного авторами дослідження лежить аналіз Панканадської стратегії штучного інтелекту, а також заходів для її реалізації, спрямованих на зростання науково-дослідницького потенціалу Канади у сфері штучного інтелекту. Досвід Канади обраний для вивчення, адже вона є першою державою у світі, яка прийняла стратегію такого роду, а також підтвердила статус новаторки розробкою проекту Закону про штучний інтелект та дані з аббревіатурою AIDA. Автори визначили та розглянули головні організаційні чинники, завдяки яким Канада стала однією з провідних держав світу в галузі штучного інтелекту, що підтверджено актуальними даними міжнародних рейтингів. У статті представлені складові Панканадської стратегії штучного інтелекту, які включають головні завдання та напрями активності, насамперед практичне впровадження нових технологій в процесі комерціалізації під час другого етапу реалізації. Виявлені пріоритети канадської державної політики Канади у вигляді досліджень штучного інтелекту, підготовки кваліфікованих кадрів та формування відповідної інфраструктури. Узагальнені деякі важливі досягнуті результати, а також визначені актуальні тенденції в галузі штучного інтелекту. Серед чинників розвитку науково-дослідницького потенціалу особлива увага приділена започаткуванню та діяльності національних інститутів, в тому числі ініціативі з формування нового інституту безпеки штучного інтелекту під впливом Саміту в Блечлі-парку. Автори виокремлюють учасників екосистеми штучного інтелекту, які найбільшою мірою впливають на реалізацію Стратегії. Висновки статті сприяють поглибленню розуміння ролі організаційно-управлінських процесів для того, щоб досягти прогресу в галузі штучного інтелекту, який за умови пом'якшення ризиків позитивно впливає на розвиток суспільства. Результати дослідження можуть бути використані для вивчення можливостей удосконалення державної політики України в сфері створення та використання технологій штучного інтелекту з розумінням того, що українці традиційно відзначались високим інтелектуальним потенціалом.

Ключові слова: штучний інтелект, штучний інтелект в Канаді, Панканадська стратегія штучного інтелекту, Канадський інститут передових досліджень, Проект закону Канади про штучний інтелект та дані, науково-дослідницький потенціал, дослідження технологій штучного інтелекту, екосистема штучного інтелекту, дослідницька мережа.

Hachkevych A., Fainyk A., Fediura V. Organizational factors influencing the growth of Canada's scientific and research potential in the field of artificial intelligence.

A comprehensive analysis of the Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy and its implementation measures aimed at the growth of Canada's scientific and research potential in the field of artificial intelligence forms the foundation of this study. Canada's selection as the subject of study is attributed to its distinction as a pioneering country to adopt a strategy of this nature, and proving its status through drafting the Artificial Intelligence and Data Act, known as AIDA. The authors have discerned and deliberated on the main organizational factors that have positioned Canada as one of the leading nations in artificial intelligence in accordance with AI country rankings. This article presents the components of the Pan-Canadian Strategy, encompassing principal tasks and areas, including the practical introduction of novel technologies due to second-phase commercialization. It outlines the key focus areas of Canada's public policy, including research, development and retention of skilled professionals, and the creation of essential infrastructure. The article also consolidates some significant societal outcomes realized during its implementation while identifying current trends. The foundation and activities of national institutions are underscored as pivotal in fostering scientific and research potential, with special emphasis on the initiative to establish a new institute dedicated to the safety of artificial intelligence under the strong influence of AI Safety Summit at Bletchley Park. The authors identify the key participants in the artificial intelligence ecosystem who have the most influence on implementing the Strategy. The conclusions drawn from the article aid in fostering a deeper comprehension of the role played by organizational and administrative processes in propelling advancements in the field of artificial intelligence. The favorable impact on societal development is highlighted, provided risks are mitigated. Given Ukraine's historical association with high intellectual potential, the findings of this study can be instrumental in honing the national policy pertaining to artificial intelligence in Ukraine.

Key words: artificial intelligence, artificial intelligence in Canada, Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy, Canadian Institute for Advanced Research, Artificial Intelligence and Data Act Draft, scientific and research potential, research on artificial intelligence technologies, AI ecosystem, research network.

Постановка проблеми. Між сферою штучного інтелекту та науково-дослідницьким потенціалом існує тісний взаємозв'язок. По-перше, розробка нових технологій та їхнє впровадження в різні сфери діяльності, зокрема охорону здоров'я, є наслідком ефективної реалізації такого потенціалу. По-друге, розвиток галузі штучного інтелекту сприяє кращій результативності науково-технічної політики через безпосередній вплив на матеріально-технічну базу, кваліфікацію кадрів, обсяг наукових знань чи кількість винаходів. Штучний інтелект здатний примножувати інновації та пропонувати нові рішення, найбільш поширеним прикладом яких, хоча й не завжди належної якості, на даному етапі є похідний від генеративних технологій контент.

Такий взаємозв'язок залежить від того, наскільки сприятливі умови створює держава для зростання науково-дослідницького потенціалу в сфері створення та використання технологій штучного інтелекту. Зважаючи на тенденції останніх років та ту величезну роль, яку бере на себе штучний інтелект у трансформації сучасного суспільства, стає зрозумілим, чому від державної політики істотно залежить те, наскільки прогресивними будуть нові технології, що підлягатимуть застосуванню для забезпечення національних інтересів, наскільки стрімко зростатимуть економічні показники та якість життя людей, пам'ятаючи про те, що нові технології – це і ризики та загрози, як-от зростання рівня безробіття.

Дане дослідження присвячене проблемі формування та реалізації державної політики в галузі розвитку штучного інтелекту. Предметом вивчення обраний досвід Канади, який характеризує надання важливої ролі дослідженням у сфері штучного інтелекту, питанню кадрів та створенню відповідної інфраструктури за участю Канадського інституту передових досліджень.

Вибір тематики великою мірою обумовлений тим, що рушійною силою розвитку галузі штучного інтелекту Канади став науково-дослідницький потенціал, який привів державу до переліку

передових. Досвід Канади викликав інтерес авторів цієї статті й через те, що вона першою у світі прийняла спеціальну стратегію для штучного інтелекту, а також підтвердила статус новаторки внаслідок розробки проекту Закону про штучний інтелект та дані з аббревіатурою AIDA, який може стати наступною спробою галузевої кодифікації після вже прийнятого Закону ЄС про штучний інтелект.

Стан опрацювання цієї проблематики в українській науці залишається не досить розвиненим, що, на нашу думку, мотивує до вивчення організаційних чинників у державній політиці Канади. Разом з тим, слід відзначити, що передовий досвід Канади та інструменти реалізації політики для забезпечення створення та використання технологій штучного інтелекту перебували в полі зору таких вчених, як Н. Вінникової [1], О. Баранова [2], Г. Андрощука [3], Ю. Карпенко [4], Л. Стороженко [5], О. Хорватової [6] та ін.

Метою статті є визначення та розгляд головних організаційних чинників, завдяки яким Канада стала однією з провідних держав світу в галузі штучного інтелекту. Відповідне становище підтверджують високі позиції Канади в низці рейтингів (наприклад, станом на 2023 р. займала за даними обидвох рейтингів – Global AI Index та Government AI Readiness Index – 5 місце).

Вклад основного матеріалу. Панкнадська стратегія штучного інтелекту (далі – Стратегія), представлена у березні 2017 р., за датою прийняття отримала статус першої у світі стратегії для штучного інтелекту. Важлива особливість Стратегії полягає в тому, що її підготовку здійснював Канадський інститут передових досліджень (Canadian Institute for Advanced Research, далі – CIFAR), у партнерстві з яким до цього дня федеральний уряд забезпечує реалізацію.

Ключові складові Стратегії – бачення, завдання та напрями активності, а також періодизація – показані на рис. 1.



Рис. 1. Ключові елементи Стратегії (опрацювання авторів на основі 7, 8)

Первісний вектор розвитку галузі штучного інтелекту в Канаді був спрямований на створення науково-дослідницької інфраструктури, підготовку кадрів та сприяння дослідженням. На рис. 1 позначені літерами чотири завдання першого етапу, на виконання яких федеральний уряд виділив 125 млн. кан. дол. Зауважимо, що урядові кошти єдиним джерелом фінансування не є з причини наявності інших, зокрема коштів від урядів провінцій та приватного сектору.

Діяльність CIFAR за понад 40 років від моменту створення призвела до появи глобальної мережі, сформованої за участю науковців та дослідників з близько 20 держав світу (кількість учасників програм CIFAR вже перевищує 1000) [9]. Інститут позиціонує свій підхід до менеджменту досліджень як унікальний з ряду причини. По-перше, він намагається залучати до співпраці сміливих та схильних до ризику експериментаторів, які здатні розширювати горизонти науки. По-друге, він спеціалізується на міждисциплінарних та багатоаспектних фундаментальних дослідженнях прогресивного характеру. По-третє, оцінювання результатів здійснюється в довгостроковій перспективі, водночас Інститут очікує їхнього регулярного оновлення та високої якості. По-четверте, до мінімуму зведені бюрократичні процедури на тлі значущості винахідливості. По-п'яте, він сприяє розробці вкрай актуальних та новітніх питань, які постають перед наукою та людством [10].

Серед таких питань – можливості штучного інтелекту для покращення рівня життя, при розширенні яких варто враховувати етичні правила, зосереджені в концепції відповідального штучного інтелекту. Від початку 2000-них під егідою CIFAR проводяться дослідження глибокого навчання з ініціативи всесвітньо відомого фахівця зі штучних нейронних мереж Дж. Гінтона, до яких долучені вчені з різних галузей (інформатика, біологія, психологія та ін.) [11]. Відзначимо, що Дж. Гінтон, разом з двома іншими співробітниками CIFAR – Й. Бенжіо та Я. ЛеКуном, – став лауреатом престижної Премії Тюрінга за внесок у розвиток глибокого навчання у 2018 р.

Навколо CIFAR сформувалась канадська екосистема штучного інтелекту, завдяки якій розвивається відповідна галузь (навіть поза межами Канади). Структура екосистеми та тенденції вдосконалення пояснені далі в цій статті.

Для створення науково-дослідницької інфраструктури під координуванням CIFAR у трьох великих канадських містах були започатковані національні інститути.

1. Інститут машинного інтелекту Альберти (Alberta Machine Intelligence Institute) на базі Центру інновацій для машинного навчання (Alberta Innovates Centre for Machine Learning) зі спеціалізацією на трансфері технологій. Тематика досліджень: навчання з підкріпленням, евристичний пошук, прецизійна медицина, обробка природної мови, теорія ігор, глибоке навчання, роботехніка, конфіденційність, неупередженість та пояснюваність штучного інтелекту, аналіз соціальних мереж, інтелектуальний аналіз даних та вилучення інформації [12].

2. Інститут штучного інтелекту Квебеку (Quebec Artificial Intelligence Institute, або Montreal Institute for Learning Algorithms – Mila), відомий серед іншого своїми розробками технологій для розпізнавання об'єктів, обробки природної мови, дослідження зміни клімату та впливу COVID-19, а також генеративних моделей. Тематика досліджень також охоплює штучний інтелект в сфері охорони здоров'я, а також відповідальне використання технологій, що передбачає оцінювання ризиків та управління ними [13].

3. Інститут «Вектор» (Vector Institute), який надає підтримку стартапам та Глобальним інноваційним кластерам, а також проводить спеціалізоване навчання для працівників публічного сектору та промисловості. Дослідницькими пріоритетами для Інституту визначені: машинне навчання, глибоке навчання, використання штучного інтелекту в науці, надійний штучний інтелект, штучний інтелект в сфері охорони здоров'я, а також базові моделі [14].

Другий етап реалізації Стратегії зосереджений на трьох напрямках, виділених цифрами. Його лейтмотивом є використання потенціалу штучного інтелекту в цілому для користі канадського суспільства – потенціалу, сформованого на першому етапі завдяки ефективній федеральній урядовій політиці.

Призначення комерціалізації полягає в тому, щоб розробки підлягали впровадженню та використанню на практиці. Враховуючи те, наскільки багато ризиків несуть технології штучного інтелекту, їхня комерціалізація вимагає попередньої ретельної перевірки та випробування в безпечних середовищах (регулятивних пісочницях) за сприяння науково-дослідницьких інститутів. Зауважимо, що вже зараз сформовані передумови до масштабної комерціалізації завдяки патентуванню винаходів на основі штучного інтелекту (за минулий рік їхня кількість зросла на половину – 248 [15, с. 15]).

Стандартизація у сфері штучного інтелекту останнім часом набула особливої актуальності, відзначеної на рівні міжнародної політики, зокрема у документах «Групи семи». Відповідальне використання техно-

логій штучного інтелекту як орієнтир науково-технічної політики Канади може бути забезпеченим завдяки приведенню до одного знаменника вимог та правил при управлінні штучним інтелектом.

Кваліфіковані кадри та дослідження залишаються важливим напрямом Стратегії від моменту прийняття. Канада обрала тактику залучення та утримання кваліфікованих кадрів, яку часто використовують на сучасному етапі амбітні ІТ-компанії. За перші п'ять років реалізації Стратегії понад 100 дослідників та вчених, половина яких приїхала з-за кордону, стали учасниками проєкту CIFAR AI Chairs [16]. Понад півтори тисячі осіб отримали наукові ступені в галузях, пов'язаних зі штучним інтелектом [8]. Канада досягнула важливого результату щодо кількості працевлаштованих осіб з високою кваліфікованістю зі штучного інтелекту: в минулому році – близько 140 тис. осіб з показником у 29% річного зростання [15, с. 2].

Вищерозглянута тематика досліджень канадських інститутів свідчить про те, що поряд з новими технічними можливостями, які перебувають в площині комп'ютерної лінгвістики та інформатики, все частіше інтерес викликає вплив штучного інтелекту на суспільство та обґрунтування необхідності вдосконалення правових рамок.

З огляду на це, слід згадати про проєкт Закону про впровадження цифрової хартії 2022 р. (Білль С-27), частиною якого є Закон про штучний інтелект та дані (Artificial Intelligence and Data Act, далі – AIDA). Він виступає законодавчою спробою обмежити використання технологій штучного інтелекту через ймовірність небезпечних наслідків для населення (об'єктом регулювання є системи з істотним впливом на здоров'я, безпеку та права людей) [17]. Процес схвалення остаточного тексту Білля С-27 стикнувся з низкою складнощів через відсутність узгоджених позицій серед зацікавлених сторін з приводу його положень. Особливу стурбованість текстом AIDA виявляють представники креативних індустрій, які не вбачають в його положеннях гарантій для забезпечення своїх прав. Зокрема, під час обговорення в Палаті громад у лютому цього року виконавчий директор Гільдії режисерів Канади заявив про неспроможність AIDA «захистити та підтримувати фундаментальні принципи авторського права» [18].

З часу схвалення Стратегії до наших днів утворилась екосистема штучного інтелекту, яка об'єднує велику кількість організацій: від громадянського суспільства до органів державної влади. На рис. 2 показані ті учасники екосистеми, які, на нашу думку, найбільшою мірою впливають на реалізацію Стратегії на другому етапі.



Рис. 2. Учасники екосистеми штучного інтелекту Канади (опрацювання авторів)

Приналежність до екосистеми певною мірою підтверджує розподіл 443 млн. кан. дол. на завдання другого етапу:

- перетворення результатів досліджень у розроблені додатки на основі штучного інтелекту, а також сприяння їхнього впровадження компаніями (60 для трьох інститутів);

- прискорення комерціалізації штучного інтелекту через підтримку малих та середніх підприємств, а також залучення додаткових інвестицій та розробку нових технологій на основі винайдених в Канаді рішень для штучного інтелекту (125 для глобальних інноваційних кластерів Канади);

- робота над стандартами та програмами оцінювання відповідності (8,6 для Ради стандартів Канади);

- залучення, утримання та розвиток кваліфікованих кадрів для проведення досліджень, підтримка діяльності центрів досліджень, інновацій та навчання в науково-дослідницького інститутах штучного інтелекту (160 для CIFAR);

- оновлення та покращення стану передових досліджень, навчання та виконання програм практичного застосування знань (48 для CIFAR);

- зростання обчислювальних потужностей (40 для дослідників з усієї Канади) [8].

Зауважимо, що декілька місяців тому Д. Трюдо оголосив про виділення федеральним урядом понад 2 млрд. кан. дол. для подальшого зростання науково-технологічного потенціалу Канади в сфері штучного інтелекту. В першу чергу фінансування буде спрямованим на доступ до обчислювальних потужностей та технічної інфраструктури, і лише близько п'ятої частини – на підтримку впровадження штучного інтелекту в сферах сільського господарства, охорони здоров'я та чистих технологій, на створення національного інституту безпеки штучного інтелекту тощо [19].

В процесі реалізації Стратегії екосистема штучного інтелекту Канади вже залучила та продовжує залучати великі суми коштів від інвестиційних фондів (скажімо, за даними звіту за 2022-2023 рр. венчурний капітал перевищував 8 млрд. дол. [20, с. 4]). Ще одним показником, який демонструє успішні результати розвитку галузі є те, що кількість стартапів, пов'язаних зі штучним інтелектом, які за останні п'ять років отримали щонайменше 1 млн. дол. США, становить 670 [20, с. 9].

Серед учасників екосистеми ми показали Експертну раду зі штучного інтелекту, яка консультує федеральний уряд з приводу питань сфери штучного інтелекту. Вона об'єднує представників різних категорій зацікавлених сторін: органів влади, громадянського суспільства, наукових кіл та промисловості. Ідея багатостороннього співробітництва реалізована і у глобальних інноваційних кластерах, прогресивних мережах інновацій, які надають унікальні можливості учасникам, зокрема в плані отримання інвестицій та посилення свого впливу. Назва одного з п'яти кластерів – Canada's AI-Powered Supply Chains Cluster – кластер ланцюгів поставок на основі штучного інтелекту [21]. Рада зі стандартів Канади здійснює управління системою стандартизації, затверджуючи національні стандарти та оцінки відповідності.

З виділенням фінансування розпочав діяльність інститут безпеки штучного інтелекту. Його створення означає, що Канада йде нога в ногу з такими лідерами галузі, як Великобританія, США та Японія, які зовсім нещодавно відкрили свої інститути. Тенденція посилення уваги до дослідження безпекових аспектів використання штучного інтелекту зумовлена підвищенням рівня ризиків та загроз внаслідок стрімкого розвитку нових технологій. Намір створення інституту невдовзі після Саміту з безпеки штучного інтелекту в Блечлі-парку у листопаді 2023 р. озвучив Ф.-Ф. Шампань, міністр інновацій, науки та промисловості Канади. В момент завершення написання статті стало відомо про укладення угоди між новоствореними інститутами Канади та Великобританії (листопад 2023 р.), в якій визначені ключові напрями співробітництва, зокрема: обмін досвідом, спільні дослідження, світові стандарти та ін. [22].

Державна політика Канади в галузі розвитку штучного інтелекту тісно пов'язана з міжнародними ініціативами з приводу управління штучним інтелектом. По-перше, Канада є активною учасницею різних форм міжнародного співробітництва, впливаючи на їхній порядок денний та прийняті рішення. Зокрема, минулого року вона очолила Тематичну робочу групу зі штучного інтелекту міжнародної міждержавної мережі Цифрових Націй, зосередившись на виробленні єдиного підходу до відповідального використання штучного інтелекту в діяльності уряду [23]. По-друге, Канада вдосконалює регулювання створення та використання технологій штучного інтелекту через запровадження міжнародних ініціатив. Наприклад, рішень міжнародного форуму «Групи семи» в рамках

Хіросімського процесу зі штучного інтелекту, насамперед Міжнародних керівних принципів для організацій, які розробляють передові системи штучного інтелекту та Міжнародного кодексу поведінки для організацій, які розробляють передові системи штучного інтелекту [24].

Позитивний вплив на розвиток галузі має й освітня політика. В Канаді існує майже 150 навчальних програм різних рівнів, споріднених зі сферою створення та використання технологій штучного інтелекту.

Висновки. Результати дослідження показують, що з прийняттям Стратегії Канада стрімко розвиває свій науково-дослідницький потенціал у сфері штучного інтелекту. До головних організаційних чинників, завдяки яким вона досягла високого рівня розвитку галузі, можемо віднести наступні:

1) створення науково-дослідницької інфраструктури під управлінням CIFAR, до якої на початках увійшли три національні інститути, а сьогодні долучається інститут безпеки штучного інтелекту;

2) залучення та утримання кваліфікованих кадрів, серед них – іноземні дослідники та науковці (CIFAR AI Chairs);

3) формування екосистеми штучного інтелекту, яка отримує фінансову підтримку і від органів влади, і від неприбуткових організацій, і від приватного сектору;

4) сприяння зміцненню довіри населення через забезпечення концепції відповідального штучного інтелекту, а також збільшення кількості осіб з високою кваліфікованістю зі штучного інтелекту;

5) виведення результатів досліджень з теоретичного рівня у площину практики в процесі їхньої комерціалізації, передумовою якої є сприяння патентуванню нових технічних рішень з використанням штучного інтелекту;

6) пошук збалансованих правових рамок для галузі штучного інтелекту, насамперед у вигляді кодифікованого закону з аббревіатурою AIDA, на основі дотримання прав людини та з врахуванням суспільних настроїв;

7) розробка вимог та правил для стандартизації в сфері штучного інтелекту, яка відображає тенденції управління штучним інтелектом на міжнародному рівні та здійснюється Канадською радою зі стандартів;

8) активна участь в міжнародному співробітництві, що стає дедалі глибшим та ширшим, охоплюючи не тільки спільні ініціативи з іншими високорозвиненими державами «Групи семи», як-от Хіросімський процес.

Такі чинники варто враховувати при удосконаленні державної політики України в сфері штучного інтелекту, створюючи передумови для реалізації та забезпечення зростання характерного для українців високого інтелектуального потенціалу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вінникова Н. Державні стратегії розвитку та впровадження штучного інтелекту. *Регіональні студії*. 2022. № 28. С. 51–57. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.28.9>.
2. Баранов О. Правові аспекти національних стратегій розвитку штучного інтелекту. *Юридична Україна*. 2019. № 7. С. 21–38.
3. Андрощук Г. Політика і стратегії розвитку штучного інтелекту в країнах світу: quo vadis? (частина 1). *Наука, технології, інновації*. 2023. № 1. С. 15–29.
4. Карпенко Ю. Зарубіжний досвід визначення концептуальних та інституціональних засад розвитку штучного інтелекту в публічному управлінні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2019. Вип. 24. С. 34–42. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i24.183335>.
5. Стороженко Л. Штучний інтелекту системі публічного управління: світовий досвід, вітчизняні аспекти втілення. *Наукові перспективи. Серія “Державне управління”*. 2023. № 12(42). С. 300–313. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12\(42\)-300-313](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12(42)-300-313).
6. Хорватова О. Деякі питання міжнародно-правового регулювання використання технологій штучного інтелекту в сфері страхування життя. *Часопис Київського університету права*. 2023. Вип. 2 (Червень). С. 230–333. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2023.49>.
7. Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/ai-strategy/en> (дата звернення: 05.06.2024 р.).

8. Government of Canada launches second phase of the Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy. URL: <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2022/06/government-of-canada-launches-second-phase-of-the-pan-canadian-artificial-intelligence-strategy.html> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
9. Our Story. CIFAR. URL: <https://cifar.ca/our-story/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
10. CIFAR Strategy: Bold Exploration to Transform Futures. URL: <https://cifar.ca/strategy/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
11. Artificial Intelligence (AI) in Canada. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/artificial-intelligence> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
12. Alberta Machine Intelligence Institute’s Expertise. URL: <https://www.amii.ca/research/expertise/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
13. Mila’s Strategic Priorities. URL: <https://mila.quebec/en/strategic-priorities> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
14. Vector attracts the world’s most accomplished and innovative AI and machine learning researchers. URL: <https://vectorinstitute.ai/research/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
15. AICan The Impact of the Pan-Canadian AI Strategy. URL: <https://cifar.ca/wp-content/uploads/2023/11/aican-impact-2023-eng.pdf> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
16. Sandusky K. CIFAR announces plans for second phase of the Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy. URL: <https://cifar.ca/cifarnews/2022/06/22/cifar-announces-plans-for-second-phase-of-the-pan-canadian-artificial-intelligence-strategy/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
17. The Artificial Intelligence and Data Act (AIDA) – Companion document. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act-aida-companion-document> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
18. DGC, ACTRA discuss ‘existential’ threat of AI in Bill C-27 study. URL: <https://playbackonline.ca/2024/02/13/dgc-actra-discuss-existential-threat-of-ai-in-bill-c-27-study/#ixzz8cTXSVouKhttps://playbackonline.ca/2024/02/13/dgc-actra-discuss-existential-threat-of-ai-in-bill-c-27-study/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
19. Banerjee S. Trudeau announces \$2.4 billion for AI-related investments. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-government-ai-investment-1.7166234> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
20. Impact and opportunities: Canada’s AI ecosystem 2023 Report produced by Deloitte on behalf of CIFAR, Amii, Mila and the Vector Institute. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/press-releases/ca-national-ai-report-2023-aoda-en.pdf> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
21. Global Innovation Clusters. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/global-innovation-clusters/en> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
22. AI Allies: UK and Canada Sign New AI Safety Partnership. URL: <https://nationalsecuritynews.com/2024/05/ai-allies-uk-and-canada-sign-new-ai-safety-partnership/> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
23. Digital Nations Shared Approach to the Responsible Use of Artificial Intelligence in Government (2023). URL: <https://www.leadingdigitalgovs.org/canada> (дата звернення: 05.06.2024 р.).
24. Гачкевич А. Хіросімський процес зі штучного інтелекту. *Аналітично-порівняльне правознавство. Юридична Україна*. 2019. № 7. С. 574–583. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.98>.

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.25>

ПРОЗОРІСТЬ ТА ЗГОДА ЯК ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УКРАЇНІ

Головацький Н.Т.,
старший викладач
кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Головацький Н.Т. Прозорість та згода як основні принципи захисту персональних даних в Україні.

Стрімке оцифрування сучасного світу призвело до зростання збору та обробки персональних даних. Принципи прозорості та згоди стали вкрай важливими для того, щоб громадяни розуміли, як їхні дані використовуються, і могли дати свою добровільну згоду на їх обробку.

Україна активно адаптує своє законодавство до стандартів ЄС у сфері захисту персональних даних. Зокрема, Загальний регламент про захист даних (GDPR) впливає на підходи до збору та обробки даних. Дослідження прозорості та згоди в контексті цих змін може допомогти визначити, які аспекти законодавства потребують особливої уваги. Громадяни стають дедалі обережнішими щодо того, кому вони довіряють свої дані.

Ця стаття аналізує та оцінює роль та вплив принципів прозорості та згоди на ефективний механізм захисту персональних даних в Україні, з урахуванням сучасних технологічних та законодавчих викликів. Вивчення цих принципів демонструє їх важливість та актуальність у сучасному цифровому суспільстві.

Принцип прозорості визначає потребу в доступній та зрозумілій інформації для суб'єктів даних щодо обробки їхніх даних. Відкритість є фундаментальною вимогою для підтримки довіри між організаціями та громадянами. Надання можливості контролювати та регулювати свої дані дозволяє суб'єктам даних відігравати більш активну роль в обробці та використанні своїх персональних даних.

Принцип згоди, у свою чергу, підкреслює добровільний та інформований характер дозволу на обробку даних. Згода суб'єкта даних визначає основу для законної обробки персональних даних, забезпечуючи гармонію між правами громадян та інтересами організацій.

Зважаючи на розвиток технологій та зміни в законодавстві, прозорість та згода стають ще більш важливими аспектами. Вони допомагають збудувати довіру між організаціями та громадянами, забезпечити відповідальне використання персональних даних та надати можливість окремим особам контролювати свою власну інформацію.

Ключові слова: прозорість, згода, персональні дані, захист даних, законодавство, цифрове суспільство, технології, держава, громадяни, загальний регламент про захист даних (GDPR).

Holovatskiy N.T. Transparency and consent as the main principles of personal data protection in Ukraine.

The rapid digitization of the modern world has led to an increase in the collection and processing of personal data. The principles of transparency and consent have become crucial for citizens to understand how their data is being used and to be able to give their voluntary consent to its processing.

Ukraine is actively adapting its legislation to EU standards in the field of personal data protection. In particular, the General Data Protection Regulation (GDPR) affects approaches to data collection and processing. Examining transparency and consent in the context of these changes can help identify which aspects of the law need special attention. Citizens are becoming increasingly cautious about who they trust with their data.

This article analyzes and evaluates the role and impact of the principles of transparency and consent on the effective mechanism of personal data protection in Ukraine, taking into account modern technological and legislative challenges. Studying these principles demonstrates their importance and relevance in today's digital society.

The principle of transparency determines the need for accessible and understandable information for data subjects regarding the processing of their data. Openness is a fundamental requirement for maintaining trust between organizations and citizens. Providing the ability to control and regulate their data allows data subjects to play a more active role in the processing and use of their personal data.

The principle of consent, in turn, emphasizes the voluntary and informed nature of consent to data processing. The consent of the data subject determines the basis for the legal processing of personal data, ensuring harmony between the rights of citizens and the interests of organizations.

As technology advances and legislation changes, transparency and consent become even more important aspects. They help build trust between organizations and citizens, ensure responsible use of personal data, and empower individuals to control their own information.

Key words: transparency, consent, personal data, data protection, legislation, digital society, technology, state, citizens, General Data Protection Regulation (GDPR).

Постановка проблеми. Сучасний світ дедалі більше стає цифровим, із зростанням цифрових технологій збільшується обсяг збору та обробки персональних даних. Принципи прозорості та згоди стають ключовими для забезпечення того, щоб громадяни розуміли, як їхні дані використовуються, та давали свою добровільну згоду на обробку персональних даних. Чим більше дані збираються та обробляються, тим вище ризик незаконного доступу третіх осіб до таких даних. Прозорість щодо того, які дані збираються, і як вони обробляються, дозволяє громадянам краще розуміти можливі ризики та застереження.

Україна активно адаптує своє законодавство до стандартів ЄС з огляду на захист персональних даних. Зокрема, Загальний регламент про захист даних (GDPR) [1] має вплив на підходи до збору та обробки даних. Дослідження прозорості та згоди в контексті цих змін може допомогти визначити, які аспекти законодавства потребують особливої уваги.

Громадяни стають все більше обережнішими щодо того, кому вони довіряють свої дані. Прозорість відносно того, як дані використовуються, може сприяти зміцненню довіри до організацій та послуг, що збирають і обробляють дані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам принципів захисту персональних даних у вітчизняній науці присвячено недостатньо наукових робіт.

Деякі питання означеної проблематики фрагментарно торкались у своїх працях такі науковці, як В.С. Венедіктов, А.М. Колодій, О.А. Баранов, В.М. Брижко, М.В. Різак, В.С. Політанський, Ю.К. Базанов, А.В. Пазюк, І.М. Сопілко, О.В. Старчук та інші. Проте, у наукових працях вказаних науковців питання принципів захисту персональних даних майже відсутні.

Мета статті. Проаналізувати та оцінити роль і вплив принципів прозорості та згоди на ефективний механізм захисту персональних даних в Україні із врахуванням сучасних технологічних та законодавчих викликів.

Вклад основного матеріалу. Захист персональних даних, як і будь яка юридична категорія, ґрунтується на певній системі принципів, завдяки яким такий механізм носить демократичний характер та стає соціально орієнтованим явищем. Дослідження питання щодо принципів захисту персональних даних надасть змогу визначити ідейно-правову сутність механізму захисту персональних даних в цілому.

Варто погодитись із думкою, В.М. Колодій, який зазначає, що принципи права – це ідеологічна категорія, а це означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що та дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних засад [2, с. 43].

Термін «принцип» вживається у різних значеннях:

1) основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо);

2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [3, с. 110-111].

Принципи права, як і будь-яке явище суспільної дійсності має конкретну точку відліку, з якої починається існування самого принципу права. В аспекті принципів права не можна стверджувати однозначно, що є первинним – суспільні відносини, на основі яких починають формуватися принципи права, чи принципи права, які є стимулятором розвитку нового виду суспільних відносин.

Стосовно цього О.В. Зайчук зазначає, що принципи права можуть формуватись через призму двох алгоритмів:

- 1) спочатку суспільні відносини, а потім принципи права;
- 2) спочатку принципи права, а потім на їх основі починають розвиватися суспільні відносини.

Перший алгоритм характеризує ситуацію коли на основі реальних суспільних відносин починають формуватися принципові закономірності їх функціонування, які отримують своє безпосереднє вираження у нормативному закріпленні.

Стосовно другого алгоритму, то тут мова йде про те, що законодавець, фактично, закріплює новизну у вигляді принципу, яка потім отримує свою реалізацію в конкретних суспільних відносинах [4, с. 23].

Оцінюючи думки вказаних науковців слід відзначити той факт, що така ситуація замкнутого кола, є безпосередньою вказівкою низки прогалин законодавства, оскільки певні суспільні відносини не мають жорсткого законодавчого регулювання, а тому в конкретній ситуації спочатку є виникнення суспільних відносин, а потім формування принципу права.

Проте, якщо мова йде про захист персональних даних, а зокрема про принципи захисту персональних даних, то станом на сьогоднішній день, можна із впевненістю стверджувати, що діє саме другий алгоритм, оскільки принципи захисту персональних даних сформовані у вигляді прямої законодавчої норми та закріплені у статтях 6 і 7 Закону України «Про захист персональних даних» [5].

Стаття 6 Закону України «Про захист персональних даних» розкриває питання загальних вимог до обробки персональних даних. Стаття 7 цього ж Закону закріплює особливі вимоги. Аналізуючи Закон, варто відзначити, що законодавець не виділив окремо норму Закону в, якій були б зазначені виключно принципи збору, обробки та захисту персональних даних, а зробив це через призму вимог до персональних даних загалом. Таке рішення є цілком вмотивованим з точки зору того, що при виділенні окремої норми, яка закріплювала б принципи персональних даних, варто було б конкретизувати та закріплювати окремо принципи збору персональних даних, принципи обробки персональних даних, принципи захисту персональних даних, а також не менш важливого характеру принципи знищення персональних даних.

Статтею 6 «Загальні вимоги до обробки персональних даних» Закону України «Про захист персональних даних» передбачено:

– мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних;

– персональні дані мають бути точними, достовірними та оновлюватися в міру потреби, визначеної метою їх обробки;

– склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки;

– первинними джерелами відомостей про фізичну особу є: видані на її ім'я документи; підписані нею документи; відомості, які особа надає про себе.

– обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством;

– не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини;

– якщо обробка персональних даних є необхідною для захисту життєво важливих інтересів суб'єкта персональних даних, обробляти персональні дані без його згоди можна до часу, коли отримання згоди стане можливим;

– персональні дані обробляються у формі, що допускає ідентифікацію фізичної особи, якої вони стосуються, не довше, ніж це необхідно для законних цілей, у яких вони збиралися або надалі оброблялися;

– типовий порядок обробки персональних даних затверджується Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, якій володільцем чи розпорядником персональних даних.

Виходячи з аналізу Закону України «Про захист персональних даних» ключовими принципами обробки персональних даних є: законність обробки; конкретизація мети; відкритість і прозорість обробки; якість даних: – відповідність даних меті обробки; – точність даних та вчасне оновлення даних; – достовірність даних; – обмеження періоду зберігання даних; – захищеність даних.

Отже, перш ніж розкривати принципи прозорості та згоди, як основних принципів захисту персональних даних, необхідно чітко розуміти принцип законності обробки персональних даних. Також варто відзначити, що принцип законності є основоположним принципом будь-яких суспільних правовідносин.

Принцип законності захисту персональних даних є однією з фундаментальних засад, що регулюють обробку та використання особистих даних в Україні. Відповідно до цього принципу, обробка персональних даних повинна здійснюватися на підставі чіткої та визначеної законом підстави, з дотриманням вимог відповідних законів та нормативних актів.

Згідно з Законом України «Про захист персональних даних», обробка персональних даних може здійснюватися лише за наявності однієї з підстав, визначених законом. Ці підстави можуть включати згоду суб'єкта даних, виконання договору, дотримання законних обов'язків, захист важливих інтересів суб'єкта даних тощо. Тобто, кожна обробка персональних даних має мати законний підґрунтя, і цей принцип гарантує, що дані обробляються в рамках встановлених норм та процедур [5].

Цей принцип також передбачає, що організації та суб'єкти персональних даних повинні дотримуватися вимог закону щодо збору, обробки та використання даних. Це означає, що недозволені дії, такі як незаконне збирання чи передача даних, порушують цей принцип.

Принцип законності захисту персональних даних спрямований на забезпечення прав та свобод громадян в сфері обробки їхніх персональних даних та запобігання можливим зловживанням з боку організацій чи осіб, які мають доступ до цих даних.

Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Далі – Регламент ЄС) був прийнятий задля розширення дії Директиви 95/46/ЄС, яка втратила свою чинність. Регламентом ЄС визначено, що принципи і норми щодо захисту фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням їхніх персональних даних передбачають, незалежно від їхнього громадянства або місця проживання, дотримання їхніх фундаментальних прав і свобод, зокрема їхнього права на захист персональних даних. Регламент ЄС спрямовано на сприяння формуванню простору свободи, безпеки і правосуддя, економічного союзу, соціально-економічному прогресові, зміцненню та конвергенції економік у межах внутрішнього ринку, підтриманню добробуту фізичних осіб.

Принципи захисту даних необхідно застосовувати до будь-якої інформації про фізичну особу, яку ідентифіковано чи можна ідентифікувати. Персональні дані із використанням псевдоніму, що можна приписати фізичній особі після використання додаткової інформації, необхідно розглядати як інформацію про фізичну особу, яку можна ідентифікувати. Принципи захисту даних, відповідно, не можна застосовувати до анонімної інформації, зокрема інформації, що не стосується фізичної особи, яку ідентифіковано чи можна ідентифікувати, або персональних даних, що стали анонімними у такий спосіб, що суб'єкта даних неможливо чи більше неможливо ідентифікувати. Таким чином цей Регламент не стосується опрацювання такої анонімної інформації, у тому числі, для статистичних або дослідницьких цілей.

Можна зауважити, що Регламент ЄС, дає чітке визначення інформації, яку можна віднести до персональних даних. Також визначено про такий вид інформації, як анонімна інформація. Закон України «Про захист персональних даних», має більш вузький характер, ніж Регламент ЄС та деякі аспекти не врегульовані цим Законом.

Будь-яке опрацювання персональних даних повинно бути законним та правомірним. Фізичні особи повинні бути обізнані про те, що їхні персональні дані збирають, використовують, обговорюють або іншим чином опрацьовують, а також про те, якою мірою опрацьовують чи опра-

цьовуватимуть персональні дані. Принцип прозорості вимагає, щоб будь-яка інформація та повідомлення щодо опрацювання таких персональних даних були доступними і зрозумілими, з використанням чітких і простих формулювань. Цей принцип стосується, зокрема, інформування суб'єктів даних про особу контролера та цілі опрацювання і надання подальшої інформації для забезпечення правомірного і прозорого опрацювання в частині, що стосується відповідних фізичних осіб та їхнього права на отримання підтвердження та повідомлення про ті персональні дані, які їх стосуються та підлягають опрацюванню. Фізичні особи повинні бути обізнані про ризики, правила, гарантії та права щодо опрацювання персональних даних і про те, як реалізувати свої права у зв'язку з таким опрацюванням. Зокрема, спеціальні цілі опрацювання персональних даних повинні бути прямо вираженими та законними, а також означеними на момент збирання персональних даних.[1]

Принцип відкритості та прозорості використання персональних даних означає, що обробка персональних даних здійснюється відкрито для самого суб'єкта даних, тобто, особа має право у будь-який час звернутися до держателя персональних даних для отримання актуальної інформації про себе.

Крім того, особа, яка надає свої персональні дані, має право знати для якої мети обробляються її персональні дані, які треті особи мають до них доступ тощо, Суб'єкт даних повинен мати право доступу до персональних даних, які збирають щодо нього, та реалізовувати таке право вільно та в розумні строки для того, щоб бути обізнаним про законність опрацювання та перевірки такої інформації.

Принцип прозорості вимагає, щоб будь-яка інформація, призначена для громадськості або суб'єкта даних, була стислою та зрозумілою, з використанням чітких та простих формулювань, а також, за необхідності, із застосуванням засобів візуалізації. Таку інформацію можна надавати в електронному форматі, наприклад, через веб-сайт. Це, зокрема, є доцільним у ситуаціях, коли збільшення кількості агентів та технологічна складність практичної діяльності перешкоджають обізнаності та розумінню суб'єкта даних того, чи збирають її або його персональні дані, хто їх збирає та для якої цілі, як, наприклад, у випадку онлайн-реклами [1].

Принцип прозорості захисту персональних даних є ключовим аспектом у сфері правового регулювання обробки та використання персональної інформації громадян в Україні. Цей принцип передбачає, що суб'єкти персональних даних мають чітку та доступну інформацію про те, як їхні дані збираються, обробляються та використовуються, а також про свої права та обов'язки у цьому контексті.

Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», організації та суб'єкти персональних даних повинні надавати інформацію про цілі обробки даних, отримувачів даних, строк зберігання, права суб'єкта персональних даних тощо. Прозорість також вимагає вказати, яким чином можна відкликати згоду на обробку даних, якщо вона була надана, та як звертатися до організації з питань захисту персональних даних.

Щоб забезпечити прозорість захисту персональних даних, організації мають розробляти політики конфіденційності, які повинні бути доступні для ознайомлення для всіх зацікавлених осіб. Також, вони зобов'язані інформувати суб'єктів персональних даних про будь-які зміни в політиці конфіденційності та використовувати зрозумілу та доступну мову.

Додатковою вимогою є надання можливості суб'єкту персональних даних контролювати свої дані та забезпечувати їхню точність. Це може включати можливість виправляти неправильні дані або вимагати видалення інформації.

Для того щоб відстоювати свої права, згідно із Законом України «Про захист персональних даних» [5], суб'єкт персональних даних повинен мати чітке уявлення про:

- мету збору персональних даних (має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних);
- володільця персональних даних (фізична або юридична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом);
- розпорядника персональних даних (фізична чи юридична особа, якій володільцем персональних даних або законом надано право обробляти ці дані від імені володільця);
- склад та зміст персональних даних (мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки).

Окремо суб'єкта персональних даних зобов'язаний бути обізнаним в своїх правах. Так, статтею 8 Закону [5] передбачено такі права суб'єкта персональних даних:

- знати про джерела збирання, місцезнаходження своїх персональних даних, мету їх обробки, місцезнаходження або місце проживання (перебування) володільця чи розпорядника персональних даних;
- отримувати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані;
- на доступ до своїх персональних даних;
- отримувати не пізніше, як за тридцять календарних днів із дня надходження запиту (крім випадків, передбачених законом), відповідь про те, чи обробляються його персональні дані, а також отримувати зміст таких персональних даних;
- пред'являти вмотивовану вимогу володільцю персональних даних із запереченням проти обробки своїх персональних даних;
- пред'являти вмотивовану вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних будь-яким володільцем та розпорядником персональних даних, якщо ці дані обробляються незаконно чи є недостовірними;
- на захист своїх персональних даних від незаконної обробки та випадкової втрати, знищення, пошкодження у зв'язку з умисним приховуванням, ненаданням чи несвоєчасним їх наданням, а також на захист від надання відомостей, що є недостовірними чи ганьблять честь, гідність та ділову репутацію фізичної особи;
- звертатися із скаргами на обробку своїх персональних даних до Уповноваженого або до суду;
- застосовувати засоби правового захисту в разі порушення законодавства про захист персональних даних;
- вносити застереження стосовно обмеження права на обробку своїх персональних даних під час надання згоди;
- відкликати згоду на обробку персональних даних;
- знати механізм автоматичної обробки персональних даних;
- на захист від автоматизованого рішення, яке має для нього правові наслідки.

Безпека особистих даних залежить не тільки від норм, встановлених нормативно-правовими актами, а й врахування всіх ризиків, та здійснення всіх заходів, задля уникнення витоку інформації. Саме таку мету також переслідує Регламент ЄС

Варто відзначити, що у ЄС норми Регламенту мають пряму дію та обов'язкові до застосування усіма державами-членами.

Так, новим документом, зокрема, передбачається:

- демонстрація (доведення) відповідності вимогам GDPR;
- підвищення рівня безпеки персональних даних;
- запровадження контролю за передачею персональних даних за межі Європейського економічного простору;
- обмеження можливості використання хмарних сховищ для розміщення персональних даних;
- загальне підвищення рівня приватності;
- вдосконалена процедура повідомлення про витік даних;
- зміцнення контролю у відносинах між контролерами та обробниками;
- обмеження можливості залучення субобробників;

Переходячи до згоди на обробку персональних даних, то знову звернемося до Регламенту ЄС, де вказано, що згоду необхідно надавати шляхом чіткого ствердження, що становить вільно надане, конкретне, проінформоване та однозначне свідчення погодження суб'єкта даних на опрацювання його або її персональних даних, зокрема, у формі письмової заяви, в тому числі електронними засобами, або у формі усної заяви. Це може включати заповнення клітинки позначкою під час відвідування веб-сайту в мережі Інтернет, обрання технічних налаштувань для послуг інформаційного суспільства або іншу заяву чи поведінку, що чітко вказують на погодження суб'єктом даних із запропонованим опрацюванням персональних даних. Мовчання, автоматичне заповнення клітинок позначками або бездіяльність, відповідно, не становлять надання згоди. Згода повинна поширюватися на всі види опрацювання даних, що здійснюються для однакової цілі або цілей. У разі, якщо опрацювання передбачає досягнення множинних цілей, згода потрібна для кожної з них. Якщо згоду суб'єкта даних необхідно надати після електронного запиту, у такому разі запит

повинен бути чітким, точним та не мати надмірно негативних наслідків для використання послуги, для якої його надають.

Часто на момент збирання даних неможливо повністю визначити мету опрацювання персональних даних для цілей наукового дослідження. Тому, суб'єкти даних повинні мати дозвіл на надання згоди на деякі сфери наукових досліджень, якщо в них дотримано визнаних етичних норм для наукового дослідження. Суб'єкти даних повинні мати можливість надавати свою згоду лише на окремі сфери дослідження або частини дослідницьких проектів в обсязі, виправданому поставленою метою.

Висновки. У цій статті були проаналізовані два ключові принципи захисту персональних даних в Україні - прозорість та згода. Вивчення цих принципів свідчить про їхню важливість та актуальність у сучасному цифровому суспільстві.

Принцип прозорості визначає необхідність доступної та зрозумілої інформації для суб'єктів персональних даних щодо процесів обробки їхніх даних. Відкритість є фундаментальною вимогою для підтримання довіри між організаціями та громадянами. Забезпечення можливості контролю та регулювання своїх даних дозволяє суб'єктам даних більш активно брати участь у процесах обробки та використання їхніх персональних даних.

Принцип згоди, у свою чергу, робить акцент на добровільний та інформований характер дозволу на обробку даних. Згода суб'єкта даних визначає підставу для легальної обробки персональних даних, забезпечуючи гармонію між правами громадян та інтересами організацій. Завдяки цьому принципу суб'єкти даних можуть визначати, які дані вони надають та як вони можуть бути використані, що важливо для збереження їхньої конфіденційності та контролю над власною інформацією.

Враховуючи розвиток технологій та зміни в законодавстві, прозорість та згода виявляються ще більш важливими аспектами. Вони допомагають підтримувати баланс між правами суб'єктів даних та необхідністю організацій у здійсненні обробки даних для досягнення своїх цілей.

Наслідки неправильної інтерпретації або невідповідності цих принципів можуть включати порушення конфіденційності, недовіру споживачів та юридичні наслідки для організацій, які здійснюють збір, обробку та захист персональних даних. Тому, впровадження та дотримання прозорості та згоди є необхідним завданням для всіх суб'єктів, що займаються обробкою персональних даних в Україні.

У цілому, забезпечення прозорості та відповідності принципам згоди є важливою передумовою для підвищення довіри громадян до цифрових сервісів та забезпечення належного захисту їхніх персональних даних.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.
2. Колодій В.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
3. Волошин Ю.О. Принцип. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [за ред. Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.]. К. Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана. 1998–2004. Т. 5. 2003. С. 110–111.
4. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1>.
5. Про захист персональних даних. Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
6. Белова М.В., Белов Д.М., Виклики та загрози захисту персональних даних у роботі зі штучним інтелектом. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 79(5). 2023. С. 289–294.
7. Белов Д.М., Белова М.В., Штучний інтелект в судочинстві та судових рішеннях, потенціал та ризики. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 78(4). Ч. 3. 2023. С. 122–129.

УДК 378.014.6:351.74

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.26>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ РІЗНОВИДІВ СЛУЖБОВОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Головков О.М.,
*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0005-4649-539X
e-mail: a.golovkov@ukr.net*

Олексієнко С.В.,
*викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0006-9150-8329
e-mail: soleksienko926@gmail.com*

Скрипка О.М.,
*викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0002-0791-3809
e-mail: skrypka70@ukr.net*

Головков О.М., Олексієнко С.В., Скрипка О.М. Актуальні питання удосконалення різновидів службової підготовки поліцейських.

В статті авторами надано характеристику видів службової підготовки, а саме функціональної підготовки, загальнопрофільної підготовки, тактичної підготовки, вогневої підготовки, фізичної підготовки. Зроблено висновок про те, що з метою удосконалення службової підготовки поліцейських актуальним є реалізація заходів як структурного перегляду її різновидів, так і якісного оновлення її змісту з урахуванням сучасних викликів, що існують в поліцейській діяльності, розвитку Національної поліції на сучасному етапі державотворення. Враховуючи зміст навчання з функціональної підготовки, доведено, що правильнішим буде вести мову про «функціонально-правову підготовку», яку запропоновано визначити, як комплекс заходів, спрямованих на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, особливостей поліцейської діяльності з урахуванням специфіки функціональних обов'язків поліцейських, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків. Наголошено на необхідності удосконалення назви складової «безпека життєдіяльності» загальнопрофільної підготовки, змінивши її такою назвою «особиста безпека поліцейського та безпека життєдіяльності». Визначено доцільність опанування тактичної медицини поліцейськими, яку запропоновано додати до складової домедичної підготовки. Доведено необхідність включення до тактичної підготовки питань удосконалення навичок тактики керування службовим автомобілем; ефективного застосування основних різновидів спеціальної техніки, технічних приладів, технічних засобів та спеціалізованого програмного забезпечення, зокрема тактики застосування БПЛА; тактики дій поліції в умовах впливу джерел іонізуючого випромінювання. Підтримано позицію науковців щодо необхідності формування нової моделі фізичної підготовки в рамках службової підготовки поліцейських з імплементацією стандартів НАТО, для чого пропонується таких заходів: вивчення позитивного досвіду Збройних сил України в частині розробки методичних рекомендацій індивідуальної фізичної підготовки військовослужбовців за стандартами НАТО; перегляд нормативів з фізичної підготовки; створення типової програми фізичної підготовки в рамках службової підготовки поліцейських. Доведено необхідність запровадження в системі службової підготовки поліцейських нового її різновиду – «загальновійськова підготовка».

Ключові слова: поліція, службова підготовка, функціональна підготовки, загальнопрофільна підготовка, тактична підготовка, вогнева підготовка, фізична підготовка.

Golovkov O.M., Oleksienko S.V., Skrypka O.M. Actual issues of improvement of types of official training of police officers.

In the article, the authors provided a description of the types of service training, namely functional training, general training, tactical training, fire training, physical training. It was concluded that in order to improve the professional training of police officers, it is urgent to implement the measures of structural revision of its varieties, as well as qualitative updating of its content, taking into account the modern challenges that exist in police activity, the development of the National Police at the current stage of state formation. Taking into account the content of training on functional training, it has been proven that it would be more correct to talk about “functional and legal training”, which is proposed to be defined as a set of measures aimed at the acquisition and improvement of police knowledge, abilities and skills in the field of regulatory and legal support of official activities, features of police activity, taking into account the specifics of the functional duties of police officers, necessary for the successful performance of their official duties. It was emphasized the need to improve the name of the “life safety” component of general training, replacing it with the name “policeman’s personal safety and life safety”. The expediency of mastering tactical medicine by police officers was determined, which was proposed to be added to the component of pre-medical training. The need to include issues of improving the tactics of driving a company car in tactical training has been proven; effective use of the main varieties of special equipment, technical devices, technical means and specialized software, in particular, the tactics of using UAVs; tactics of police actions under the influence of sources of ionizing radiation. The position of scientists regarding the need to form a new model of physical training within the framework of service training of police officers with the implementation of NATO standards is supported, for which the following measures are proposed: studying the positive experience of the Armed Forces of Ukraine in terms of developing methodological recommendations for individual physical training of servicemen according to NATO standards; review of standards for physical training; creation of a typical program of physical training within the framework of official training of police officers. The need to introduce a new type of training in the system of police officer training – “general military training” – has been proven.

Key words: police, service training, functional training, general training, tactical training, fire training, physical training.

Постановка проблеми. Зміни у суспільстві, нові виклики та технології вимагають постійного оновлення та підвищення якості підготовки поліцейських. Усвідомлюючи важливість набуття, закріплення, оновлення знань, вмінь та навичок поліцейськими у системі Національної поліції України запроваджено обов’язкову службову підготовку для її персоналу.

На сьогоднішній день службова підготовка поліцейських є невід’ємною складовою їх професійного навчання і відповідає сутності концепції «lifelong learning» («навчання протягом життя»). Ця концепція відповідає потребам будь-якої сучасної діяльності, а тим більше правоохоронної, яка має здійснюватися з урахуванням усіх тенденцій розвитку суспільства та законодавства, враховувати кращі світові надбання тощо [1, с. 157].

Слід відзначити, що перегляд підходів до організації службової підготовки, її змісту, завдань, спричинений також змінами в поліцейській діяльності, обумовлених запровадженням правового режиму воєнного стану в Україні і залученням поліцейських до невластивому до цього часу функціоналу, який потребує формування, закріплення нових знань, умінь та навичок працівників поліції та оновлення існуючих компетентностей з урахуванням викликів сьогодення для ефективного виконання завдань поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження адміністративно-правових засад службової підготовки поліцейських наразі являє собою надзвичайно актуальне питання, якому вже було присвячено увагу в дослідженнях багатьох українських вчених, а саме: Л.С. Лапіної, О.М. Мердової, І.М. Охріменка, А.В. Танька, О.П. Цуркана Д.В. Швеця та інших.

Не применшуючи важливості вже опублікованих праць про службову поліцейських, наголошено, що вказане питання не втрачає своєї актуальності, особливо з урахуванням змін в поліцейській діяльності, обумовлених правовим режимом воєнного стану. З огляду на це не викликає

сумнівів той факт, що дослідження питань удосконалення різновидів службової підготовки поліцейських є актуальним та своєчасним.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі узагальнення чинного законодавства, вітчизняних наукових, публіцистичних, довідникових, навчальних та інших джерел виявити актуальні питання, що потребують вирішення, та напрями вдосконалення різновидів службової підготовки поліцейських.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день порядок планування, проведення та обліку занять, здійснення контролю знань, умінь та навичок осіб молодшого, середнього та вищого складу Національної поліції України у системі службової підготовки визначає Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 року № 50.

У системі службової підготовки виділяють такі її різновиди:

1. Функціональна підготовка, яка є комплексом заходів, спрямованих на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків.

2. Загальнопрофільна підготовка, яка являє комплекс заходів, спрямований на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок, необхідних для формування психологічної надійності та стійкості, готовності до дій у надзвичайних ситуаціях, а також надання домедичної допомоги в процесі виконання службових завдань.

3. Тактична підготовка, яка визначається як комплекс заходів, спрямований на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок, необхідних для формування готовності до дій у ситуаціях з різним ступенем ризику, здатності прогнозувати їх розвиток та своєчасно приймати правомірні рішення.

4. Вогнева підготовка, що є комплексом заходів, спрямованих на вивчення поліцейським основ стрільби з вогнепальної зброї, правомірного її застосування (використання) та вдосконалення навичок безпечного поводження з нею, швидкісної та влучної стрільби по нерухомих і рухомих цілях, з різних положень, в обмежений час, в русі тощо.

5. Фізична підготовка, яка являє комплекс заходів, спрямований на формування та вдосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей та здібностей поліцейського з урахуванням особливостей його професійної діяльності [2]. Розглянемо їх більш детально.

Що стосується функціональної підготовки, то головною її особливістю є те, що її заходи здійснюються з урахуванням конкретного профілю діяльності поліцейського, тобто специфіки його функціональних обов'язків.

В Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 року № 50, зокрема зазначається, що навчання з функціональної підготовки передбачає вивчення:

- міжнародно-правових актів та законодавства України у сфері дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- особливостей застосування нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Національної поліції України, залежно від специфіки і профілю службової діяльності, а також удосконалення навичок складання службових та процесуальних документів;
- вимог щодо дотримання поліцейськими дисципліни і законності;
- прийомів та способів успішного виконання службових завдань відповідно до службових обов'язків поліцейського, а також вимог трудової дисципліни;
- етичних норм поведінки та толерантності при виконанні поліцейським службових обов'язків, а також у повсякденному житті;
- позитивного досвіду у роботі Національної поліції України, правоохоронних та поліцейських органів зарубіжних держав;
- аспектів удосконалення процесу управління органами поліції та людськими ресурсами [2].

Цілком погоджуємося із позицією О.М. Мердової та О.П. Цурканом про те, що «зміст функціональної підготовки є значно ширшим ніж її визначення, а отже воно, на нашу думку потребує удосконалення. Визначення, що надано в абзаці 1 п. 6 розділу I Положення про службу підготовки працівників Національної поліції України по суті розкриває поняття не «функціональної підготовки», а «правової підготовки», яка є її частиною» [3, с. 126-127]. З огляду на це, автори, враховуючи те, що до змісту функціональної підготовки належить вивчення питань загаль-

них для різних підрозділів Національної поліції та спеціальних залежно від специфіки профілю діяльності, притаманних певним підрозділам, пропонують цей вид службової підготовки називати «загальнопрофільна підготовка» [3, с. 127]. З чим ми не можемо погодитися, оскільки слово «загальнопрофільна» у буквальному тлумаченні означає загальну «сукупність основних типових рис, які характеризують фах» [4, с. 334], тобто загальна для всіх поліцейських. Враховуючи зміст навчання з функціональної підготовки, на нашу думку правильнішим буде вести мову про «функціонально-правову підготовку», яку пропонуємо визначити, як комплексом заходів, спрямованих на набуття і вдосконалення поліцейським знань, умінь та навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, особливостей поліцейської діяльності з урахуванням специфіки функціональних обов'язків поліцейських, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків.

На сьогоднішній день до складу загальнопрофільної підготовки віднесено:

- безпеку життєдіяльності;
- домедичну підготовку;
- психологічну підготовку [2].

Не заперечуючи щодо таких складових загальнопрофільної підготовки, вважаємо доречним дещо удосконалити їх назву.

Так, безпека життєдіяльності у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 року № 50 визначається як навчання, спрямоване на здобуття поліцейськими теоретичних знань та оволодіння практичними вміннями і навичками, необхідними для формування готовності до мінімізації і нейтралізації небезпек, що можуть загрожувати життю і здоров'ю поліцейського або інших осіб, а також збереженню матеріальних цінностей [2], тобто фактично складається з набуття компетентностей за двома напрямками:

- особистої безпеки поліцейського;
- безпеки життєдіяльності особистості, суспільства і життєвого середовища.

Враховуючи це, пропонуємо для цього різновиду загальнопрофільної підготовки застосовувати термін «особиста безпека поліцейського та безпека життєдіяльності».

Домедична підготовка - це навчання, спрямоване на здобуття поліцейським теоретичних знань з основ медичної допомоги та оволодіння практичними вміннями і навичками, необхідними для надання домедичної допомоги особам, які її потребують. Зазначене навчання передбачає формування у поліцейських знань і вдосконалення практичних умінь та навичок щодо:

- надання само- і взаємодопомоги в разі отримання травматичних пошкоджень і поранень, отруєння, нещасного випадку, раптового захворювання тощо;
- профілактики захворювань [2].

Зазначимо, що компетентності з домедичної підготовки є безумовно важливими для поліцейських в умовах повсякденної діяльності, проте в особливих умовах, якими, наприклад, умови воєнного стану, надзвичайного стану особливо актуальним є наявність компетентностей у поліцейських з тактичної медицини, про що неодноразово наголошувалося у науковій літературі.

Так, наприклад, О.О. Мислива пише: «В Україні чинні протоколи надання екстреної медичної допомоги постраждалим не в повному обсязі відповідають потребам поліцейських виконувати службові завдання, що виникають при атиповій, загрозливій або надзвичайній ситуації, ситуації активного стрілка, зокрема проведення антитерористичних операцій в умовах міста, випадки захоплення заручників, терористичні акти під час масових заходів або їх загрози. Враховуючи наявність нормативно-правового обов'язку поліцейського в наданні невідкладної допомоги під час виконання службових завдань, які вимагають врахування навколишніх ризиків, а також підґрунтя для впровадження позитивного світового досвіду з цих питань, доцільним є впровадження в підготовку та діяльність поліцейських міжнародних стандартів тактичної медичної допомоги» [5, с. 310].

І.Ю. Токар та Р.Г. Валєєв пропонують запровадження у професійній підготовці поліцейських окремого курсу (або складової тактико-спеціальної підготовки), присвяченого медицині екстрених ситуацій у військових та цивільних умовах [6, с. 92]. Підтримуючи актуальність такої пропозиції, вважаємо недоцільним запровадження такого навчання в межах тактико-спеціальної підготовки.

Як бачимо, опанування тактичної медицини поліцейськими є нагальною вимогою сьогодення, особливо в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану, саме тому вважаємо за

доцільне до аналізованого нами різновиду загальнопрофільної підготовки поряд з домедичною підготовкою додати тактичну медицину.

У 2020 році загальнопрофільну підготовку було доповнено психологічною підготовкою, яку визначено як навчання, спрямоване на здобуття поліцейськими теоретичних знань та оволодіння практичними вміннями і навичками, необхідними для формування професійно-психологічної надійності, стійкості, готовності до різноманітних умов службової діяльності, а також конструктивної комунікації з населенням [2].

Найбільш практично спрямованою у системі службової підготовки поліцейських є тактична підготовка, оскільки відповідно до вимог законодавства не менше 90 відсотків загального навчального часу з цього виду підготовки повинні складати практичні заняття.

До складових тактичної підготовки віднесено:

1) тактику дій, якою є навчання, спрямоване на формування в поліцейського необхідних знань, умінь та навичок з вибору найбільш ефективного і безпечного алгоритму взаємодії (індивідуально, у парі або у складі групи) з особою (особами), щодо якої (яких) здійснюються поліцейські заходи;

2) тактику самозахисту та особистої безпеки (далі - тактика самозахисту) - навчання, спрямоване на формування в поліцейського необхідних знань, умінь та навичок щодо ефективного застосування в ситуаціях із різним ступенем ризику прийомів боротьби, спеціальних засобів, зброї та способів подолання природних і штучних перешкод [2].

Навчання з тактичної підготовки передбачає набуття та вдосконалення поліцейськими навичок щодо:

- збирання, узагальнення та аналізу інформації про оперативну обстановку, прогнозування розвитку подій, прийняття раціональних управлінських рішень;

- формування морально-психологічної стійкості до виконання службових завдань в особливих умовах;

- перевірки документів у підозрілих осіб, доставляння правопорушників до підрозділу поліції, зупинки та огляду транспортного засобу;

- огляду місць можливого перебування осіб, які переховуються від слідства і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання;

- дій при виявленні вибухових пристроїв та речовин (у тому числі наркотичних);

- припинення групових порушень публічного (громадського) порядку та масових заворушень;

- затримання правопорушників (у тому числі озброєних, у будинках та на місцевості) як особисто, так і в складі наряду з правомірним застосуванням поліцейських заходів примусу;

- припинення протиправних дій за допомогою вогнепальної зброї, застосування та використання зброї в службовій діяльності (прийняття рішення про застосування та використання вогнепальної зброї, вибір цілі для знешкодження);

- володіння прийомами боротьби (рукопашного бою) та способами подолання перешкод природного і штучного характеру;

- ефективного застосування основних різновидів спеціальних засобів, які перебувають на озброєнні в органах поліції, та дотримання правил їх експлуатації;

- з інших питань тактичної підготовки, які виникають у процесі службової діяльності.

Як бачимо перелік навичок, що формуються і удосконалюються під час навчання з тактичної підготовки є відкритим, оскільки завершується словами «з інших питань тактичної підготовки, які виникають у процесі службової діяльності» можна стверджувати, що до цього різновиду службової підготовки можуть входити й інші питання тактичного спрямування. Серед таких ми можемо виділити, наприклад:

- удосконалення навичок тактики керування службовим автомобілем;

- ефективного застосування основних різновидів спеціальної техніки, технічних приладів, технічних засобів та спеціалізованого програмного забезпечення;

- тактика дій поліції в умовах впливу джерел іонізуючого випромінювання.

Останнє є особливо важливим в умовах сьогодення оскільки Міністерством внутрішніх справ України спільно з Управлінням радіологічної безпеки Національної адміністрації з ядерної безпеки Міністерства енергетики Сполучених Штатів Америки реалізує проєкт міжнародної технічної допомоги «Покращення стану захищеності та реагування стосовно джерел іонізуючого випромінювання в Україні».

Одним із завдань проєкту є імплементація навчального курсу (модуля) «Реагування поліції на неправомірні дії, пов'язані з джерелами іонізуючого випромінювання, під час їх використання, зберігання або транспортування» в освітній процес закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України у вигляді передбачення відповідної тематики в програмі навчальної дисципліни «Тактико-спеціальна підготовка» [12]. Враховуючи важливість і актуальність набуття компетентностей із реагування поліції на неправомірні дії, пов'язані з джерелами іонізуючого випромінювання, під час їх використання, зберігання або транспортування усіма діючими працівниками поліції, вважаємо за доцільним імплементацію вищеназваного курсу до тактичної підготовки в межах службової підготовки поліцейських.

Доповнення системи навчання тактичної підготовки питаннями ефективного застосування основних різновидів спеціальної техніки, на сьогоднішній день, є особливо актуальним щодо набуття та вдосконалення поліцейськими навичок з основ тактики застосування БПЛА в діяльності поліції, оскільки через війну з РФ тема застосування безпілотних повітряних суден та спеціальних технічних засобів протидії їх застосуванню є надзвичайно нагальною.

Зазначене підтверджується і тим, що у 2023 році положення Закону України «Про Національну поліцію» доповнено рядом норм, що стосуються використання і застосування безпілотних повітряних суден та спеціальних технічних засобів протидії їх застосуванню.

Так, в п. 47 ч. 1 ст. 23 зазначеного нормативно-правового акту закріплено повноваження поліції щодо використання безпілотних повітряних суден; п. 48 – щодо вжиття заходів для запобігання, виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден над визначеною територією чи об'єктом із спеціальним режимом або над місцем здійснення спеціального поліцейського контролю, проведення операцій із припинення правопорушення; частину 1 ст. 40 у 2023 році було доповнено повноваженнями поліції щодо застосування безпілотних повітряних суден та спеціальних технічних засобів протидії їх застосуванню [8].

Враховуючи це, вважаємо додати тематику щодо набуття та вдосконалення поліцейськими навичок з основ тактики застосування БПЛА в діяльності поліції до системи тактичної підготовки, зокрема включивши такі основні теми:

- задачі аеророзвідки;
- основи роботи та будова БПЛА, додатковими інструментами;
- особливості роботи з БПЛА у складних метеоумовах;
- питання мінімізації ризиків для екіпажу БПЛА під час виконання завдань тощо.

Метою зазначеного навчання, на нашу думку, є формування та удосконалення професійних навичок поліцейських з тактики застосування безпілотних повітряних суден та спеціальних технічних засобів протидії їх застосуванню.

На думку науковців, вогнева підготовка є однією з найважливіших дисциплін у системі службової підготовки українських правоохоронців. Погіршення криміногенної ситуації в державі, збільшення кількості нелегальної зброї у населення, посилення боротьби зі злочинністю в контексті реформування правоохоронної системи призвели до того, що зловмисники все активніше протидіють заходам подолання злочинності. Окремі особи та навіть злочинні угруповання дедалі частіше провокативно погрожують та нападають на правоохоронців. [9, с. 105]. Крім того, повномасштабна війна російської федерації проти України призвела до значного збільшення кількості людей, які можуть мати у обігу вогнепальну зброю, а також психологічно і практично підготовлені до її використання.

Навчання з вогневої підготовки передбачає:

- вивчення матеріальної частини зброї, її тактико-технічних характеристик, заходів безпеки при поводженні з нею, а також порядку і правил її застосування та використання;
- формування та вдосконалення у поліцейських практичних навичок умілого та безпечного поводження з вогнепальною зброєю (швидкісне дістання пістолета з кобури та приведення його в бойову готовність, виконання пострілу, усунення затримок при стрільбі тощо);
- виконання прийомів швидкісної стрільби в різних умовах, з різних положень, з перенесенням вогню по мішенях тощо;
- відпрацювання нормативів з вогневої підготовки.

Так, як і навчання з тактичної підготовки, фізична підготовка поліцейських в рамках службової підготовки є максимально практично орієнтованою, це є свідченням того, що зазначені два різновиди підготовки поліцейських розцінюються керівництвом найбільш важливими.

Навчання з фізичної підготовки передбачає формування та вдосконалення в поліцейських:

– рухових якостей та навичок, необхідних у повсякденній діяльності та в разі виникнення екстремальних ситуацій;

– витривалості, швидкісних та силових якостей, які забезпечують можливість переслідування правопорушника та перевагу в силовому протистоянні при його затриманні, у тому числі з подоланням природних та штучних перешкод;

– навіку самоконтролю фізичного стану та стану в процесі виконання фізичних вправ [2].

Аналіз положень розділу X «Умови і порядок виконання поліцейськими вправ з фізичної підготовки» дає нам право висновувати про те, що до цим різновидом службової підготовки передбачено опанування поліцейськими таких основних нормативів: комплексна силова вправа, підтягування на перекладині, згинання і розгинання рук в упорі лежачі, біг на 100, 1000 та 3000 метрів, човниковий біг (10 г 10 метрів), однак в Положенні про організацію службової підготовки поліцейських не розкриваються питання, з урахуванням яких саме стандартів, засобів, програм забезпечується така підготовка.

Як справедливо зазначається в спеціалізованій літературі зазначаються, що повномасштабна війна на території нашої країни позначилися на всіх сферах діяльності, не виключенням є і діяльність Національної поліції України, працівники якої беруть безпосередню участь у бойових діях, реалізують стабілізаційні заходи на деокупованих територіях, а також виконують поліцейські завдання в умовах дії правового режиму воєнного стану, які доволі часто пов'язані із надмірними фізичними навантаженнями на їх організм, які обумовлені чисельними факторами. До прикладу, неспецифічні навантаження на організм поліцейського, обумовлені виконанням спеціальних службових завдань, носіння спорядження, що важить від 15 до 30 кг залежно від характеру завдань, що виконуються поліцейським, недостатність часу на відновлення сил, обумовлена більшою тривалістю виконання обов'язків, що передбачають інтенсивні навантаження, ніж часу на відпочинок після фізичної активності. Зазначені обставини обумовлюють перегляд існуючого комплексу заходів, спрямованого на формування та вдосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей та здібностей поліцейських з урахуванням особливостей їх професійної діяльності. Зазначене цілком стосується і процесу фізичної підготовки здобувачів вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, яка повинна бути спрямована як на загальне зміцнення організму, так і на формування військово-прикладних навичок спеціалізованими вправами. З урахуванням цього актуалізуються питання щодо доцільності запровадження стандартів НАТО до системи організації фізичної підготовки поліцейських [10, с. 242].

Підтримуючи таку позицію, вважаємо за необхідне формування нової моделі фізичної підготовки в рамках службової підготовки поліцейських з імплементацією стандартів НАТО, яка є можливою за умов реалізації таких заходів:

- вивчення позитивного досвіду Збройних сил України в частині розробки методичних рекомендацій індивідуальної фізичної підготовки військовослужбовців за стандартами НАТО;
- перегляд нормативів з фізичної підготовки;
- створення типової програми фізичної підготовки в рамках службової підготовки поліцейських.

Запроваджений у 2022 році правовий режим воєнного стану в Україні, заходи якого передбачають залучення особового складу Національної поліції, засвідчив про часткову готовність поліцейських до участі у таких заходах через відсутність у них первинних знань та навичок із загальновійськової підготовки, до якої зокрема належать знання з топографії, інженерної підготовки, підготовки по зв'язку, тактики загальновійськового бою, бойового злагодження тощо.

В.С. Тулінов зазначає, що на сьогоднішній день працівники Національної поліції України беруть безпосередню участь у бойових діях, реалізують стабілізаційні заходи на деокупованих територіях, а також виконують поліцейські завдання в умовах дії правового режиму воєнного стану, зокрема, пов'язані із забезпеченням публічної безпеки і порядку, протидією диверсійним групам, виявленням колаборантів тощо, що обумовлює виконання ними неспецифічних для поліції функцій, а отже і спричиняє необхідність наявності у поліцейських спеціальних знань і навичок щодо їх реалізації [11, с. 224].

Усвідомлюючи таку ситуацію Міністерством внутрішніх справ України було розроблено та запроваджено Типову програму первинної військово-професійної підготовки здобувачів освіти і

працівників закладів вищої освіти МВС, рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та поліцейських [12], яка передбачає отримання необхідних первинних знань та навичок загальновійськової підготовки, а також підвищення готовності до самостійного виконання обов'язків в умовах правового режиму воєнного стану.

Однак, слід відзначити, що така підготовка не здійснюється на системній основі, а реалізовувалася одноразово у 2022 році, саме тому, на нашу думку, доцільно запровадити в системі службової підготовки поліцейських новий її різновид – «загальновійськова підготовка».

На нашу думку, загальновійськова підготовка поліцейських може включати в себе елементи, які характерні для військової служби, оскільки певні аспекти військової підготовки можуть бути корисними для поліцейської діяльності. Однак важливо враховувати, що поліція та військова служба виконують різні функції, і підготовка поліцейських повинна відображати специфіку їхньої роботи в умовах правового режиму воєнного стану або при реалізації заходів територіальної оборони, руху опору.

Висновки. Узагальнюючи вищенаведене вважаємо, що з метою удосконалення службової підготовки поліцейських актуальним є реалізація заходів як структурного перегляду її різновидів, так і якісного оновлення її змісту з урахуванням сучасних викликів, що існують в поліцейській діяльності, розвитку Національної поліції на сучасному етапі державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бугайчук К.Л. Застосування технологій дистанційного навчання в післядипломній освіті працівників Національної поліції. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. матеріалів / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підготовки. Харків: ХНУВС, 2017. С. 157–161.
2. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26 січня 2016 року № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22. Ст. 861.
3. Мердова О.М., Цуркан О.П. Адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2020. 186 с.
4. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні; редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 8: Природа-Ряхтливий / ред. тому: В.О. Винник та ін.. 1977. 927 с.
5. Мислива О.О. Впровадження тактичної медицини в підготовку та діяльність Національної поліції України. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 1 (81). С. 304–312.
6. Валєєв Р.Г., Токар І.Ю. Актуальність підготовки майбутніх поліцейських до використання методів тактичної медицини та медицини екстрених ситуацій. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (24 листопада 2017 року): у 2 т. Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. Т. 1. С. 90–92.
7. Лист Департаменту освіти, науки та спорту МВС України «Про імплементацію навчального курсу» від 28 жовтня 2023 року № 17805/48-2023.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
9. Гусак А., Гусак Т. Нормативне забезпечення занять з вогневої підготовки. *Trends in science and practice of today: The XXIX International Scientific and Practical Conference*. Stockholm, Sweden, July 26–29, 2022. P. 105–110.
10. Мердов С.П. До питання запровадження стандартів НАТО в частині фізичної підготовки майбутніх поліцейських. *Проблеми фізичного виховання та здоров'я молоді в сучасному освітньому середовищі*: зб. матер. міжнар. форуму, м. Дніпро, 18 травня 2023 р. Дніпро : ДДУВС, 2023. С. 242–244.
11. Тулінов В.С. Зміна підходів у підготовці майбутніх поліцейських крізь фокус військової тематики. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених. м. Кропивницький, 02 грудня 2022 року. Кропивницький, 2022. С. 224-225.
12. Лист Департаменту освіти, науки та спорту МВС України «Про первинну військово-професійну підготовку» від 09 вересня 2022 року № 26345/48-2022.

УДК 331.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.27>

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСОНАЛІЗАЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Гришина Н.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
ORCID: 0000-0001-6828-5338
e-mail: grishinanavi@ukr.net*

Гришина Н.В. Застосування принципу індивідуалізації та персоналізації у діяльності державної служби зайнятості: адміністративно-правовий аспект.

У статті досліджено та аргументовано використання принципу індивідуалізації та персоналізації у роботі Державної служби зайнятості, що функціонує як орган виконавчої влади. Автор розглядає підходи до індивідуалізації та персоналізації як ключових елементів державної політики щодо забезпечення працевлаштування та регулювання ринку праці. Автор підкреслює, що аналіз принципів, які керують діяльністю Державної служби зайнятості, є фундаментальним і критично важливим аспектом для організації та ефективного функціонування цієї установи. У статті проаналізовано значення та застосування принципу індивідуалізації та персоналізації у діяльності Державної служби зайнятості в Україні з адміністративно-правової перспективи. Наголошено на важливості встановлення чітких нормативних визначень цих принципів, оскільки вони визначають базові стандарти та норми для функціонування державних органів. Зокрема, недостатня регламентація може призвести до розбіжностей в їх розумінні та застосуванні, ускладнюючи планування та організацію діяльності. Здійснено аналіз міжнародного досвіду застосування принципу «кейс-менеджменту» та вказано на необхідність впровадження індивідуально орієнтованих методів підтримки для кожного безробітного в Україні. Особливий акцент зроблено на нововведеннях, зокрема на реформі організаційної структури Державної служби зайнятості, яка спрямована на підвищення ефективності та клієнтоорієнтованість. Зокрема, введення кар'єрного радника як інституту свідчить про стремління органу надати індивідуальний підхід та персоналізовану підтримку кожному клієнту. Аналіз функцій кар'єрного радника підтверджує його спрямованість на розвиток індивідуальних кар'єрних планів для клієнтів, враховуючи їхні особисті потреби та можливості. Розглянуто прояви застосування принципу індивідуалізації у діяльності Державної служби зайнятості, зокрема через складання індивідуального плану працевлаштування з особою, яка шукає роботу. Автор акцентує увагу на тому, що цей план є програмою співпраці між безробітним та кар'єрним радником, спрямованою на організацію та забезпечення надання соціальних послуг у сфері зайнятості. Особлива увага приділяється очікуваному позитивному впливу такого індивідуального підходу на результативність пошуку роботи та відповідність потребам роботодавців.

Зроблено висновок, що в контексті діяльності Державної служби зайнятості принцип індивідуального підходу та персоналізації виявляється у розширенні спектру послуг для клієнтів з урахуванням їхніх унікальних потреб, рівня професійної підготовки, мотивації та готовності до мобільності. Такий підхід стає важливою складовою стратегії розвитку державної служби зайнятості та сприяє підвищенню її ефективності в досягненні мети – створенні умов для активної зайнятості населення.

Ключові слова: принципи діяльності органів виконавчої влади, Державна служба зайнятості, принцип індивідуального підходу та персоналізації, інститут кар'єрного радника, планування кар'єри, послуги зайнятості, адаптація до працевлаштування.

Hryshyna N.V. Application of the principle of individualization and personalization in the activity of the state employment service: administrative and legal aspect.

The article examines and argues for the use of the principle of individualization and personalization in the work of the State Employment Service, which functions as an executive body. The author considers approaches to individualization and personalization as key elements of state policy regarding employment provision and labor market regulation. The author emphasizes that the analysis of the principles governing the activities of the State Employment Service is a fundamental and critically important aspect for the organization and effective functioning of this institution. The article analyzes the meaning and application of the principle of individualization and personalization in the activity of the State Employment Service in Ukraine from an administrative and legal perspective. The importance of establishing clear normative definitions of these principles is emphasized, as they determine the basic standards and norms for the functioning of state bodies. In particular, insufficient regulation can lead to differences in their understanding and application, complicating the planning and organization of activities. The author analyzes the international experience of applying the principle of “case management” and points out the need to introduce individually oriented support methods for each unemployed person in Ukraine. Particular emphasis is placed on innovations, including the reform of the organizational structure of the State Employment Service, which is aimed at increasing efficiency and customer focus. In particular, the introduction of a career counselor as an institution demonstrates the authority’s desire to provide an individual approach and personalized support to each client. An analysis of the career counselor’s functions confirms its focus on developing individual career plans for clients, taking into account their personal needs and capabilities. Manifestations of the application of the principle of individualization in the activities of the State Employment Service are considered, in particular, through drawing up an individual employment plan with a job seeker. The author emphasizes that this plan is a program of cooperation between the unemployed and a career counselor, aimed at organizing and ensuring the provision of social services in the field of employment. Special attention is paid to the expected positive impact of such an individual approach on the effectiveness of the job search and compliance with the needs of employers .

It was concluded that in the context of the activity of the State Employment Service, the principle of individual approach and personalization is manifested in the expansion of the range of services for clients, taking into account their unique needs, level of professional training, motivation and readiness for mobility. This approach becomes an important component of the development strategy of the state employment service and contributes to increasing its effectiveness in achieving the goal of creating conditions for active employment of the population.

Key words: principles of activity of executive authorities, State Employment Service, principle of individual approach and personalization, institute of career counselor, career planning, employment services, adaptation to employment.

Постановка проблеми. Державна служба зайнятості виступає важливим провідним органом виконавчої влади у справі забезпечення зайнятості населення. Завдяки своїм функціям та повноваженням, вона спрямована на реалізацію державної політики у сфері працевлаштування та регулювання ринку праці з метою зниження рівня безробіття та створення умов для активної зайнятості населення. Діяльність Державної служби зайнятості, як і будь-якого державного органу, ґрунтується на системі принципів, які є основоположними для забезпечення її ефективності та успішності.

Державна служба зайнятості, як орган державного управління, взаємодіє безпосередньо з індивідуальними особами, що перебувають у пошуку роботи, та іншими зацікавленими сторонами на ринку праці. Ця взаємодія базується на системі послуг та програм, спрямованих на забезпечення ефективного працевлаштування та підтримки соціально-економічної інтеграції громадян. В контексті цієї важливої місії індивідуальний підхід та персоналізація у діяльності Державної служби зайнятості стають невід’ємною складовою, необхідною для успішного вирішення проблем зайнятості та підтримки працівників у пошуку та утриманні роботи.

Врахування унікальних потреб, навичок, досвіду та обставин кожного клієнта є важливим аспектом роботи Державної служби зайнятості у сучасних умовах. Індивідуальний підхід дозволяє надавати персоналізовані послуги та програми, спрямовані на максимально ефективно використання потенціалу кожного працівника і підвищення його шансів на успішне працевлаштування.

Стан опрацювання. Багато вітчизняних правознавців, таких як Панасюк О.В., Сердюк Л.М., Примаченко В.Ф., Пилипенко Д.О. та інші, вказують на взаємозв'язок принципу індивідуалізації з інститутом відповідальності. Однак, в контексті надання послуг, зокрема у сфері діяльності Державної служби зайнятості, дослідження принципів індивідуалізації та персоналізації вітчизняними вченими залишається обмеженим. Це робить цю тему надзвичайно актуальною для подальшого наукового дослідження та аналізу.

Мета статті полягає в аналізі та обґрунтуванні застосування принципу індивідуалізації та персоналізації в діяльності Державної служби зайнятості з адміністративно-правової перспективи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення **таких завдань**:

- визначити принципи діяльності Державної служби зайнятості;
- проаналізувати міжнародний досвід використання принципу індивідуалізації та персоналізації у діяльності органів виконавчої влади;
- проаналізувати вітчизняне законодавство щодо діяльності державної служби зайнятості з метою визначення правового контексту застосування принципів індивідуалізації та персоналізації;
- розглянути теоретичні засади принципів індивідуалізації та персоналізації, включаючи їхню сутність, значення та особливості застосування у діяльності державної служби зайнятості.

Виклад основного матеріалу. Для глибокого розуміння сутності принципу індивідуалізації та персоналізації в діяльності Державної служби зайнятості необхідно розглянути поняття принципів. З наукової перспективи, принципи є загальними, систематичними положеннями, що визначають основні норми, цілі та орієнтації у діяльності державної служби зайнятості. Ці принципи служать як визначальні засади, які спрямовують роботу установи та визначають її основні цілі. Вони є важливими орієнтирами, за якими керуються прийняттям рішень, розробкою політики та виконанням завдань у сфері зайнятості. Загальна теорія держави та права окреслює принципи як фундаментальні ідеї та базові концепції, які визначають організацію, функціонування та взаємодію держави та правової системи. Вони є основою для створення законодавства, ухвалення рішень та регулювання суспільних відносин. У теорії адміністративного права велике значення приділяється встановленню принципів організації та діяльності державних органів. Відповідно до думки В. Шатіло, принципи організації та діяльності державних органів є законодавчими, відправними засадами, ідеями та положеннями, які служать основою для формування, організації та функціонування органів публічної влади [9; с. 66]. У своїх дослідженнях Ю.А. Ведерніков робить висновок, що принципи організації та діяльності органів виконавчої влади є вищими концепціями, які лежать в основі функціонування державних органів [1; с. 144]. У свою чергу, Ткаля О., розглядаючи принципи діяльності державного апарату, говорить про принципи як базові концепції та вимоги, що впливають з сутності та функцій державної влади. Вони визначають загальну модель структури, роботи та взаємодії окремих елементів державного апарату, і мають свою нормативну підтримку на законодавчому рівні [8; с 275]. Таким чином принципи Державної служби зайнятості представляють собою основні та системні ідеї, що керують організацією, функціонуванням та діяльністю цієї установи у сфері забезпечення зайнятості населення. Вони визначають основні напрямки та принципові підходи до реалізації місії Державної служби зайнятості та є важливою основою для формулювання політики та прийняття рішень у цій сфері.

Державна служба зайнятості є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України [5], отже її діяльність має базуватися на чітко визначених, загальних принципах, які є визначальними для всіх органів виконавчої влади та встановлюють базові стандарти і норми, а також спеціальних принципах, які враховують організаційні аспекти її діяльності. У законодавстві країни не визначено чітко принципи, які мають керувати роботою Державної служби зайнятості, що може мати негативні наслідки для її функціонування. Відсутність чітких нормативних визначень може призвести до розбіжностей в розумінні цих принципів та їхнього застосування. Це може призвести до труднощів у роботі працівників служби та ускладнити планування та організацію їхньої діяльності. Нормативне закріплення принципів є важливою передумовою для створення системної основи для роботи державного органу. Державна служба зайнятості у своїй діяльності керується Конституцією України, яка містить положення загальних принципів, Законами України «Про зайнятість населення», «Про соціальні послуги» та «Про державну службу зайнятості», на основі яких ми можемо виділити спеціальні принципи служби. Проаналізував законодавчу основу діяльності

Державної служби зайнятості до загальних принципів відносяться: принцип верховенство права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип законності. Зі змісту профільних Законів виділяють наступні принципи: принцип підконтрольності та відповідальності, принцип транспарентності, принцип співробітництва та партнерства та принцип професійної компетентності.

Виділяючи певні принципи діяльності Державної служби зайнятості, важливо підкреслити, що цей перелік не є вичерпним. Принципи, які керують діяльністю Державної служби зайнятості в Україні, постійно переглядаються і адаптуються відповідно до змін потреб сучасного суспільства. Вони є гнучкими і стежать за розвитком суспільства, щоб надати ефективну відповідь на потреби громадян.

В останні роки на міжнародній арені спостерігається перехід від колективізму до індивідуалізму, що відображається і в принципах надання послуг органами державної влади [2]. Гносеологічно «індивідуалізація» визначається як виділення окремої особи за її унікальними властивостями та особистісними якостями, що робить її неповторною. Індивідуалізація (від франц. – *individualisation*, від лат. – *individuum*), за словниковим іншомовних слів визначенням, це процес виділення окремої особи за її характерними особливостями та врахування її унікальних рис при аналізі сукупності об'єктів чи явищ [7]. У міжнародній літературі поняття «кейс-менеджмент» (від англ. *case – management*) широко використовується в контексті надання послуг, що передбачає розроблення індивідуального плану підтримки з урахуванням конкретної ситуації клієнта. У контексті працевлаштування, сторони укладають угоду про інтеграцію, де визначаються взаємні зобов'язання між шукачем роботи та посадовою особою, яка надає індивідуальні послуги. У міжнародній практиці принцип індивідуалізації або принцип «кейс-менеджменту» активно використовується органами виконавчої влади, зокрема в Сполучених Штатах, Новій Зеландії, Нідерландах, Данії та Великобританії, де надається персоналізоване обслуговування кожній особі. Застосування принципу індивідуалізації в діяльності Державної служби зайнятості цих країн вказує на те, що її функції тепер виходять за межі простого забезпечення працевлаштування. Тепер служба має спрямовуватися на потреби конкретних груп осіб, які з різних причин не можуть впоратися з інтеграцією на ринку праці. Варто відзначити, що першою організацією, яка вперше визначила та впровадила поняття «кейс-менеджменту», було Товариство управління справами у США. Вони описали його як процес оцінки, планування, підтримки та захисту різних варіантів і послуг, спрямованих на задоволення потреб людини через ефективну комунікацію та доступні ресурси, з метою досягнення якісних та економічно ефективних результатів. За вищевикладеним можна зробити висновок, що країни мають спільні підходи до надання послуг у сфері зайнятості. Усі вони акцентують на важливості розробки індивідуальних планів підтримки, що базуються на детальній оцінці потреб. Незалежно від організаційної структури, кейс-менеджери стежать за збиранням інформації та потребами клієнта, а подальші дії фіксуються у письмових документах, таких як інтеграційна угода чи індивідуальний план. Це забезпечує обидві сторони записами про їх взаємні права та обов'язки, включаючи послуги, що надає державна служба зайнятості та внесок клієнта у процес. Кейс-менеджери також взаємодіють з іншими організаціями та установами, такими як місцеві органи влади та роботодавці, щоб забезпечити широкий спектр підтримки та можливостей для клієнтів [3]. Таким чином, проаналізувавши принцип «кейс – менеджменту» в зарубіжних країнах, можемо наголосити, що за внутрішнім наповненням він відображає принцип індивідуалізації та персоналізації, який і буде використовуватися у подальшому аналізі.

Переймаючи зарубіжний досвід, сучасна ситуація в Україні акцентує увагу не лише на загальних стратегіях щодо працевлаштування, але й на впровадженні індивідуально орієнтованих методів підтримки для кожного безробітного. Принцип індивідуалізації та персоналізації, що втілюється в діяльності органів виконавчої влади, полягає у тому, щоб уважно враховувати унікальні потреби, характеристики та індивідуальні особливості кожного громадянина або групи населення. Це означає, що державні органи прагнуть надати персоналізовану та кількісно відповідну підтримку, враховуючи конкретні обставини і потреби кожного суб'єкта. Від цього підходу очікується забезпечення більш ефективної та адаптованої до потреб допомоги та послуг, спрямованих на поліпшення життя та соціально-економічний розвиток населення. Тому, вважаємо за необхідне серед спеціальних принципів у діяльності Державної служби зайнятості виділити принцип індивідуалізації та персоналізації.

Хоча Закони України «Про Державну службу зайнятості» та «Про зайнятість населення» не встановлюють окремо принцип індивідуалізації та персоналізації, аналіз функцій та завдань, якими керується Державна служба зайнятості, дозволяє нам визначити цей принцип серед спеціальних принципів діяльності служби. Згідно з профільним законодавством, Державна служба зайнятості через центри зайнятості на місцях здійснює індивідуальні консультації та надає поради з працевлаштування та професійного розвитку; розробляє індивідуальні програми зайнятості, направляє на професійну підготовку та перепідготовку, проводить індивідуальні тренінги та семінари [5]. Це підтверджує, що Державна служба зайнятості активно взаємодіє з кожною окремою особою – безробітними та роботодавцями, враховуючи їхні індивідуальні потреби та характеристики. Для успішного вирішення питань зайнятості необхідно враховувати особисті особливості кожної окремої особи. Більш цього Державна служба зайнятості, як орган, що надає соціальні послуги населенню, керується принципом індивідуального підходу, який прописаний у Законі України «Про соціальні послуги» [4]. Це означає, що ДСЗ забезпечує надання послуг, враховуючи унікальні потреби, можливості та обставини кожної конкретної особи.

Реформування організаційної структури Державної служби зайнятості підтверджує важливість застосування принципу індивідуального підходу та персоналізації у її діяльності. Починаючи з 2019 року, спрямована на клієнтоорієнтовність реформація діяльності Державної служби зайнятості Постановою КМУ «Про порядок реєстрації, перереєстрації та ведення обліку осіб, які шукають роботу» запровадила інститут - кар'єрного радника [6]. Цей крок докорінно змінив орієнтацію служби зайнятості, спрямовуючи її у напрямку індивідуального підходу та персоналізації обслуговування клієнтів. Адже у сучасних умовах існує необхідність розширення набору послуг, які надаються клієнтам служби зайнятості, з урахуванням їхніх індивідуальних потреб, рівня кваліфікації, мотивації до праці та готовності до мобільності. Відповідно до законодавчо закріпленого поняття, кар'єрний радник – це співробітник центру зайнятості, який забезпечує організацію надання послуг особам, які шукають роботу, зареєстрованим безробітним, здійснює супровід таких осіб з метою їх подальшого працевлаштування [6]. Пропонуємо розглянути завдання кар'єрного радника у більш детальному контексті, щоб глибше зрозуміти принцип індивідуалізації, який є основою його роботи. По-перше, він надає індивідуальні консультації з питань кар'єрного розвитку, вибору професії, планування кар'єри тощо. Кар'єрний радник допомагає клієнтам з'ясувати їхні цілі, інтереси та потенціал і розробляє стратегії для досягнення успіху, тобто виконує консультативну функцію. По-друге, кар'єрний радник проводить індивідуальну оцінку потреб, навичок, освіти, досвіду роботи та інших факторів, що впливають на кар'єрний шлях особи, виконуючи діагностичну функцію потреб. По-третє, описуючи функцію планування кар'єри, кар'єрний радник на основі оцінки потреб та можливостей кожної особи розробляє індивідуальні плани дій, які включають у себе навчання, стажування, пошук роботи, розвиток професійних навичок та інше. Більш того у розрізі консультативної функції кар'єрний радник допомагає у розробці кар'єрних цілей, стратегій розвитку кар'єри, планування кар'єрного росту та інше.

Головним проявом застосування принципу індивідуалізації у діяльності Державної служби є складання індивідуального плану працевлаштування з особою, яка шукає роботу. Індивідуальний план визначений законодавцем, як документ, що визначає перелік та послідовність надання соціальних послуг у сфері зайнятості, залучення до заходів сприяння зайнятості населення на ринку праці, на які має право зареєстрований безробітний з урахуванням результатів його профілювання [6]. Цей план визначає комплекс заходів, строк та періодичність їх надання, а також зобов'язання сторін щодо його виконання. Індивідуальний план є програмою співпраці між зареєстрованим безробітним та кар'єрним радником з метою здійснення супроводу та організації надання послуг. Такий індивідуальний підхід кар'єрного радника має за мету підвищити ефективність співпраці державної служби зайнятості з роботодавцями. Очікується, що працівники, які отримають підтримку від кар'єрних радників, будуть краще відповідати потребам та вимогам конкретних роботодавців.

Висновки. Розглядаючи принципи діяльності органів виконавчої влади як правову категорію можемо дійти висновку, що принципи це ідеї, що лежать в основі функціонування цих органів. Вони є невід'ємною частиною системи правових норм та визначають основні засади їх діяльності. Державна Служба зайнятості, як орган виконавчої влади у своїй діяльності керується загальними та спеціальними принципами, які слугують орієнтирами у її діяльності, у її місії забезпечення зайнятості населення.

Проаналізував міжнародний досвід «кейс-менеджменту» та законодавчу основу діяльності Державної служби зайнятості та її структурну організацію можемо стверджувати, що застосування принципу індивідуалізації та персоналізації у діяльності органів виконавчої влади означає, що ці органи враховують індивідуальні потреби, права і інтереси громадян під час ухвалення рішень та здійснення виконавчих функцій. Цей принцип спрямований на забезпечення рівноправного та справедливого ставлення до кожної особи, уникнення дискримінації і нерівності, а також ефективного задоволення потреб суспільства в цілому.

У контексті Державної служби зайнятості, застосування принципу індивідуального підходу та персоналізації виявляється у розширенні спектру послуг для клієнтів з урахуванням їхніх індивідуальних потреб, рівня професійної кваліфікації, мотивації до праці та мобільності через інститут кар'єрного радника. Ці принципи передбачають індивідуалізацію та персоналізацію наданих послуг з метою підвищення шансів на працевлаштування для безробітних. Індивідуальний підхід включає оцінку потреб та навичок безробітного, консультації щодо кар'єрних планів та розробку індивідуальних планів надання послуг. Ці підходи сприяють кращій адаптації безробітних до ринку праці та забезпеченню їх ефективного працевлаштування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права: підручник. 3-є вид. перероб. і допов. Дніпро, 2016. 480 с.
2. Індивідуалізація трудових відносин і наслідки для профспілок: інформаційний звіт від ProQuest. Лондон, 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/235304672_Individualization_of_the_Employment_Relationship_and_the_Implications_for_Trade_Unions (дата звернення: 23.04.2024).
3. Йоганна Поетч. Кейс-менеджмент: чарівна куля для трудової інтеграції?: Міжнародне порівняльне дослідження. Німеччина, 2008. URL: https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/TR-06-2_en-25388.pdf (дата звернення: 23.04.2024).
4. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 23.04.2024).
5. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: Наказ Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства від 16.12.2020 № 2663. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text> (дата звернення: 23.04.2024).
6. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації зареєстрованих безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: *Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Перелік* від 30.03.2023 № 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.04.2024).
7. Словник іншомовних слів URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=8370&action=show> (дата звернення: 23.04.2024).
8. Ткаля О. Загальні принципи організації та діяльності державного апарату. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 274–278.
9. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66–70.

УДК 342.951:351

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.28>

ВИОКРЕМЛЕНІ ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДІЯМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Дем'янчук Ю.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права факультету менеджменту та права
Вінницького національного аграрного університету,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7695-6338>*

Кирєєв В.Ю.,
*випускник другого рівня вищої освіти
спеціальності «Промислова біотехнологія»
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут»*

Шелест А.П.,
*випускник другого рівня вищої освіти
спеціальності «Менеджмент організацій»
Хмельницького інституту економіки і підприємництва*

Дем'янчук Ю.В., Кирєєв В.Ю., Шелест А.П. Виокремлені дискусійні аспекти протидії корупційним діям в умовах воєнного стану в Україні.

Нині Україна перебуває в аспекті для різних напрямків нормативів правового середовища в цілому. Тому нині у її історії доцільно віднайти різні напрями нормативних моделей для боротьби з корупцією. Утворюючи до нормативно-правового аспекту історичного періоду в Україні та колишньому СРСР, вкрай доцільно приділити саме декілька низку основоположних виокремлених напрямків.

Адже нормативна модель боротьби з корупцією утворюється на межі зі сторони нашої держави за поведінкою осіб і відтворення на відхилення від виокремленого правового аспекту, що вони передбачають у цілому. Саме дана нормативна модель спрямована в часи епохи «сталінізму».

Тому, для подолання боротьби з утворення корупції в умовах воєнного стану в Україні дуже порушені права людини в цілому, адже аспектий тоталітаризм утворено несумісно з їх виникненням.

Задля доцільності утворення є й позитивні аспекти: вона утворена на вивчення освітньої дисципліни в умовах воєнного стану в Україні доцільну взаємодію між виокремленим ступенем владних повноважень людини та ступенем аспектизму в цілому. Притаманність притягнутим до нормативної відповідальності та понести – передбачає для осіб, які знаходяться найближче до вершини владних повноважень в умовах воєнного стану в Україні – чим ближче оточення до вершини, тим передбачає дуже великий ризик на спокусу. Тобто, утворення принципу реалізації нормативної поверхневої модельної відповідальності: «зверху-вниз», що є вкрай дуже необхідним засобом реалізації саме соціальної правової і економічної моделі справедливості в цілому.

Удосконалення освітнього середовища в умовах воєнного стану в Україні також доцільно утворює модель боротьби з корупцією в економічному напрямленні – необхідна реалізація міцної правової і економічної відповідальності людини, згідно з рекомендаціями «керівної особи». Необхідний допустимий час такими особистостями утворювали модельні партійні еліти. Дана сформована модель утворює базис напрямків за часів Хрущова та Брежнєва.

Також доцільно пригадати ще дві виокремлені особливості в умовах воєнного стану в Україні, утворені економічної моделі: по-перше, утворення особистості на допустимий напрям своїх владних повноважень передбачає нормативно-правовий аргумент, по-друге, гроші в цій моделі мають тільки другорядну роль або не мають понятійного аспекту в цілому.

Зазначаючи освітній компонент в умовах воєнного стану в Україні модель боротьби з корупцією, забезпечую унеможливлення прагнення примусити у владні структури з передбачень особистих міркувань і безвідповідальності; тому в ній утворені основні аргументи публічної влади та її утвореного хабарництва особистості в цілому.

Освітній компонент в умовах воєнного стану в Україні утворює модель боротьби з корупцією, має повністю повну безкарність і унеможливість аргументації у цілому. Дані аргументи утворюють в періоди багатих революційних правових нормативів, коли новостворена держава не отримала необхідних функцій керування лідерства або свідомо утворює тільки руйнівні напрями в економіці. Нормативність економіки існування цієї правової моделі – саме час управління Тимчасового уряду, адже доцільно адресуються реформи в освіті в цілому.

Ключові слова: воєнний стан в Україні, виокремлені напрямлення, економічна відповідальність, економічні аспекти, уряд в цілому, новостворена держава, правові нормативи, гроші модельності, хабарництво, освітній компонент.

Demyanchuk Yu.V., Kyreiev V.Yu., Shelest A.P. Highlighted debatable aspects of combating corruption in the conditions of martial law in Ukraine.

Currently, Ukraine is in the aspect for various directions of the regulations of the legal environment as a whole. Therefore, now in its history, it is expedient to find different directions of normative models for fighting corruption. Forming the normative-legal aspect of the historical period in Ukraine and the former USSR, it is extremely appropriate to allocate a number of fundamental, single-out directions.

After all, the normative model of the fight against corruption is formed on the part of our state based on the behavior of individuals and the reproduction of deviations from the isolated legal aspect that they provide as a whole. This normative model is aimed at the era of „Stalinism”.

Therefore, in order to overcome the fight against the formation of corruption in the conditions of martial law in Ukraine, human rights in general are greatly violated, because the aspectual totalitarianism was formed incompatible with their emergence.

There are also positive aspects to the expediency of the formation: it was formed to study the educational discipline in the conditions of martial law in Ukraine, an appropriate interaction between the isolated degree of human authority and the degree of aspectism in general. Inheritance of being brought to normative responsibility and bearing – implies for the persons who are closest to the top of the authorities in the conditions of martial law in Ukraine – the closer the entourage is to the top, the more it implies a very high risk of temptation. That is, the formation of the principle of implementation of the normative surface model responsibility: „top-down”, which is an extremely necessary means of implementing the social, legal and economic model of justice as a whole.

Improving the educational environment in the conditions of martial law in Ukraine also expediently forms a model of fighting corruption in the economic direction – the realization of strong legal and economic responsibility of a person is necessary, according to the recommendations of the „leader”. For the necessary permissible time, such personalities formed the model party elites. This formed model forms the basis of directions during the times of Khrushchev and Brezhnev.

It is also appropriate to recall two more specific features of the economic model created under the conditions of martial law in Ukraine: firstly, the formation of an individual in the permissible direction of his power requires a normative and legal argument, secondly, money in this model has only a secondary role or not have a conceptual aspect as a whole.

Noting that the educational component in the conditions of martial law in Ukraine is a model of combating corruption, I ensure the impossibility of the desire to force people into power structures on the basis of personal considerations and irresponsibility; therefore, it contains the main arguments of public power and its resulting bribery of the individual as a whole.

The educational component in the conditions of martial law in Ukraine forms a model of the fight against corruption, has complete impunity and the impossibility of argumentation in general. These arguments are formed in periods of rich revolutionary legal norms, when the newly created state did not receive the necessary management functions of leadership or deliberately creates only destructive trends in the economy. Normativity of the economy of the existence of this legal model is precisely the time of the administration of the Provisional Government, because reforms in education as a whole are expediently addressed.

Key words: martial law in Ukraine, isolated referrals, economic responsibility, economic aspects, government as a whole, newly created state, legal regulations, model money, bribery, educational component.

Постановка проблеми. Нині, доцільність проблематики у зв'язку із розв'язанням війни саме російською федерацією проти України, акцентовані події актуального створення передумов в умовах воєнного стану в Україні мають корупцію як дуже аргументовану загрозу в освіті, в тому числі національній державі України в цілому. Адже за часів незалежності Україна вибудувала власну національну нормативну й економічну потужну структуру безпеки, що утворює нормотворчі направи освітнього процесу, це має державі надати безпечні власні аргументи, утворити примусовий нормотворчий та економічний потужний аргумент унеможливлення держави та системи безпеки в умовах воєнного стану в Україні.

Проаналізувавши нинішній стан в Україні, можна стверджувати, що поки не подолана корупція, не відновлена довіра до державної й судової влади (виступ академіка НААН України Г. Калетніка) [1].

Корупція безумовно створена як продукт дуже низького рівня політичного аспекту. Нерівномірне зростання економічних показників держави, слабке громадянське суспільство та відсутність інституцій становлять передумови стійкого рівня корупції в Україні [2, с. 278]. Дана необхідна аргументація аспектів утворює нові потужні проєкти корупції у цілому. Основний нормативний аргумент корупції передбачає дану систему економічного аспекту та має її основні нормативні характеристики в умовах воєнного стану в Україні.

Отже, саме необхідно виділити основний компонент утворення вибіркового аспекту перегляду утворений корупційних діянь у цілому. Адже створення розв'язання нормативів протидії корупційним діянням, має доцільність створення необхідності та базису саме системного нормативного підходу до потужного подолання корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Стан опрацювання. Нормативно-правове забезпечення дослідження в умовах воєнного стану в Україні складають наукові доробки вчених, які вивчали явище корупції із різних позицій: Бусол О.Ю. [3], Дем'янчук Ю.В. [4], Калетнік Г.М. [1], Костицький В.В. [5], Маньгора Т.В. [6], Невмержицький Є.В. [7], Суббот А.І. [8].

Під час вивчення освітніх компонентів в умовах воєнного стану в Україні та саме дослідження враховано передовий досвід вищезазначених наукових праць учених щодо:

- концепції протидії корупційній злочинності в Україні (Бусол О.Ю.);
- впливу корупції на економічний розвиток України (Дем'янчук Ю.В.);
- не подолання корупції; не відновлення довіри до державної й судової влади (Калетнік Г.М.);
- виокремлення правових аспектів місцевого самоврядування як окремої гілки публічної влади (Костицький В.В.);
- правового регулювання гендерної рівності в українському законодавстві (Маньгора Т.В.);
- явища корупції (Невмержицький Є.В.);
- адміністративно-правових засад запобігання і протидії корупції в системі державної служби України (Суббот А.І.).

Метою статті є виокремлених аспект економічної і правової бази нормативно-правових зловживань у сфері корупції в умовах воєнного стану в Україні; удосконалення виокремлених діянь корупції зумовлюють нове наповнення понятійності базової категорії „правоохоронна система”, що є нормативною впровадження моделі протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Доцільність даної статті виокремлених аспектів протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні передбачено в нормативно-правовій площині. Саме, в теорії права та економічної спорідненості вказується на актуальність створення проблеми понятійно-категоріального апарату в умовах воєнного стану в Україні, оскільки дані терміни та поняття утворюють системність тлумачення нормативно-правових джерел у цілому.

Обґрунтування статті відбувається шляхом вивчення нормативно-правової бази виокремлених аспектів протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Інтерес до корупції зростає упродовж останніх років, це зумовлено єдиною думкою вчених і дослідників щодо негативних наслідків цього явища, зокрема, це руйнує громадянське суспільство та демократію, ускладнює економічний розвиток країни в цілому.

Аналіз спеціальних досліджень дозволяє визначити два загальних моменти. Перший, корупція – це крос-системний, міжкультурний феномен. Вона може існувати в будь-якій країні, в будь-який час, і за будь-якої форми правління. Другий, дослідження корупції у другій половині ХХ століття тісно поєднувало інтерес до демократизації та розвитку країн.

Тому, на основі аналітичного огляду наукових праць проблеми корупції, постає необхідність вивчення особливостей корупції із метою розробки та визначення ефективних засобів протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Задля отримання результатів встановлено економічні особливості та зміст правових виокремлених аспектів протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Окрім того, досліджено правосуб'єктність даної категорії, що охоплює види адміністративно-правових засобів запобігання та протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні. Серед видів адміністративно-правових засобів запобігання та протидії корупції важлива роль належить розробці законів прямого призначення. Такі закони мають чітко визначати повноваження, права та обов'язки, способи взаємодії органів і підрозділів державних установ. Ефективність усіх даних зусиль значною мірою залежить від здійснення політичних, економічних і державно-правових реформ.

Аналіз підходів до визначення форм адміністративної діяльності щодо запобігання і протидії корупції дозволив сформулювати узагальнення, що здійснення юридичних дій, прийняття нормативно-правових актів, пов'язаних з корупцією, а також із метою забезпечення запобігання корупції мають державні органи влади, які здійснюють наглядову, профілактичну, юрисдикційну й адміністративну діяльність.

Антикорупційні акти визначено як такі, що ухвалюються в законодавчому або виконавчому процесі на підставі односторонньої владної інструкції, спрямованої на встановлення, регулювання або скасування конкретних правовідносин уповноважених осіб виконувати функції держави, з метою реалізації законів України та запобігання корупції. Як засіб запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні адміністративні акти виконують превентивні функції. Нормативно-правові акти містять окремі положення правозастосовної діяльності органів, уповноважених здійснювати реалізацію антикорупційних заходів. Серед превентивних антикорупційних заходів слід зазначити такі, як Постанови по справі про адміністративне правопорушення, які знаходяться у компетенції прокурора або його заступника, Протокол про корупційне правопорушення або Постанова про відкриття провадження. Головна мета таких адміністративних актів полягає у керуванні державними органами, діяльність яких не регламентується Законом у питаннях запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Визначена потреба в регламентуванні законом як спеціальний статус, накладений на суб'єкти права, які діють в інтересах держави. Остаточне формулювання особливостей правового статусу політичних діячів в умовах сучасного державотворення ґрунтується на суб'єктивних переконаннях автора даного дослідження, сформованих на основі аналізу наукових джерел і нормативно-правових актів: вплив політичного управління та законодавчої влади на систему державної служби України; неефективна діяльність держави у плані реалізації функцій і завдань; відсутність контролю над відповідальністю чиновників; суперечлива процедура звільнення з посади; конгломерація адміністративних і політичних посад в умовах воєнного стану в Україні.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового забезпечення щодо запобігання і протидії корупційним проявам. Їх можна визначити як права й обов'язки, які уточнюються складовими прав та обов'язків, зокрема доповнюються елементами (вимогами, посадами, відповідальність, тощо), що характеризують правовий статус осіб учасників правовідносин.

Корупція на міжнародному рівні визнана однією із соціальних проблем, до вирішення якої необхідно підходити комплексно. Упродовж кількох десятиків років концепція розвитку національного запобігання корупції розробляється й удосконалюється міжнародними організаціями. Міжнародні документи із запобігання корупції містять заходи для заохочення країн до розробки та прийняття внутрішніх антикорупційних програм. Загальні зусилля спрямовані на те, щоб кожна країна мала належні антикорупційні заходи і всі ці програми були достатньо послідовними для підтримки міжнародного співробітництва. Ці зусилля спрямовані щодо запобігання корупції на національному рівні та співробітництво у сферах розвитку та технічної допомоги на міжнародному рівні. Багато держав є учасниками більш ніж однієї з антикорупційних конвенцій. Це може призвести до певної плутанини. Проте, взаємодоповнюваність антикорупційних конвенцій, безсумнівно, матиме позитивний ефект. Усі конвенції, інструменти та ініціативи міжнародних організацій та інших міжнародних гравців, описані в цьому підрозділі, є складовою складної міжнародної системи регулювання, що стосується протидії корупції. Дана система має прямий або непрямий вплив на кожен з держав в той чи інший спосіб. Багато держав є членами глобальних

або регіональних організацій, які прийняли різні інструменти запобігання корупції, і багато хто з них ратифікували юридично обов'язкові антикорупційні конвенції. Тиск громадських організацій і приватного сектору також зростає, а глобалізація міжнародних комерційних операцій тиску на кожну державу у світі, щоб взяти участь у міжнародних зусиллях по запобіганню корупції. Іноземні інвестори та міжнародні фінансові організації, менш зацікавлені в інвестиціях до країн, які серйозно не намагаються запобігти корупції, а донори вимагають, щоб держави взяли на себе розробку антикорупційних заходів. Міжнародні конвенції є юридично обов'язковими, і лише для держав, які стали учасниками, і таким чином взяли на себе зобов'язання відповідно до конвенцій.

Шляхи вдосконалення запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні, зокрема: принципи та підходи, що спрямовані на підтримку антикорупційних програм. Незважаючи на багаторічні зусилля в запобіганні корупції, наявність суттєвих антикорупційних теорій і теоретичних основ антикорупційних стратегій дієвість заходів не можемо назвати задовільною. Більшість традиційних антикорупційних принципів спрямовані на протидію із проявами корупції, а не на усунення причин і передбачають не надто суворе покарання: підвищення заробітної плати державним службовцям або створення антикорупційних комісій.

Для України, як держави у стані становлення, приклади успішних антикорупційних стратегій та принципів не будуть ефективними. Указано низку факторів, які вказують на складність реалізації антикорупційних принципів, зокрема: присутність корупції на багатьох рівнях під час становлення економіки; інституційна реформа залежить від антикорупційного законодавства і встановлюється агентством і політичним керівництвом; громадянське суспільство, яке виступає спостерігачем; відсутність переконливих аргументів щодо співвідношення між демократичними процесами та корупцією; співіснування корупції із демократичною політикою в країнах на етапі становлення; підвищення рівня заробітної плати створює нові стимули та форми корупції; етичний підхід до запобігання корупції; свобода вираження поглядів і нагляд через засоби масової інформації і законодавчі органи відповідно розглядаються як запобігання корупції; незважаючи на зусилля міжнародних коаліцій по запобіганню корупції, транснаціональна корупція зростає, навіть серед підписантів коаліцій; моделі антикорупційних установ мають обмеження у своїй діяльності. Антикорупційна робота не буде завершеною діяльністю, проте можливо перевести корупцію на найнижчий рівень і стабілізувати за умов мінімізації або усунення причин і передумов до його виникнення.

Висновки. У висновках на основі передумов й аналізу правових засад визначено й уточнено на основі аналізу наукової бази дослідження види суб'єктів корупційних правовідносин і сформульовано їхні статусні особливості, що дозволяє зробити висновки, що науковці не одностайні щодо правових форм управлінської діяльності щодо запобігання і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні. Адже, в силу того, що нормативно-правовий характер актів управління досить складний – здійснення юридичних дій, видання актів управління не забезпечує конкретного правового трактування даних явищ. Водночас, їх можна класифікувати як управлінсько-правові акти державних органів. Антикорупційні акти можна визначити як такі, що ухвалюються в законодавчому або виконавчому процесі на підставі односторонньої владної інструкції, спрямованої на встановлення, регулювання або скасування конкретних правовідносин уповноважених осіб виконувати функції держави, з метою реалізації законів України, запобіганню і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

Адміністративні акти виконують превентивні функції. Як правило, такі нормативно-правові акти містять окремі положення правозастосовної діяльності органів, уповноважених здійснювати реалізацію антикорупційних заходів. Серед превентивних антикорупційних заходів слід зазначити такі, як Постанови по справі про адміністративне правопорушення, які знаходяться у компетенції прокурора або його заступника, Протокол про корупційне правопорушення або Постанова про відкриття провадження. Головна мета таких Адміністративних актів полягає у керуванні державними органами, діяльність яких не регламентується законом у запобіганні і протидії корупції в умовах воєнного стану в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вебсайт Вінницького національного аграрного університету. URL: <https://vsau.org/novini/novini-vnau/vseukrainska-naukovo-praktichna-konferencziya-%C2%ABtransformacijna-dinamika-rozvitku-agropromislovogo-virobnictva%C2%BB> (дата звернення: 15.06.2024).

2. Demianchuk Yu., Savchenko L., Subbot A. Influence of corruption on the economic development of Ukraine in terms of reformation: a retrospective analysis. *Baltic Journal of Economic Studies*. Riga: Publishing House „Baltija Publishing”. 2018. Vol. 4. Issue 3. P. 276–282. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-3-276-282>.
3. Костенко О.М., Бусол О.Ю. Концепція протидії корупційній злочинності в Україні потребує нових підходів: основні тези. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 143–151. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4343df2e-3f1c-4258-8c3c-b4853e624ff5/content> (дата звернення: 15.06.2024).
4. Дем'янчук Ю.В. Адміністративно-правові засади запобігання і протидії корупції у системі державної служби України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2020. URL: http://77.244.44.155/cgi-bin/irbis64r_01/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=IBIS&P21DBN=IBIS&S21FMT=fullweb&S21ALL=%28%3C.%3EA%3D%D0%94%D0%B5%D0%BC%27%D1%8F%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA,%20%D0%AE.%20%D0%92.%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=TIPVID&S21SRD=&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20&FT_REQUEST=&FT_PREFIX= (дата звернення: 15.06.2024).
5. Костицький В.В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 48–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2018_1_10.
6. Маньгора Т.В., Піковська Т.В. Правове регулювання гендерної рівності в українському законодавстві. *Журнал Інформація і право*. 2022. № 3 (42). С. 156–163. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.3\(42\).270257](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.3(42).270257).
7. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: Причини, наслідки, механізми протидії: Монографія. Київ: КНТ, 2008. 363 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0001932 (дата звернення: 15.06.2024).
8. Дем'янчук Ю.В., Суббот А.І. Актуальні проблеми стану дослідження адміністративно-правових засад запобігання і протидії корупції в системі державної служби України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки»*. 2022. № 1 (47). С. 37–43. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2022-1-7911>.

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.29>

ПОРЯДОК УЗГОДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ ФІНАНСОВОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА В МЕЖАХ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Деменко О.Є.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0005-4992-9907*

Деменко О.Є. Порядок узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання.

Стаття присвячена дослідженню особливостей узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання. Встановлено, що норми фінансового та податкового права формують правила управління фінансовою системою та оподаткуванням, сприяючи балансу між потребами держави у фінансових ресурсах і збереженню економічної стабільності для громадян та підприємств.

Охарактеризовано розмежування норм фінансового та податкового права за предметом регулювання, акцентуючи на спільному методі правового регулювання. Визначено, що норми фінансового права регулюють бюджетування, фінансове планування, державний борг, фінансові обліки, фінансову стабільність та додаткові джерела фінансування. Норми податкового права охоплюють ставки податків, податкові пільги, податковий облік та звітність, боротьбу з ухиленням від оподаткування.

Зазначено, що через спільність рис та предмет правового регулювання виникають колізії між нормами фінансового та податкового права. Встановлено, що публічно-правове регулювання колізій між нормами фінансового та податкового права передбачає системний та організований процес, спрямований на узгодження законодавчих норм та вирішення конфліктів через діяльність органів виконавчої влади України.

Охарактеризовано компетенції центральних органів виконавчої влади, які сприяють узгодженню норм фінансового та податкового права. Визначено, що Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів, Державна податкова служба, Міністерство юстиції та Національний банк України грають ключову роль у вирішенні конфліктів та узгодженні стратегій у фінансовому та податковому секторах. Зазначено, що центральні органи виконавчої влади здійснюють координацію та співпрацю для системного управління конфліктами та досягнення гармонії в фінансовому та податковому законодавстві.

Визначено, що ефективність узгодження норм фінансового та податкового права забезпечується за допомогою створення Міжвідомчого комітету, проведення консультацій та обговорень, а також прийняття та реалізації узгоджених підзаконних нормативно-правових актів. Звернено увагу, що ефективність узгодження норм фінансового та податкового права визначається дієвістю процедури розробки узгоджених підзаконних нормативно-правових актів, проведеною центральними органами виконавчої влади.

Ключові слова: узгодження, норми, фінансове право, податкове право, процедура.

Demenko O.Ye. Procedure for coordination of legislative norms of financial and tax law within the framework of public law regulation.

The article explores the peculiarities of harmonizing legislative norms of financial and tax law within the framework of public legal regulation. It is established that the norms of financial and tax law shape the rules for managing the financial system and taxation, contributing to a balance between the state's needs for financial resources and the preservation of economic stability for citizens and businesses.

The demarcation of norms of financial and tax law by the subject of regulation is characterized, emphasizing the common method of legal regulation. It is determined that the norms of financial law regulate budgeting, financial planning, state debt, financial accounting, financial stability, and additional sources of funding. Norms of tax law cover tax rates, tax incentives, tax accounting and reporting, and combating tax evasion.

It is noted that due to the common features and subject of legal regulation, conflicts arise between the norms of financial and tax law. It is established that the public legal regulation of conflicts between the norms of financial and tax law involves a systematic and organized process aimed at harmonizing legislative norms and resolving conflicts through the activities of the executive authorities of Ukraine.

The competencies of central executive authorities that contribute to the harmonization of norms of financial and tax law are characterized. It is determined that the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance, the State Tax Service, the Ministry of Justice, and the National Bank of Ukraine play a key role in resolving conflicts and coordinating strategies in the financial and tax sectors. It is noted that central executive authorities coordinate and cooperate for systematic conflict management and the achievement of harmony in financial and tax legislation.

The efficiency of harmonizing norms of financial and tax law is ensured by creating an Interdepartmental Committee, conducting consultations and discussions, as well as adopting and implementing harmonized subordinate legislative acts. Attention is drawn to the fact that the effectiveness of harmonizing norms of financial and tax law is determined by the efficiency of the procedure for developing harmonized subordinate legislative acts conducted by central executive authorities.

Key words: harmonization, norms, financial law, tax law, procedure.

Постановка проблеми. У сучасних умовах функціонування країни виникає загострена проблема узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання. Ця проблема породжує ризики та перешкоди для стабільності фінансової системи та ефективності податкового управління. Невизначеність та розбіжності у законодавстві можуть призводити до недостатньої прозорості, подвійного оподаткування, а також нечіткості в правових відносинах між суб'єктами економіки та органами влади. Дослідження проблеми узгодження норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання є важливим для розробки ефективних механізмів управління та забезпечення стійкого економічного розвитку. З огляду на викладене, особливо актуальним є визначення ключових аспектів проблеми та розробка рекомендацій щодо створення оптимального порядку узгодження законодавчих норм у вищезазначених сферах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти розвитку податкового законодавства України, зокрема порядку узгодження податкових норм, були предметом наукових досліджень у працях таких вчених, як В. Федосової, В. Федорова, В. Опаріна, Ю. Козака, Т. Савченка, А. Ластовецького та інших. Поруч з цим, у контексті сучасного економічного розвитку виникає нагальна необхідність в ретельному розгляді та удосконаленні порядку узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання, адже забезпечення стабільності та прозорості фінансово-правового середовища є стратегічно важливою задачею для країн, які прагнуть до ефективного управління економікою та створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, а також створення сприятливого інвестиційного клімату.

Мета статті – дослідити особливості узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання з метою забезпечення стабільності фінансової системи, запобігання подвійного оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Норми фінансового та податкового права визначають правила та принципи, за якими управляються фінансова система та оподаткування в державі. Взаємодія вказаних норм визначає ефективність фіскальної політики, забезпечуючи баланс між забезпеченням потреб держави у фінансових ресурсах і збереженням економічної стабільності для громадян та підприємств. Це сприяє досягненню гармонії в функціонуванні фінансово-правового простору, що відіграє ключову роль у сталому розвитку країни.

Незважаючи на єдину сферу правового регулювання норм фінансового та податкового права, їх розмежування здійснюється за предметом регулювання (адже метод правового регулювання є спільним [1]). У загальному вигляді норми фінансового права регулюють: бюджетування та фінансове планування (визначають правила формування та використання бюджету держави,

управління грошовими потоками та фінансовим плануванням); державний борг та фінансові обліки (встановлюють норми щодо управління державним боргом та фінансовими записами, включаючи звітність та аудит); фінансову стабільність (визначають норми, спрямовані на забезпечення стабільності фінансової системи, контроль інфляції та управління ризиками); додаткові джерела фінансування (визначають можливості та умови для залучення фінансів через додаткові джерела, такі як позики, емісія цінних паперів тощо) [2]. Щодо норм податкового права, то вони стосуються ставок податків (визначають розмір оподаткування різних видів доходів, прибутку підприємств, споживчих товарів тощо); податкових пільг (встановлюють правила, за якими надаються пільги для підтримки певних галузей чи видів діяльності); податкового обліку та звітності (встановлюють норми, що визначають порядок ведення податкового обліку та подання звітності, а також ведення переглядів та аудитів); боротьби з ухиленням від оподаткування (встановлюють правила та механізми для запобігання та припинення ухилення від оподаткування) [3].

Саме через спільність рис та схожий предмет правового регулювання мають місце колізії норм фінансового та податкового права. Як зазначає А. Барікова, під колізіями в фінансовому законодавстві слід розуміти розбіжності чи суперечності між окремими нормативно-правовими актами, що регулюють фінансові правовідносини [4, с. 61]. Колізія між нормами фінансового та податкового права виникає тоді, коли існуючі положення цих двох галузей права взаємодіють або конфліктують одне з одним. Вказане може мати місце у зв'язку з непрозорістю чи неоднозначністю законодавчих норм, різним тлумаченням правових термінів або відсутністю співробітництва між відповідними органами. Однією з типових ситуацій колізії був конфлікт між положеннями Бюджетного кодексу України та Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами». Обидва нормативно-правові акти (ст. 50 Бюджетного кодексу України та ст. 14 Закону) регламентували процедуру надання відстрочення строку сплати податків, проте в одному випадку виключне право на ухвалення відповідного рішення належало фінансовим органам, в іншому – податковим [5]. Наразі Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» втратив чинність, а колізія вирішилася шляхом конкретизації у Бюджетному кодексі України, що органами стягнення простроченої заборгованості є податкові органи [2].

З метою вирішення колізій між нормами фінансового та податкового права, необхідним є пошук шляхів до впровадження чітких та узгоджених механізмів врегулювання конфліктів, а також посилення координації між відповідними державними органами. Вперше спосіб законодавчого врегулювання вирішення колізій між нормами фінансового та податкового права був передбачений Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», згідно якого, якщо положення закону чи іншого нормативно-правового акта, що виданий на його підставі, або якщо положення різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають можливість неоднозначного (багатозначного) тлумачення прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, що може призвести до можливості ухвалення рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків (п. 4.4.1.) [6]. Наразі дане положення у дещо видозміненому вигляді передбачено п. 56.21 Податкового кодексу України [3].

Іншими способами законодавчого врегулювання колізій між нормами права, зокрема фінансового та податкового, є прийняття нового нормативно-правового акта, скасування чинного нормативно-правового акта або ж внесення змін та уточнень до існуючих нормативно-правових актів. Прикладом законодавчого врегулювання колізій через внесення змін та уточнень до існуючих нормативно-правових актів є врегулювання відмінного порядку та термінів бюджетного відшкодування податку на додану вартість встановлених Законом України «Про податок на додану вартість» та Указом Президента України «Про деякі питання оподаткування» шляхом внесення змін до Податкового кодексу України шляхом закріплення термінів бюджетного відшкодування податку на додану вартість [3]. Як приклад скасування чинного нормативно-правового акта для врегулювання колізій доцільно розглядами скасування Закону України «Про систему оподаткування», яким, серед іншого, було передбачено відмінні від Бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року, компоненти податкових платежів.

Прикладом прийняття нового нормативно-правового акта є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України», який виключив фразу «незалежно від того, який режим оподаткування використовує така особа згідно із законодавством» з підпункту 2.3.1 пункту 2.3 статті 2

Закону України «Про податок на додану вартість». Попередньо Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» змінив підпункт 2.3.1 пункту 2.3 статті 2 Закону України «Про податок на додану вартість». Згідно з цим змінами, особа повинна була обов'язково зареєструватися як платник податку, якщо загальна сума операцій з поставки товарів (послуг) перевищувала 300,000 гривень протягом останніх дванадцяти календарних місяців, незалежно від режиму оподаткування, який використовувала особа згідно із законодавством. Зазначений пункт стосувався суб'єктів малого підприємництва, які користувалися спрощеною системою оподаткування відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва». Враховуючи, що суб'єкти малого підприємництва, які сплачують єдиний податок, не є платниками податку на додану вартість, виникла колізійна ситуація. Саме тому з метою вирішення даного питання був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України».

Доцільно також звернути увагу на публічно-правове регулювання колізій, тобто узгодження норм фінансового та податкового права через діяльність органів виконавчої влади України. З даної позиції, узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання є системним та організованим процесом, яким визначено послідовність дій та взаємодію різних органів виконавчої влади з метою вирішення колізій, уточнення нормативно-правових актів, а також забезпечення відповідності законодавства загальним принципам та стратегіям у сферах фінансів та податків.

Стосовно органів, які здійснюють узгодження норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання, то аналізуючи компетенції різних центральних органів виконавчої влади, що співпрацюють для забезпечення системності в фінансовому та податковому секторах та вирішенні протиріч між нормами фінансового та податкового права, їх доцільно відобразити наступним чином:

1) Кабінет Міністрів України. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», до компетенції даного органу у врегулюванні колізій між нормами фінансового та податкового права, належать:

– розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів (Кабінет Міністрів України може ініціювати законодавчі зміни, які спрямовані на узгодження норм фінансового та податкового права);

– координація роботи центральних органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України володіє функцією координації дій міністерств та інших органів виконавчої влади, що сприяє узгодженню фінансових та податкових стратегій між різними секторами);

– моніторинг та аналіз (Кабінет Міністрів України здійснює моніторинг та аналіз ефективності фінансово-податкової політики, виявляє можливі колізії та пропонує заходи для їх врегулювання);

– стратегічне планування (Кабінет Міністрів України розробляє стратегічні плани розвитку країни, включаючи аспекти фінансового та податкового секторів, які спрямовані на досягнення ефективної та стабільної фінансово-податкової системи) [7];

2) Міністерство фінансів України. Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, у межах своєї компетенції, Міністерство займається розробкою та реалізацією фінансової політики та виступає ініціатором та розробником законодавчих змін у фінансовому та податковому секторах [8];

3) Державна податкова служба України. Відповідно до Положення про Державну податкову службу України, на виконання своєї компетенції, Державна податкова служба України забезпечує виконання податкового законодавства та збирання податків та бере участь у вирішенні питань, пов'язаних з конфліктами податкового та фінансового права [9];

4) Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, на виконання своєї компетенції, Міністерство забезпечує правову гармонізацію та врегулювання правових питань та бере участь у розробці та аналізі нормативних актів з метою уникнення юридичних колізій [10];

5) Національний банк України. Відповідно до Положення про Національний банк України, на виконання своєї компетенції, Національний банк забезпечує фінансову стабільність та здійснює контроль за банківською сферою, а також впливає на фінансові аспекти економіки та сприяє узгодженню фінансових та податкових політик [11].

Наведені органи забезпечують узгодження норм фінансового та податкового права шляхом реалізації наступних, на нашу думку, заходів:

а) створення Міжвідомчого комітету з фінансового та податкового права з метою забезпечення системного підходу до вирішення колізій, обміну інформацією та координації заходів;

б) організація та проведення консультацій між податковими та фінансовими органами для вирішення актуальних питань та обговорення проблем, а також ефективна комунікація з громадськістю для виявлення їх потреб та врахування їх думок при розробці та змінах законодавства в процесі управління колізіями;

в) розробка узгоджених підзаконних нормативно-правових актів з метою визначення чітких механізмів взаємодії між фінансовим та податковим правом.

Досить дієвою процедурою узгодження норм фінансового та податкового права, що здійснюються центральними органами виконавчої влади, є розробка узгоджених підзаконних нормативно-правових актів. Беручи за основу процедуру прийняття нормативно-правових актів, запропоновану авторами підручника «Адміністративне право. Повний курс» [12, с. 151], виокремлюємо такі етапи прийняття підзаконних нормативно-правових актів:

1) Ініціювання та розробка (на початковому етапі проводиться збір інформації про існуючі норми фінансового та податкового права, виявлення розходжень і можливих конфліктів між ними);

2) Консультації та обговорення (проведення консультацій та обговорення між зацікавленими сторонами, такими як відповідні міністерства, громадські організації, з метою врахування різних точок зору, участь фахівців з фінансів, податків, права та інших відповідних галузей для визначення оптимальних шляхів узгодження норм);

3) Експертний аналіз (проведення експертного аналізу пропозицій та оцінка їхнього впливу на фінансовий та податковий сектор, включаючи можливі наслідки та ефективність);

4) Публічні обговорення (здійснення публічних обговорень з участю громадськості, підприємств та інших зацікавлених сторін, для врахування думок та поглядів широкого загалу);

5) Прийняття та реалізація (затвердження оновлених нормативно-правових актів або змін до існуючих законів, а також їхнє впровадження у практику).

Висновки. Загострена проблема узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в межах публічно-правового регулювання є серйозним викликом для ефективності фінансової системи та податкового управління в країні. Невизначеність та розбіжності в законодавстві можуть породжувати ризики, такі як недостатня прозорість, подвійне оподаткування та правові неврівноваженості.

Процес узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права в рамках публічно-правового регулювання - це організована система дій та взаємодії різних урядових та правових структур, ціль якого полягає в уточненні нормативно-правових актів та забезпеченні відповідності законодавства загальним стратегічним принципам у галузях фінансів та податків. Узгодження законодавчих норм фінансового та податкового права має вагоме значення, оскільки має на меті забезпечити транспарентність, легітимність та ефективність в управлінні фінансовим та податковим секторами через врахування різноманітних думок та інтересів зацікавлених сторін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Очкурєнко С.В. Розмежування фінансового та цивільного права. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/>
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#top>.
4. Барікова А. Колізії в дискреційному застосуванні норм фінансового права. *Публічне право*. № 2 (42). 2021. С. 61–68.
5. Пришва Н.Ю. Колізії у фінансовому законодавстві: поняття, причини виникнення. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/16429723>
6. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 року № 2181-III. Втратив чинність від 01.01.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-14#Text>.

7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/conv#Text>.
8. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#n8>.
9. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 року № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#top>.
11. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
12. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

УДК 342.7(354)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.30>

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ТА РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Зьолка В.Л.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-7815-6393
e-mail: zolkavalentin@gmail.com.*

Король М.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: 0000-0002-2088-6959
e-mail: makking@ukr.net*

Зьолка В.Л., Король М.О. Характеристика змісту та рівень забезпечення прав людини в діяльності Державної прикордонної служби України.

В статті розглядаються питання характеристики змісту та рівень забезпечення прав людини в діяльності Державної прикордонної служби України. Проведено аналіз різних аспектів діяльності прикордонного відомства, зокрема, організаційно-правових засад, методів і форм контролю, підвищення кваліфікації персоналу, тощо. Детально розглядається важливість роз'яснення змісту положень міжнародних документів з прав людини та стандартів їх захисту для ефективної роботи органів та підрозділів охорони державного кордону. Автори вказують на те, що знання та розуміння цих положень є важливим для правоохоронців у контексті їхньої повсякденної діяльності. Зроблено наголос на тому, що з'ясування вимог цих документів допомагає забезпечувати відповідність дій прикордонного відомства міжнародним стандартам та нормам щодо захисту прав людини. Окрім того, зазначається, що така діяльність сприяє формуванню правильних підходів та поведінки правоохоронців у випадках роботи з громадянами, затриманням осіб та вирішенням конфліктних ситуацій. Відповідно, розуміння і використання міжнародних стандартів є важливим елементом в професійній діяльності прикордонників з метою забезпечення прав та свобод людини. Проведено аналіз різних підходів та стратегій, що можуть бути застосовані для забезпечення та захисту прав та свобод людини під час здійснення оперативно-службової діяльності прикордонної служби. Висвітлено можливі шляхи подальшого підвищення ефективності цієї роботи, включаючи вдосконалення законодавства, підвищення кваліфікації персоналу та впровадження нових методик і технологій роботи з людьми. Акцентується увага на важливості розробки і впровадження комплексного підходу до забезпечення прав і свобод людини в діяльності Державної прикордонної служби України, що враховує різні аспекти її функціонування та потреби людини. Такий підхід дозволяє оптимізувати роботу служби з максимальним захистом прав та свобод громадян. Зроблено висновок про необхідність перебудови взаємовідносин між прикордонниками та людьми на засадах партнерства, а також удосконалення форм, методів і засобів забезпечення прав і свобод людини. Важливо, щоб персонал служби у своїй діяльності дотримувався міжнародних стандартів прав людини та постійно підвищував свою компетентність у цьому напрямку. Потреба підвищення ефективності діяльності прикордонної служби вимагає глибокого і систематичного наукового аналізу її організаційно-правових засад діяльності у цій сфері.

Ключові слова: забезпечення, права людини, професійна підготовка, міжнародні стандарти, оперативно-службова діяльність, Державна прикордонна служба України.

Zolkha V.L., Korol M.O. Characterization of the content and level of human rights protection in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine.

The article examines the content and level of human rights protection in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine. It analyzes various aspects of the border agency's operations, including organizational and legal foundations, methods and forms of control, and personnel training. The importance of clarifying the content of international human rights documents and standards for the effective work of border guard agencies and units is thoroughly discussed. The authors emphasize that knowledge and understanding of these provisions are crucial for law enforcement officers in their daily activities. Emphasis is placed on the fact that understanding the requirements of these documents helps ensure that the actions of the border agency comply with international standards and norms regarding human rights protection. Additionally, it is noted that such activities contribute to the formation of appropriate approaches and behavior among law enforcement officers when dealing with citizens, detaining individuals, and resolving conflict situations. Accordingly, understanding and utilizing international standards is an important element in the professional activities of border guards to ensure the protection of human rights and freedoms. Various approaches and strategies that can be applied to ensure and protect human rights and freedoms during the operational activities of the border service are analyzed. Possible ways to further enhance the effectiveness of this work are highlighted, including improving legislation, increasing personnel qualifications, and implementing new methods and technologies for working with people. Attention is drawn to the importance of developing and implementing a comprehensive approach to ensuring human rights and freedoms in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine, which takes into account various aspects of its functioning and human needs. Such an approach allows optimizing the work of the service with maximum protection of citizens' rights and freedoms. The conclusion is made about the necessity of restructuring the relationship between border guards and people on the basis of partnership, as well as improving the forms, methods, and means of ensuring human rights and freedoms. It is important that the service personnel adhere to international human rights standards in their activities and continually enhance their competence in this area. The need to improve the efficiency of the border service requires a thorough and systematic scientific analysis of its organizational and legal foundations in this field.

Key words: ensuring, human rights, professional training, international standards, operational activities, State Border Guard Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Стаття 3 Конституції України проголошує утвердження і забезпечення прав та свобод людини головним обов'язком держави, визначаючи цю діяльність як одну з її основних функцій [1]. Такий підхід пов'язаний зі сприйняттям визнання прав та свобод людини як інтегральної властивості природи людини як унікальної біосоціальної істоти. Відповідно забезпечення прав та свобод людини розглядається як важливий аспект функціонування і сучасного суспільства, правової системи так і діяльності механізму тієї чи іншої держави. Держава має відповідати перед людьми за забезпечення їх прав та свобод і зобов'язана активно працювати над їх захистом та реалізацією. Зазначений принцип демонструє важливість гармонізації між діяльністю органів державної влади і правами та свободами людини, а також визнає, що всі рішення і дії держави повинні відповідати міжнародним стандартам у сфері прав людини. Розвиток громадянського суспільства в Україні, як визначено в міжнародних стандартах, неможливий без гарантування основних прав і свобод людини та громадянина. Національна стратегія у галузі прав людини передбачає, що удосконалення системи захисту та забезпечення прав і свобод людини буде здійснюватися з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і випробуваних міжнародним співтовариством принципів і підходів [2].

Україна, взявши на себе зобов'язання дотримуватися міжнародних стандартів прав людини, слідкує за впровадженням цих стандартів у всі сфери державної діяльності, включаючи прикордонну службу. В умовах сучасних викликів і загроз, триваючої війни, міграційної кризи за участі громадян України, прикордонна служба відіграє критично важливу роль у забезпеченні національної безпеки та захисті державних кордонів. У цих умовах особливо важливо, щоб її діяльність відповідала принципам захисту прав і свобод людини, що сприятиме зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

Перетворення організаційно-правових засад діяльності прикордонної служби вимагає науково обґрунтованого підходу до аналізу та вдосконалення методів, форм і засобів забезпечення прав

людини в контексті специфіки прикордонної діяльності. Зазначені зміни, а також глобалізація та інтеграційні процеси, зокрема в рамках співпраці з Європейським Союзом, потребують від України дотримання високих стандартів у сфері прав людини, що включає адаптацію національного законодавства і практик до європейських норм та стандартів. Таким чином, дослідження характеристики змісту та рівня забезпечення прав людини в діяльності Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба України) є вкрай актуальним

Стан опрацювання проблематики. Поняття забезпечення прав людини розглядалися в наукових працях багатьох українських вчених, зокрема О.В. Батанова, С.П. Добрянського, О.В. Домбровської, Т.М. Заворотченко, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.Ю. Олійник, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемчушенка, В.О. Серьогіна, О.Ф. Скакун та інших. Окремо слід виділити праці науковців, які аналізують загальні аспекти захисту прав людини у діяльності правоохоронних органів, включаючи прикордонну службу, а саме О.М. Бандурки, Є.О. Гіда, К.В. Громовенка, Н.В. Заяць, В.В. Коваленка, Ю.Б. Курилюка, К.Б. Левченко, С.І. Мінченка, А.Ф. Моти, О.В. Негодченка, О.З. Панкевича, С.О. Філіппова та інших. Поряд з тим існує потреба у вивченні підходів до реформування прикордонної служби з урахуванням міжнародних стандартів прав людини, зокрема вирішення проблем, що пов'язані з використанням сили та засобів примусу прикордонниками, і їх вплив на права і свободи людини.

Метою статті є аналіз та оцінка стану дотримання прав людини в діяльності Держприкордонслужби України, виявлення ключових аспектів, що впливають на забезпечення прав людини, а також на розробку рекомендацій для вдосконалення практик і процедур, які сприятимуть підвищенню рівня дотримання прав і свобод людини.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі використовується різне термінологічне позначення для опису «забезпечення прав і свобод людини», а саме: «механізм забезпечення», «реалізації», «здійснення», «гарантування». За таких підходів відображаються різні аспекти та етапи цього процесу, а також особливості функцій держави щодо забезпечення прав і свобод громадян. Вони можуть використовуватися як окремо, так і в поєднанні, залежно від контексту і конкретних завдань.

Безпосередньо термін «забезпечення прав і свобод людини» має досить широке значення та трактується як створення відповідних умов для їх реалізації, охорони та захисту [3, с. 50; 4, с. 27]. Це означає активну діяльність держави у сприянні реалізації цих прав, у забезпеченні їх охорони шляхом запобігання правопорушень, а також у захисті прав і свобод в разі їх порушення. З огляду на таке розуміння, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є однією з основних функцій української держави, оскільки її авторитет на міжнародній арені можна визначити через те, наскільки вона дотримується принципів міжнародного права, включаючи принцип поваги до прав людини [5, с. 31].

Важливо відмітити, що значну ролу в системі забезпечення прав людини відіграють юридичні гарантії їх захисту. На думку О. Скакун, – це конституційний нагляд, контроль, відповідальність правопорушника; встановлення заходів відповідальності винуватців за порушення прав і свобод громадян; визначення заходів захисту прав, відновлення порушеного права [6, с. 189-190].

Реальна можливість особи здійснювати та захищати свої основні права забезпечується за допомогою юридичних механізмів, що діють у межах відповідної держави. Забезпечення прав і свобод людини полягає у створенні необхідних умов для реалізації цих прав. Держава має зобов'язання забезпечити кожному людину ефективними засобами правового захисту у разі порушення її прав. Гарантування прав і свобод здійснюється шляхом надання специфічних засобів - гарантій, які надають реальний зміст усім елементам правового статусу особи. Ці гарантії дозволяють особам безперешкодно здійснювати свої права і свободи, забезпечують їх захист від можливих протиправних посягань та надають можливість захисту від незаконних порушень. Разом з тим, перебуваючи у площині взаємин людини та держави, права та свободи людини можуть бути обмежені тільки спеціально уповноваженими на те органами та лише у випадках передбачених в законі [7, с. 124-127].

Національна стратегія у галузі прав людини визнає необхідність вдосконалення діяльності держави стосовно забезпечення прав і свобод людини, створення ефективних механізмів їх реалізації та захисту, вирішення системних проблем у цій сфері. Її метою є впровадження системного підходу до гарантування прав і свобод людини, узгодження дій державних органів, місцевого самоврядування, громадських інститутів та підприємств, створення ефективного механізму ре-

алізації та захисту прав і свобод, усунення системних недоліків, які призводять до порушень, виявлених Європейським судом з прав людини [2].

З огляду на зазначені вимоги важливо враховувати, що ефективна структура державно-правового механізму є запорукою забезпечення належного рівня його функціонування та досягнення поставлених завдань і кінцевої мети із забезпечення прав та свобод людини. В свою чергу проблема забезпечення прав людини в Україні тісно пов'язана з недостатнім рівнем дотримання закріплених у Конституції України прав і свобод особи з боку держави. Це означає, що існують випадки, коли держава не забезпечує або не дотримує права і свободи громадян, які гарантовані Конституцією України. Така ситуація може виникати з різних причин, таких як недостатня реалізація законодавства, корупція, недостатня правова культура тощо. Для зміцнення правової держави в Україні важливо вирішувати ці проблеми та забезпечувати дотримання прав людини на всіх рівнях державної влади.

Г. Шмельова вказує, що процес забезпечення прав людини можна розглядати як систему ефективних юридичних засобів, спрямованих на реалізацію, охорону і захист прав людини. Вона визначає наступні елементи цього механізму: національне законодавство, яке є основою усього процесу; юридичні процедури для реалізації прав людини; юридичні засоби для охорони прав людини; і юридичні засоби для захисту прав людини [3, с. 50-51].

Ми вважаємо, що цей підхід є найбільш прийнятним, і наше розуміння поняття «забезпечення прав і свобод» охоплює такі коригуючі дії:

- а) забезпечення можливості громадян реалізувати свої права і свободи;
- б) забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина;
- в) забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина;
- г) удосконалення національного законодавства країни та його приведення до міжнародних стандартів у галузі прав людини.

Існує думка, що розкриваючи сутність механізму забезпечення прав та свобод людини потрібно говорити про соціальний механізм такого забезпечення. Науковці відмічають, що він включає в себе різні компоненти: соціальні норми, зокрема релігійні, моральні, юридичні, міжнародно-правові принципи та норми, гласність, громадську думку, а також діяльність різних суб'єктів, спрямовану на забезпечення прав людини. До його складу включають такі складові: міжнародний механізм забезпечення прав людини; юридичний (внутрішньодержавний) механізм забезпечення прав людини; механізм забезпечення прав людини за допомогою інших соціальних засобів, таких як моральні, релігійні тощо. Відповідно, юридичний механізм забезпечення прав людини виступає як один із структурних елементів цього соціального механізму [4, с. 24].

Одним з елементів юридичного механізму забезпечення прав та свобод людини під час забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні є діяльність Держприкордонслужби України, де одним з її основоположних принципів функціонування є повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина [8].

Забезпечення прав та свобод людини в діяльності Держприкордонслужби України означає вжиття заходів для гарантування безпеки та захисту прав осіб, які перетинають державний кордон України, створення умов для реалізації особами відповідних прав та свобод. Це може включати в себе надання необхідної допомоги та підтримки біженцям, мігрантам та іншим особам, які перебувають під юрисдикцією прикордонного відомства.

Вважаємо, що використання конструкцій «повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина» і «забезпечення прав та свобод людини» в діяльності Держприкордонслужби України є взаємопов'язаними концепціями, які відображають зобов'язання прикордонної служби забезпечувати безпеку та захист прав та свобод осіб, що перетинають державний кордон.

Характеристика змісту забезпечення прав людини в діяльності Держприкордонслужби України полягає у вивченні та оцінці того, наскільки вона виконує свої обов'язки з дотримання та гарантування прав і свобод людини. Це оцінюється зокрема за наступними критеріями: законність та справедливість дій; можливість людини захистити свої права; транспарентність та відкритість діяльності прикордонного відомства; професійність та дотримання стандартів відомчої культури, тощо.

Згідно із Законом України «Про Державну прикордонну службу України», вона, як правоохоронний орган спеціального призначення, має широкі адміністративно-юрисдикційні повноважен-

ня, включаючи: запобігання адміністративним правопорушенням, протидію яким віднесено до її компетенції, їх виявлення, припинення та здійснення провадження у справах про такі правопорушення відповідно до законодавства; виявлення причин і умов, що спричиняють порушення законодавства про державний кордон України, та застосування заходів у межах своєї компетенції для їх усунення; охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб до моменту їх передачі органам прикордонної охорони, іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду та інші [8].

Ефективне забезпечення прав і свобод людини Держприкордонслужбою України залежить від того, наскільки особовий склад дотримується законності та службової дисципліни. Це забезпечує належну організованість і готовність персоналу до швидких і рішучих дій з охорони правопорядку, національних інтересів на державному кордоні та боротьби з транскордонною злочинністю. Виконавча дисципліна і законність є основними складовими, які гарантують підтримання авторитету прикордонного відомства.

Звичайно, лише заходами щодо вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності Держприкордонслужби України неможливо вирішити питання про покращення забезпечення прав і свобод людини в сфері охорони державного кордону. Це вимагає спільних зусиль усіх учасників суспільних відносин для впровадження нової ідеології, яка сприяла б вихованню представників держави та людей у дусі законслухняності, розуміння кожним своїх можливостей у захисті прав і свобод, не боячись переслідувань з боку влади. Ця ідеологія має ґрунтуватися на осмисленні нового становища особи в державі, що ґрунтується на демократичних принципах та уникненні стереотипу виняткового переважання державних інтересів над інтересами особи.

Права людини є невід'ємним мандатом, оскільки, будучи закріплені у правових нормах, які чітко визначають можливі варіанти поведінки посадових осіб Держприкордонслужби України, вони стають нормою, яку необхідно дотримуватись всім, і що гарантується відповідними механізмами забезпечення та процедурами захисту [9, с. 19–29]

Діяльність Держприкордонслужби України у сфері забезпечення прав людини має два аспекти: зовнішній та внутрішній. Зовнішній аспект діяльності прикордонного відомства у забезпеченні реалізації прав особи полягає у: виконанні завдань безупереджено та в точній відповідності з законом; повазі до гідності особи та виявленні до неї гуманного ставлення; захисті прав людини і громадянина незалежно від різних факторів, таких як походження, майновий статус, расова та національна належність, громадянство, вік, мова та освіта, ставлення до релігії, стать, політичні та інші переконання; не розголошенні особистої інформації, яка може принижувати честь та гідність особи, якщо це необхідно для виконання службових обов'язків; тимчасовому обмеженні прав і свобод особи в межах чинного законодавства, якщо це необхідно для виконання покладених на них обов'язків; забезпеченні права на захист та інших юридичних прав затриманих осіб.

Внутрішній аспект діяльності Держприкордонслужби України характеризується такими рисами як: виконання обов'язків у межах її завдань, функцій та компетенції; право на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї у випадках, коли це обумовлено законом; використання різних правових та організаційних методів для забезпечення прав та свобод людини та громадянина; забезпечення того, щоб військовослужбовці та працівники органів та підрозділів охорони державного кордону не порушували права та свободи людини.

Військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби України, реалізуючи надані їм повноваження стосовно застосування заходів примусу, можуть стати потенційними порушниками прав та свобод людини. Відповідно їх вплив на обмеження прав і свобод людини вимагає збалансованого підходу. В цьому контексті важливо пам'ятати про дотримання принципу закріпленого у статті 29 Загальної декларації прав людини, який зазначає, що під час користування своїми правами і свободами, кожна людина може зазнавати лише тих обмежень, які встановлені законом з метою забезпечення поваги до прав і свобод інших, забезпечення моральних норм, громадського порядку і загального благополуччя в демократичному суспільстві [10].

Для забезпечення повної законності під час виконання владних повноважень у Держприкордонслужбі України розроблені внутрішньовідомчі та зовнішні механізми контролю. Так, задіяна багатоетапна система контролю, яка включає діяльність спеціальних структур, таких як підрозділи штабів та відділи внутрішньої безпеки. Для цього використовуються різноманітні

методи, включаючи інспекції, планові та несподівані перевірки, а також комплексні огляди. Виявлені недоліки під час перевірок підлягають усуненню та надається практична допомога з метою недопущення таких порушень у майбутньому. Контрольні функції здійснюються відкритими та конфіденційними методами згідно з чинним законодавством. Крім того, Держприкордонслужба України реагує на вимоги прокуратури, судових органів, а також різних моніторингових організацій, як на національному, так і на міжнародному рівнях, що сприяє підвищенню рівня законності у їх діяльності та дотриманню прав людини.

Держприкордонслужба України систематично підвищує рівень професійної компетентності свого персоналу з метою формування його загальної та професійної культури, зосереджуючи увагу на пріоритетності дотримання та гарантування прав і свобод людини під час виконання своїх службових обов'язків.

Так, з метою підвищення рівня правової підготовки військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України, у процесі навчання та підвищення кваліфікації надаються роз'яснення положень міжнародних документів щодо прав людини, стандартів поведінки з затриманими особами та захисту інтересів громадян під час охорони державного кордону. Особлива увага приділяється вимогам міжнародно-правових актів щодо відповідальності органів охорони державного кордону перед громадськістю, дотримання правоохоронної етики при застосуванні сили та вогнепальної зброї, пріоритетності мирного врегулювання конфліктів та використання методів переконання [11].

Що стосується рівня забезпечення дотримання прав людини у діяльності Держприкордонслужби України то він проявляється при: забезпеченні правового захисту осіб, які перетинають державний кордон або перебувають на території України, включаючи захист їх міграційних прав; здійсненні контролю за дотриманням законодавства щодо прав людини при виконанні службових обов'язків військовослужбовцями та працівниками Держприкордонслужби України; запобіганні та реагуванні на можливі випадки порушення прав людини під час взаємодії з громадянами, іноземцями та особами без громадянства; забезпеченні навчання та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України з питань прав людини та міжнародних стандартів у цій сфері; співпраці з громадськими та міжнародними організаціями з метою вдосконалення системи захисту прав людини у сфері здійснення прикордонного контролю та регулюванні міграційних процесів.

Аналіз законодавства, результатів оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України, результатів перевірок, що здійснювалися представниками офісу Генерального прокурора, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дозволяє нам стверджувати, що на рівень забезпечення прав людини в діяльності прикордонного відомства можуть впливати різні фактори, включаючи:

- якість законодавства, яке має значний вплив на ефективність захисту прав людини в діяльності прикордонної служби. Якщо закони чіткі, конкретні та відповідають міжнародним стандартам прав людини, це сприяє створенню правового середовища, в якому права та свободи громадян захищені;
- відомча культура, яка може проявлятися у професійній етиці, лідерстві та керівництві, проведених тренінгах та системі безперервної освіти;
- професійна підготовка і навички персоналу стосовно знання законодавства, спілкування і взаємодії, усвідомленні про важливість прав людини;
- механізми нагляду і контролю, які є критично важливими для виявлення та усунення порушень прав людини в діяльності прикордонної служби;
- суспільна свідомість, що демонструє рівень обізнаності громадськості щодо їхніх прав і їхню здатність вимагати дотримання цих прав.

Ці фактори можуть взаємодіяти між собою, визначаючи рівень забезпечення прав людини в діяльності Держприкордонслужби України.

Висновки. Отже, сучасні умови вимагають нових концептуальних підходів до забезпечення прав і свобод людини в діяльності Держприкордонслужби України. Ці підходи передбачають значні зміни в організаційно-правових засадах функціонування прикордонного відомства, зокрема, перебудову відносин між прикордонниками та людиною на основі партнерства, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини. Важливо, щоб персонал відомства в своїй діяльності дотримувався міжнародних стандартів прав людини та постійно

вдосконалювався у цьому напрямку. Потреба у суттєвому підвищенні ефективності діяльності прикордонного відомства в цій сфері вимагає глибокого й послідовного наукового аналізу її організаційно-правових засад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2024).
2. Національна стратегія у сфері прав людини: затверджено Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата звернення: 24.05.2024).
3. Шмельова Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика). *Право України*. 1994. № 10. С. 49–55.
4. Сучасні механізми захисту прав людини: колективна монографія / М.С. Кельман, А.С. Токарська, Л.В. Ярмол, С.Б. Цебенко, А.О. Дутко. Львів: Галицька видавнича спілка, 2020. 220 с.
5. Біліченко В.В. Міжнародні стандарти щодо захисту ключових прав та свобод людини в діяльності правоохоронних органів України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2020. С. 31–35.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
7. Деркач А. Міжнародно-правові стандарти захисту прав людини та їх відображення в Конституції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 124–127.
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 24.05.2024).
9. Рабінович П.М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 19–29.
10. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 24.05.2024).
11. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU79004R> (дата звернення: 24.05.2024).

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.31>

ЄДИНИЙ ПОДАТОК В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАТИ НЕ МОЖНА СКАСУВАТИ

Ігнатенко С.С.,
аспірант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0003-4175-9446

Ігнатенко С.С. Єдиний податок в Україні: реформувати не можна скасувати.

Вказується, передбачений у податковій системі України інститут спрощеної системи оподаткування характеризується перманентною змінюваністю, яка щоразу націлена досягнути оптимального балансу між загальнодержавними інтересами (зменшення сектору тіньової економіки; залучення коштів до бюджетів; зниження рівня витрат на адміністрування податків; запобігання застосування у схемах мінімізації спрощеної системи оподаткування; тощо) та індивідуальними інтересами платників податків (зменшення податкового тягаря; сприяння конкурентоздатності платників податків; покращення зручності сплати податків; мінімізація обсягу податкової звітності; тощо). З моменту введення в дію інституту спрощеної системи оподаткування такий суттєво трансформувався та, у порівнянні з 1998 роком, є якісно кращим. Незважаючи на це, дискусії у політичних та наукових колах стосовно необхідності вживати кроки до наступної модифікації цього спеціального режиму оподаткування, аж до повного його скасування, не припиняються.

В статті розглядається схвалена вищим органом виконавчої влади України Національна стратегія доходів до 2030 року, котра визначає на середньострокову перспективу дорожню карту реформування податкової політики та податкового адміністрування в Україні. Окреслено основні принципи, з дотриманням яких повинна здійснюватися модернізація національної спрощеної системи оподаткування, та розглянуто цілі, котрі держава прагне досягти внаслідок практичної реалізації схваленої стратегії. Детально розкрито передбачені цією національною стратегією ключові заходи з реформування спрощеної системи оподаткування, в тому числі у контексті європеїзації податкової системи України, та вказано на невизначеність окремих елементів цих заходів, що має наслідком ускладнення процесу податкового планування у суб'єктів господарювання. У підсумку зроблено висновок, що схвалена національна стратегія, яка спрямована на апроксимацію національної податкової політики та податкового законодавства України до положень законодавства Європейського Союзу, передбачає позбавлення юридичних осіб (в тому числі сільськогосподарських товаровиробників) права оподатковувати свої доходи єдиним податком, визначає заходи з посилення вимог до платників єдиного податку (фізичних осіб-підприємців) та зі збільшення їх податкового навантаження.

Ключові слова: єдиний податок, реформування, європеїзація, податкове навантаження, платники податку, Податковий кодекс України, податкова система, спрощена система оподаткування.

Ignatenco S.S. The single tax in Ukraine: reform or repeal.

The institution of a simplified taxation system provided for in the tax system of Ukraine is characterized by permanent variability, which is always aimed at achieving an optimal balance between national interests (reduction of the shadow economy sector; attracting funds to budgets; reducing the level of tax administration costs; preventing the use of simplified taxation system in minimization schemes; etc.) and individual interests of taxpayers (reducing the tax burden; promoting the competitiveness of taxpayers; improving the convenience of paying taxes; minimizing the amount of tax reporting; etc.). Since the introduction of the simplified taxation system, it has been significantly transformed and, compared to 1998, is qualitatively better. Despite this, discussions in political and scientific circles about the need to take steps to further modify this special tax regime, up to its complete abolition, do not stop.

The article considers the National Revenue Strategy until 2030 approved by the supreme executive body of Ukraine, which defines a medium-term roadmap for reforming tax policy and tax administration in Ukraine. The article outlines the main principles that should be followed in modernizing the national simplified taxation system and considers the goals that the state seeks to achieve through the practical implementation of the approved strategy. The author describes in detail the key measures envisaged by this national strategy for reforming the simplified taxation system, including in the context of Europeanization of the tax system of Ukraine, and points out the uncertainty of certain elements of these measures, which leads to complications in the tax planning process for entities. The author concludes that the approved national strategy, which is aimed at approximating the national tax policy and tax legislation of Ukraine to the provisions of the European Union legislation, provides for depriving legal entities (including agricultural producers) of the right to tax their income with a single tax, and defines measures to tighten the requirements for single tax payers (individual entrepreneurs) and increase their tax burden.

Key words: single tax, reformation, Europeanisation, tax burden, taxpayers, Tax Code of Ukraine, the tax system, simplified taxation system.

Постановка проблеми. Передбачений у податковій системі України інститут спрощеної системи оподаткування характеризується перманентною змінюваністю, яка щоразу націлена досягнути оптимального балансу між загальнодержавними інтересами (зменшення сектору тіньової економіки; залучення коштів до бюджетів; зниження рівня витрат на адміністрування податків; запобігання застосування у схемах мінімізації спрощеної системи оподаткування; тощо) та індивідуальними інтересами платників податків (зменшення податкового тягаря; сприяння конкурентоздатності платників податків; покращення зручності сплати податків; мінімізація обсягу податкової звітності; тощо). З моменту введення в дію інституту спрощеної системи оподаткування такий суттєво трансформувався та, у порівнянні з 1998 роком, є якісно кращим. Незважаючи на це, дискусії у політичних та наукових колах стосовно необхідності вживати кроки до наступної модифікації цього спеціального режиму оподаткування, аж до повного його скасування, не припиняються. Дослідження та обговорення цих питань значно поживилося внаслідок ратифікації законодавчим органом України Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 року (ратифіковано – 16.09.2014 р.), статтею 351 якої передбачено посилення і зміцнення співробітництва, спрямованого на вдосконалення і розвиток податкової системи та податкових органів України, зокрема посилення потужностей збору і контролю. При цьому, як вбачається із додатку XXVIII до глави 4 «Оподаткування» цієї Угоди, Україна взяла на себе зобов'язання поступово наблизити своє законодавство до законодавства Європейського Союзу [1]. Ратифікація вказаної Угоди, у поєднанні із фактом набуття Україною у червні 2022 року офіційного статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу [2], стало базисом для схвалення у грудні 2023 року вищим органом виконавчої влади України Національної стратегії доходів до 2030 року [3]. Серед іншого, згадана Стратегія містить в собі заходи щодо реформування податкової політики та податкового адміністрування в Україні.

Метою цієї статті є здійснення науково-практичного аналізу заходів з реформування спрощеної системи оподаткування, описаних Урядом України у Національній стратегії доходів до 2030 року.

Вклад основного матеріалу. Інститут спрощеної системи оподаткування є важливою складовою частиною державної податкової політики, оскільки має ряд переваг, спрямованих на забезпечення розвитку підприємництва в Україні. Однак, поряд із перевагами існують недоліки, які необхідно ліквідувати шляхом реформ, реалізованих з врахуванням політичної та соціально-економічної обстановки в державі [4, с. 244] зумовленої, зокрема, але не тільки, обранням курсу на європеїзацію [5, с. 9] податкового права України.

У наукових колах стверджується, що успішність цих податкових реформ буде забезпечена лише шляхом визначення її стратегічних цілей та завдань, принципів, механізмів реалізації на концептуальному рівні. Ці системні засади мають бути закріплені в концепції податкової реформи, яка має стати фундаментом для розробки законопроектів з унесення змін до Податкового кодексу України (далі – ПК України) [6, с. 277]. При цьому, процес удосконалення інституту спрощеної системи оподаткування повинен здійснюватися з дотриманням принципів стабільності, фіскальної достатності, соціальної справедливості, нейтральності оподаткування (п. 4.1

ст. 4 ПК України [7]) та характеризуватися транспарентністю заходів, які заплановано державою реалізувати з метою покращення податкового адміністрування, в т.ч. єдиного податку. Прозорість, послідовність та зрозумілість цих заходів дасть можливість представникам бізнесу врахувати під час здійснення податкового планування своєї комерційної діяльності майбутні законодавчі зміни та напрями податкової політики держави. Це, з одного боку, зменшує ризик виникнення у суб'єктів господарювання опортуністичних підходів [8, с. 47] до питання оптимізації податкового навантаження, а з іншого – підвищує рівень довіри представників бізнесу до державного управління у сфері оподаткування.

Комплекс поглядів та концепт податкової реформи [9, с. 184], які націлена реалізувати держава Україна у середньостроковій перспективі [10, с. 2] з метою забезпечення економічного зростання України у період повоєнного відновлення та задля реалізації європейського курсу України, окреслено у Національній стратегії доходів до 2030 року, яку схвалено Урядом України 27 грудня 2023 року (далі – Національна стратегія). У змісті цієї національної стратегії задекларовано ряд цілей, котрі держава прагне досягти внаслідок втілення передбачених стратегією заходів на законодавчому рівні, серед яких: забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та виконання міжнародних зобов'язань України в частині податкової політики та адміністрування; зміцнення доброчесності та довіри до контролюючих органів через посилення антикорупційних заходів та підвищення прозорості і ефективності процедур управління; підвищення рівня дотримання податкового законодавства платниками податків та контролюючими органами [3, с. 15].

З метою досягнення цих цілей, схвалена Національна стратегія передбачає, з поміж іншого, не повне скасування спрощеної системи оподаткування (хоч і суттєво звужує коло платників податків, які вправі будуть її застосовувати), а трансформацію цього особливого режиму оподаткування. Такий підхід спроможний забезпечити в Україні інституційний компроміс у суспільстві через тимчасове збереження альтернативної системи оподаткування. Цей компроміс, щонайменше у короткостроковому періоді, сприятиме досягненню економічних (задоволення попиту на товари та послуги у воєнний та повоєнний періоди), соціальних (збільшення зайнятості та самозайнятості; зростання доходів населення; розвиток людського капіталу) та фіскальних цілей (забезпечення надходжень до бюджетів) [11, с. 25]. Тоді як безумовне скасування спрощеного оподаткування для всіх без винятку платників податків, за відсутності достатнього рівня вдосконалення загальної системи оподаткування в напрямку недопущення адміністративного тиску на платників та спрощення їх податкової звітності, підвищило б ризик настання таких негативних наслідків як: збільшення відсотку тіньового бізнесу, посилення адміністративного тиску, тощо [12, с. 74].

Першим ключовим кроком до реформування спеціального режиму оподаткування в Україні, імплементацію якого передбачено Національною стратегією, є встановлення заборони для перебування на спрощеній системі оподаткування юридичних осіб, в тому числі сільськогосподарських товаровиробників. Відповідну заборону пропонується реалізувати шляхом передбачення у ПК України трирічного перехідного періоду протягом якого ставки єдиного податку для юридичних осіб третьої групи (5 відсотків від обсягу отриманого доходу у разі включення ПДВ до складу єдиного податку та 3 відсотки – у разі сплати ПДВ) будуть поступово збільшуватися до значення яке повинне стати еквівалентним розміру звичайної ставки податку на прибуток підприємств, передбаченої ПК України (18 % від обсягу прибутку до оподаткування) [3, с. 60].

Аналогічний спосіб стимулювання до самостійного переходу на загальну систему оподаткування пропонується передбачити також і для юридичних осіб, які є виробниками сільськогосподарської продукції та які відносяться до четвертої групи платників єдиного податку [3, с. 61]. Тут варто підмітити, що фахівці економічних аналітичних центрів та експерти з питань податкової політики вказують на недоцільність скасування спрощеної системи для аграрного сектору, оскільки, як вони вважають, це єдина перевага українських товаровиробників, яка компенсувала значні дотації, що надаються аграріям країн Європейського Союзу [13].

Щодо фізичних осіб – підприємців, які провадять діяльність в межах фермерського господарства, то такі й надалі вправі будуть сплачувати єдиний податок в режимі четвертої групи спрощеної системи оподаткування. Однак для цієї групи сільськогосподарських товаровиробників Уряд задекларував розширення бази оподаткування з року, у якому буде запроваджено оподаткування землі на основі її масової оцінки [3, с. 58, 61]. Яким чином (тобто чи матиме місце зміна методу обчислення розміру ставки податку для цієї групи єдиного податку), у межах яких термінів, ета-

пів (тобто чи буде надано певний перехідний період як це передбачено для юридичних осіб) та до якого рівня буде реалізовано заходи з розширення бази оподаткування для сільськогосподарських товаровиробників, що вправі будуть залишитися на спеціальному режимі оподаткування, в оприлюдненій Національній стратегії не конкретизовано. Операційний план реалізації цієї стратегії, який з-поміж іншого визначає індикатори виконання заходів з податкового адміністрування та податкової політики [3, с. 121–142], відповіді на окреслені питання в собі не містить.

Реформа, яку схвалено імплементувати, передбачає припинення існування другої групи платників єдиного податку, місячне податкове навантаження яких наразі становить не більше 20 відсотків розміру мінімальної заробітної плати (пп. 2 п. 293.2 ст. 293 ПК України [7]), шляхом її об'єднання з третьою групою платників єдиного податку в одну групу (далі – об'єднана друга група). Фізичні особи-підприємці, які перебуватимуть на об'єднаній другій групі, сплачуватимуть податок від обсягу отриманого доходу на основі диференційованої шкали ставок. Національна стратегія визначає, що ця шкала буде передбачати мінімальну ставку в розмірі 3 відсотки для торговельної діяльності та міститиме градацію ставок до 17 відсотків для низки послуг. При цьому у Національній стратегії конкретизується мета введення диференційованих ставок для окремих видів діяльності, які вправі здійснювати фізичні особи-підприємці перебуваючи на об'єднаній другій групі, а саме: заохочення відповідної категорії платників податків до добровільного переходу на загальну систему оподаткування доходів фізичних осіб [3, с. 60].

Збільшення податкового тягаря для фізичних осіб-підприємців, які внаслідок практичної реалізації описаних вище реформ опиняться на об'єднаній другій групі платників єдиного податку, не є єдиним передбаченим Національною стратегією важелем для спонукання фізичних осіб-підприємців оподатковувати свої доходи за правилами загальної системи оподаткування. Адже, на додаток до цього, також планується: (1) переглянути перелік видів діяльності, які платники вправі здійснювати перебуваючи на першій групі платників єдиного податку, з метою їх скорочення за рахунок високомаржинальних видів бізнесу; (2) скасувати для першої групи платників єдиного податку фіксований розмір податку, який наразі становить не більше 10 відсотків розміру прожиткового мінімуму (пп. 1 п. 293.2 ст. 293 ПК України [7]) та передбачити для цієї групи платників виключно застосування податку з фактично отриманого доходу; (3) встановити для всіх без винятку груп платників єдиного податку обов'язок здійснювати облік та документально підтверджувати походження товарів, що знаходяться в реалізації, незалежно від організаційно-правової форми та/або виду діяльності платника податків; (4) передбачити для об'єднаної другої групи платників єдиного податку обов'язкове застосування реєстраторів розрахункових операцій (класичних РРО чи програмних РРО), а для першої групи платників єдиного податку, які не застосовуватимуть РРО чи програмний РРО, встановити обов'язок застосування максимальних ставок єдиного податку, передбачених для певних видів діяльності [3, с. 60–61]. З точки зору схваленої Національної стратегії, описані заходи з реформування спрощеної системи оподаткування повинні мінімізувати можливість використання переваг та особливостей цього спеціального режиму оподаткування середнім та великим бізнесом з метою мінімізації сплати податків та/або приховування від оподаткування обсягів реалізації товарів та послуг [3, с. 49].

Наступною зміною, яка передбачена Національною стратегією у порівнянні з діючою моделлю спрощеної системи оподаткування, є прийняття рішення щодо обов'язкової реєстрації всіх платників єдиного податку в системі оподаткування ПДВ у разі досягнення порогу реєстрації платником ПДВ, визначеного п. 181.1 ст. 181 ПК України [3, с. 58, 61]. Впровадження цього обов'язку до національного податкового законодавства сприятиме його конвергенції із нормативними актами Європейського Союзу, адже Договір про заснування Європейського Союзу прямо обмежує можливість звільнення від сплати податків на споживання, якщо вони не пов'язані з експортом. Оскільки застосований в Україні єдиний податок передбачає можливість саме такого звільнення (ПДВ, акцизний податок), цей режим оподаткування може розглядатися в Європейському Союзі як дискримінаційний і такий, що порушує правила конкуренції [14, с. 142]. Натомість, закріплення у національному законодавстві обов'язку реєструватися платником ПДВ за настання певних умов всіх без винятку платників, в т.ч. платників єдиного податку, вказуватиме на дотримання Україною євроінтеграційного вектору під час реалізації податкових реформ.

Досліджуючи питання реформування національної спрощеної системи оподаткування в аспекті її апроксимації [15, 16 с. 288] до положень законодавства Європейського Союзу слід зауважити, що у ряді країн-учасниць Європейського Союзу зберігається практика спрощеного оподаткуван-

ня, як-то: у Польщі (дозволено оподатковувати виручку від несільськогосподарської діяльності, зокрема у сфері послуг, за фіксованою ставкою, яка для різних видів діяльності становить 20 %, 17 %, 8,5 %, 5,5 %, 3 % і 2 %, з правом ведення спрощеного обліку доходів, основних засобів, нематеріальних активів); у Хорватії (встановлено сплату податку у вигляді одноразової суми на основі оцінки податкових органів, за умов відсутності у суб'єкта господарювання статусу платника ПДВ та отримання щорічних надходжень у розмірі меншому, ніж виникає обов'язок зареєструватися платником ПДВ, з правом ведення тільки обліку отриманих сум, без необхідності використання РРО та подання річної податкової декларації щодо доходу); в Угорщині (діє податок з фіксованою ставкою для низькобюджетних підприємств та малого бізнесу, дрібних платників податків – КАТА, який замінює прибутковий податок, податок з дивідендів, податок на прибуток, соціальний внесок, внески на медичне страхування, пенсійні внески, внески на охорону здоров'я і професійний внесок) [17, с. 97]. Відтак, підхід Національної стратегії до питання реформування спрощеної системи оподаткування, який передбачає збереження цього інституту у модифікованому вигляді, а не повного його скасування, досвіду європейських країн не суперечить.

Висновки. Підсумовуючи доцільно відзначити, що Національна стратегія, хоч подекуди надто загально, проте передбачає заходи щодо апроксимації національної податкової політики та податкового законодавства України до положень законодавства Європейського Союзу. Цей процес європеїзації національного податкового законодавства передбачає й дії з трансформації діючої в Україні спрощеної системи оподаткування, кінцевим результатом яких є позбавлення юридичних осіб права оподатковувати свої доходи у спосіб сплати єдиного податку та суттєве звуження існуючих переваг цього необов'язкового до застосування, спеціального режиму оподаткування для фізичних осіб-підприємців, за якими право сплачувати податки у вигляді єдиного податку зберігається, принаймні до 2030 року. Попри збереження для фізичних осіб-підприємців можливості обирати та перебувати на спрощеній системі оподаткування, Національною стратегією пропонується вжити ряд заходів з посилення вимог до платників єдиного податку, які мають наслідком збільшення податкового тягаря для відповідної категорії платників до рівня, який їх стимулюватиме відмовитися від сплати єдиного податку та самостійно перейти на загальну систему оподаткування.

Загалом передбачені Національною стратегією заходи з реформування спрощеної системи оподаткування концептуально не змінюють її чинної моделі, яка й надалі передбачатиме заміну сплати окремих податків і зборів на сплату одного єдиного податку. Однак, обрати цей спрощений механізм сплати податків і зборів зможуть виключно фізичні особи-підприємці, які в результаті практичної реалізації заходів з реформування отримають податкове навантаження близьке до податкового навантаження платників загальної системи оподаткування. Відтак, єдиними значними перевагами цього спеціального режиму оподаткування у порівнянні із загальною системою оподаткування, які залишаться у платників єдиного податку, буде полегшений механізм обчислення сум єдиного податку, право ведення спрощеного обліку, подання однієї форми звітності для не платників ПДВ та двох форм звітності для платників ПДВ.

Урешті-решт, детально аналізуючи передбачені Національною стратегією заходи з реформування спрощеної системи оподаткування, формується обґрунтований висновок про те, що така містить в собі тільки недеталізований перелік заходів та загальний план послідовності їх реалізації у строк до 2030 року. Неозначеність окремих елементів схваленої стратегії (як-то: чітких термінів та етапів впровадження фіксованих ставок єдиного податку згідно анонсованої «диференційованої шкали» для фізичних осіб-підприємців; конкретного переліку видів економічної діяльності, які вправі будуть здійснювати платники податків перебуваючи на спрощеній системі оподаткування; фаз підвищення ставок єдиного податку для юридичних осіб до розміру еквівалентному розміру звичайної ставки податку на прибуток підприємств; тощо) викликає насторогу та недовіру у представників бізнесу до передбачених Національною стратегією заходів, адже присутня у схваленій стратегії невизначеність ускладнює процес податкового планування, який, як правило, базується на раціональних очікуваннях платників податків щодо стабільності податкового Закону та прогнозованості можливих законодавчих змін. Вказаний недолік можна частково компенсувати за умови, якщо втілення на законодавчому рівні передбачених Національною стратегією заходів буде здійснено тільки після їх ґрунтовного, наукового доопрацювання на етапі розробки законопроектів про внесення змін до чинного податкового законодавства та проведення щодо цих питань публічних консультацій з представниками бізнесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом № 1678-VII від 16.09.2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 21.05.2024).
2. European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2022-INIT/en/pdf> (дата звернення: 21.05.2024).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року» від 27.12.2023 року № 1218-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 21.05.2024).
4. Козинець І.Г., Кравченко О.В. Спрощена система оподаткування в Україні: переваги та недоліки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3/2020. С. 242–245.
5. Радишевська О.Р. Європеїзація права та інші концепти правового дискурсу: співвідношення понять. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 4. С. 5–13.
6. Греца Я.В. Зміст, правові засоби та межі податкового планування: зарубіжний досвід та українська практика: монографія. Ужгород: ТОВ «ПІК-У», 2020. 420 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 21.05.2024).
8. Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press. URL: https://books.google.com.ua/books?id=MUPVLuiy9uQC&newbks=1&newbks_redir=0&lp-g=PP1&pg=PA45#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 21.05.2024).
9. Приб К.А., Федько В.І. Податкова система України: термінологія і формулювання основних положень. Навч. пос. К.: Цент учбової літератури, 2007. – 320 с.
10. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf> (дата звернення: 21.05.2024).
11. Левін В.І. Еволюція концепцій оподаткування малого та середнього бізнесу в контексті євроінтеграційного вектору розвитку України. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 1. С. 16–35.
12. Лещенко Р.М. Напрями вдосконалення оподаткування малого підприємництва: євроінтеграційний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43(2). С. 72–75.
13. Оцінка аналітичними центрами Нацстратегії доходів 2030. URL: <https://economics.org.ua/index.php/blog/400-nsd2030> (дата звернення: 21.05.2024).
14. Левін В.І. Транспарентність оподаткування малого і середнього бізнесу в контексті євроінтеграційного вектору розвитку України. *Наукові праці НДФІ*. 2015. Вип. 1. С. 138–149.
15. Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правничка термінологія. URL: <https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-uevgopeiska-pravnycha-terminolohiia/> (дата звернення: 21.05.2024).
16. Кірик А.Ю. Поняття й основні способи наближення законодавства держав-членів і третіх країн до законодавства Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2021. С. 287–290.
17. Солдатенко О., Брунько В. Спрощена система оподаткування в Україні в умовах цифрової трансформації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. Том 2. № 72 (2022). С. 94–99.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ У РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Кагановська Т.Є.,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
ректор Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна
ORCID: 0000-0002-4427-2038

Кагановська Т.Є. Організаційно-правові засади участі закладів вищої освіти України у реалізації антикорупційної політики держави.

У статті розкрито організаційно-правові засади участі закладів вищої освіти України у реалізації антикорупційної політики держави. На основі аналізу чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів з питань протидії корупції в Україні, а також законодавства про освіту висвітлено правові можливості закладів вищої освіти в частині здійснення загальнодержавних заходів антикорупційної політики. Визначено, що заклади вищої освіти організують проведення освітньо-просвітницьких компаній антикорупційного змісту, здійснюють діяльність щодо забезпечення інтеграції антикорупційної тематики до змісту вищої освіти, проводять роботу з формування у здобувачів освіти ставлення нетерпимості до корупції у всіх її проявах, впроваджують власні форми діяльності задля культивування поваги до викривачів корупції, впроваджують заходи щодо викорінення корупційних ризиків у внутрішній діяльності закладів освіти та учасників освітнього процесу, запобігають конфлікту інтересів у сфері освіти і науки тощо.

Запропоновано класифікацію заходів антикорупційної діяльності, які заклади вищої освіти ініціюють і здійснюють на локальному рівні. Зокрема, такі заходи залежно від особливостей предмету діяльності, об'єднано у кілька груп: заходи щодо створення і запровадження у навчальний процес спеціальних освітніх компонентів з питань антикорупційної діяльності і протидії корупції, організація спеціальних наукових досліджень найбільш актуальних проблем протидії корупції та участь у цільових грантових програмах з проблематики профілактики корупційних проявів, розробка, прийняття і введення у дію локальних нормативних актів з питань антикорупційної діяльності, запровадження посади відповідальної особи з питань запобігання корупції, або створення спеціального підрозділу з питань антикорупційної діяльності.

Обґрунтовано існуючі організаційно-правові проблеми забезпечення високого рівня ефективності участі закладів вищої освіти у реалізації антикорупційної політики держави. Зокрема, це юридична невизначеність критеріїв та методів оцінки ефективності участі закладів вищої освіти в антикорупційній політиці держави, недостатня юридична регламентація здійснення закладами вищої освіти превентивних антикорупційних заходів в академічному середовищі, відсутність алгоритмізації запровадження іноземного досвіду антикорупційної діяльності зарубіжних академій і університетів в національну практику. Обґрунтовано доцільність створення спеціальної міжнародної міжакадемічної платформи запозичення кращого іноземного досвіду антикорупційної діяльності серед учасників освітнянських процесів.

Ключові слова: Україна, заклади вищої освіти, корупція, доброчесність, правова форма, європейська інтеграція, антикорупційна політика.

Kaganovska T.Ye. Organizational and legal basis for the participation of higher education institutions of Ukraine in the implementation of the state's anti-corruption policy.

The present paper reveals the organisational and legal framework for participation of higher education institutions of Ukraine in the implementation of the state's anti-corruption policy. Based on

the analysis of current legislative and subordinate legal acts on combating corruption in Ukraine, as well as legislation on education, the author highlights the legal capabilities of higher education institutions in terms of implementing national anti-corruption policy measures. It is determined that higher education institutions shall organise educational and awareness-raising campaigns with anti-corruption content, carry out activities to ensure the integration of anti-corruption topics into the content of higher education, work to form an attitude of intolerance to corruption in all its manifestations among students, introduce their own forms of activity to cultivate respect for corruption whistleblowers, implement measures to eradicate corruption risks in the internal activities of educational institutions and participants in the educational process, prevent conflicts of interest in the field of education and science, etc.

The author proposes the classification of anti-corruption measures initiated and implemented by higher education institutions at the local level. In particular, such measures, depending on the specifics of the subject matter, are grouped into several groups: measures to create and introduce special educational components on anti-corruption into the educational process, organisation of special scientific research on the most pressing issues of anti-corruption and participation in targeted grant programmes on the prevention of corruption, development, adoption and implementation of local regulations on anti-corruption, introduction of a position of a responsible person for anti-corruption activities, and establishment of a special unit for anti-corruption activities.

The author substantiates the existing organisational and legal problems of ensuring a high level of efficiency higher education institutions' participation in the implementation of the state's anti-corruption policy. In particular, these include legal uncertainty of the criteria and methods for assessing the effectiveness of higher education institutions' participation in the state's anti-corruption policy, insufficient legal regulation of preventive anti-corruption measures taken by higher education institutions in the academic environment, and the lack of algorithmisation of the introduction of foreign experience in anti-corruption activities of foreign academies and universities into national practice. The author substantiates the expediency of creating a special international inter-academic platform for borrowing the best foreign experience of anti-corruption activities among participants in educational processes.

Key words: Ukraine, higher education institutions, corruption, integrity, legal form, European integration, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державності України, система вищої освіти відіграє винятково важливу соціальну роль. Заклади вищої освіти (далі – ЗВО) є не лише інституціями здійснення освітньої функції держави та надання певної професійної кваліфікації. Сучасні університети та академії - це унікальний простір виховання особистості кожної молодої людини, середовище формування активної патріотичної громадянської позиції, клондайк креативних ідей та кузня необхідних для сталого державного розвитку інноваційних проєктів. Не випадково ЗВО стали майданчиком, на якому традиційно Президент України та інші вищі посадові особи держави презентують нові підходи державного управління та обговорюють найбільш важливі проблеми життєдіяльності суспільства [1, 2, 3, 4].

Досвід останніх років переконливо доводить, що через наявність невичерпного ідейного та інтелектуального потенціалу, ЗВО є ефективними суб'єктами здійснення державної політики у багатьох сферах. Передусім, це культура, мистецтво, економіка, право, цифрові технології, виробництво, аграрний сектор, космічна галузь, оборона і державна безпека та ін. За таких умов ЗВО об'єктивно не можуть залишатись осторонь реалізації такого особливого напрямку державної політики як антикорупційна діяльність. Враховуючи важливість цього, виникає об'єктивна потреба у формуванні систематизованого наукового доробку щодо ролі ЗВО у здійсненні державою антикорупційних управлінських заходів. У зазначеному контексті, актуальним завданням юридичної науки є дослідження організаційно-правових засад участі ЗВО у реалізації антикорупційної політики держави.

Стан опрацювання обраної для статті проблематики дає підстави констатувати, що наукова розробка окремих правових аспектів участі ЗВО у здійсненні антикорупційної політики держави була у фокусі уваги вітчизняних науковців лише фрагментарно. Про це свідчить аналіз наукових праць В. Адріанов, О. Бондаренко, Т. Власюк, А. Новак, Н. Фастовець та ін. Проте, з урахуванням потреб збагачення національної правової доктрини України, очевидною є доцільність поглибленої розробки обраної тематики.

Метою статті є комплексне висвітлення організаційно-правових засад залучення та участі національних ЗВО у реалізації антикорупційної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Корупція як найбільш небезпечне соціальне явище негативно впливає на економічний розвиток, соціальну справедливість, верховенство права та довіру до органів державної влади [5]. Незважаючи на високі темпи розповсюдження корупції в Україні, тривалий час антикорупційної політики як окремого напрямку державної діяльності не існувало. Протидія корупції у загальнодержавному масштабі здійснювалася у межах правоохоронної політики, яку реалізовувало значна кількість державних органів. Після 2014 р., ситуація змінилася: держава офіційно задекларувала пріоритет європейської інтеграції і однією з умов для ефективної співпраці з європейськими партнерами стало формування ефективної антикорупційної політики. За останнє десятиліття цілеспрямованої роботи у цьому напрямі було створено правову базу для ефективної протидії корупції, засновано систему спеціалізованих антикорупційних інституцій, оновлено правові засади відповідальності за неправдиве декларування і незаконне збагачення, впроваджено е-декларування статків посадовців та обов'язкову перевірку їх декларацій, апробовано практику залучення до антикорупційних заходів ширшого кола державних установ та інститутів громадянського суспільства. У відповідності до Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, що затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 року № 2322-IX (далі – Антикорупційна стратегія) державна антикорупційна політика стала самостійним, відокремленим поміж інших, напрямом державного управління [6].

Підходячи до аналізу питання про організаційно-правові засади участі ЗВО у здійсненні державної антикорупційної політики, слід попередньо відзначити, що існуючі заходи щодо протидії корупції застосовуються в різних країнах по різному, оскільки кожна країна має особливості своєї власної культури та правової свідомості. Україна, обрала комплексний підхід подолання корупції, який полягає у поєднанні превентивних та правоохоронних засобів. Більш того, започаткування участі ЗВО у реалізації заходів антикорупційної політики започаткувалося без орієнтації на зарубіжні організаційно-правові практики і існуючі державні моделі антикорупційного адміністрування.

Чинна сьогодні Антикорупційна стратегія вирізняється специфікою змісту норм. Особливістю документу є певна абстрактність формулювань наявних у документі положень. Разом із тим, такий спосіб формулювання нормативних приписів не можна вважати недоліком, адже норми Антикорупційної стратегії дозволяють ЗВО у межах власної компетенції ініціювати і реалізувати багатоманітні форми організації і методи проведення антикорупційних заходів. Зокрема, документ визначає ЗВО як суб'єктів створення зручних законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб. Окрім цього, передбачено, що ЗВО залучаються до проведення освітньо-просвітницьких компаній антикорупційного змісту, здійснюють діяльність щодо забезпечення інтеграції антикорупційної тематики до змісту вищої освіти, проводять роботу з формування у здобувачів освіти ставлення нетерпимості до корупції у всіх її проявах, впроваджують власні форми роботи задля культивування поваги до викривачів корупції, здійснюють заходи щодо викоринення корупційних ризиків у діяльності закладів освіти та учасників освітнього процесу, запобігають конфлікту інтересів у сфері освіти і науки тощо.

Поряд із Антикорупційною стратегією, певні правові засади участі ЗВО в реалізації антикорупційної політики передбачені у нормах Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [7]. Зазначений законодавчий акт визначає категорії посадових осіб, які працюють у сфері управління вищою освітою і на які поширюються спеціальні вимоги антикорупційного законодавства. Безпосередньо на ЗВО зазначені норми не розраховані, але їх регуляторний потенціал діє у відносинах функціонування державних органів управління освітньою сферою. Дещо детальніше суміжні питання регламентуються на рівні спеціального законодавства про вищу освіту. Зокрема, Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII закріплює правові заходи недопущення корупційних ризиків у частині формування керівного складу ЗВО [8]. Законом встановлено критерії несумісності особи, що претендує на статус очільника закладу вищої освіти і яка притягалася до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, у ст. 42 визначено, що не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка за рішенням суду була визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення, або піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення - протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили.

Окрім зазначеного, законодавство України про освіту також містить певні концептуальні засади реалізації антикорупційної політики України на рівні самих закладів вищої освіти. На сьогодні у відповідності до ст. 6 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII однією із засад державної політики у сфері освіти та принципом освітньої діяльності є «нетерпимість до проявів корупції та хабарництва» [9]. Зазначена засада абсолютно відповідає цілям протидії ризикам проникнення корупції у колективи науково-педагогічних працівників і студентства. Зазначена норма є абсолютно виправданою, оскільки ЗВО є великими соціальними осередками, що акумулюють у своїх стінах представників абсолютно усіх прошарків суспільства, етнічно-культурних, релігійних груп. Безумовно, усі соціальні тенденції та світоглядні позиції, які панують у суспільстві, відображаються на поведінці окремих учасників правовідносин у сфері освіти і можуть бути в основі потенційних корупційних ризиків.

Окрім зазначених нормативних актів, у процесі реалізації державної антикорупційної політики ЗВО керуються деякими підзаконними нормативними актами. Зокрема, нормативними документами Національного агентства із запобігання корупції. Передусім, це Типова антикорупційна програма юридичних осіб, затверджена Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 грудня 2021 року № 794/21 та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 31 грудня 2021 року за № 1702/37324 та Методологія управління корупційними ризиками, затвердженої Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21 та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 17 лютого 2022 року за № 219/37555 [10], [11].

Практичне втілення нормативних положень, які визначені у зазначених вище актах, дозволяє ЗВО формувати і здійснювати систему різноманітних за формою і змістом заходів антикорупційної спрямованості. На основі сучасної практики антикорупційної діяльності українських ЗВО розмежуємо їх залежно від особливостей предмету діяльності та розкриємо зміст найбільш значущих з них. Так, першою групою спеціальних заходів, які організовуються ЗВО є **створення і запровадження у навчальний процес спеціальних освітніх компонентів з питань антикорупційної діяльності і протидії корупції**. Зміст таких компонентів розрахований на набуття спеціальних компетенцій в сфері антикорупційного законодавства та формування нульової толерантності до корупції. «Антикорупційні» освітні компоненти відображають, в цілому, освітню політику ЗВО, спрямовану на вмотивування здобувачів вищої освіти бути доброчесними. У процесі створення спеціальних освітніх компонентів враховується стан імплементації європейських цінностей в освітні компоненти (ідеї демократії, верховенства права та цінності прав людини), береться до уваги доцільність впровадження положень модальних нормативно-правових актів міждержавного права ЄС, які містять норми-стандарты, норми-правила та норми-регламенти з питань антикорупційної діяльності, враховується практика та рекомендації іноземних експертів з питань протидії корупції та міжнародних громадських організацій, що спеціалізуються на вирішенні проблематики ефективності реалізації антикорупційної політики. Слід наголосити на тому, що українськими ЗВО сьогодні накопичений значний досвід створення освітніх компонентів, які формуються і реалізуються у межах ЗВО. Такі компоненти можуть мати різні форми: окрема навчальна дисципліна, вебінар, навчальні он-лайн курси, науково-методичні семінари та ін.

Другою організаційною формою участі ЗВО у здійсненні заходів антикорупційної політики є **організація спеціальних наукових досліджень найбільш актуальних проблем протидії корупції та участь у грантових програмах з проблематики профілактики корупційних проявів**. Так, науковці і студенти зосереджують дослідницькі зусилля на різноманітних аспектах оцінки ефективності антикорупційної політики, визначення рівня корупції в державі, виявлення чинників, що сприяють корупції; удосконалення правового статусу органів, що призначені для протидії корупції. Прикметною особливістю зазначеної форми є те, що наукові дослідження на антикорупційну тематику виконуються по-перше, у межах різних галузей технічної і гуманітарної науки; по-друге, їх виконання є результатом спільної роботи науково-педагогічного складу і студентів; по-третє, до їх виконання залучаються як вітчизняні, так і зарубіжні науковці і експерти у межах міжнародної співпраці.

Відзначимо, що наведені вище дві форми є взаємодоповнюючими, адже навчальний процес і наукові розробки є інструментами просвітницької діяльності ЗВО. Однією із цілей цієї діяльності є масове створення у суспільстві головного соціально-психологічного «запобіжника» корупційних діянь – формування у здобувачів вищої освіти нульової толерантності до корупції. Паралель-

но з цим, важливим чинником дієвості навчальних компонентів і наукових розвідок на антикорупційну тематику є дотримання засад академічної доброчесності під час надання та споживання освітніх послуг. Законодавство про освіту містить відомі практики (форми) академічної недоброчесної і не має сенсу запинятися на їх аналізі. Поряд із цим, доцільно зауважити, що державний владний підхід до викорінення практик академічної недоброчесності є не завжди ефективним. Слід підтримати точку зору С. Бондаренко про те, що метою політики академічної доброчесності не має просто бути створення «поліції» з фіксування академічних порушень, а має бути діяльність, спрямована на встановлення зв'язку між академічною чесністю, етикою та довгостроковим особистим, діловим і кар'єрним успіхом [12, с. 172]. Подібну атмосферу можливо створити лише у стінах ЗВО оскільки цей процес побудовано на використанні широкої палітри інтелектуальних здобутків науковців, методистів, здобувачів вищої освіти. Фокусом їх спільної уваги є забезпечення того, що зміст будь-якого підручника, наукового твору, монографії, статті або тез є інтелектуальною власністю автора твору. Це, як справедливо зауважують Т. Власюк та Н. Фастовець породжує обов'язок навчитися користуватися цією інформацією в законний спосіб, уникаючи академічного плагіату [13, с. 19]. Таким чином, прищеплення усвідомлення принципів академічної доброчесності здобувачам вищої освіти, також є складовою політики формування в них нульової толерантності до корупції. Для прикладу, у Харківському національному університеті імені В.Н. Каразіна створено і постійно оновлюється система навчально-наукових, методичних і просвітницьких заходів, спрямованих на популяризацію академічної доброчесності, недопущення прецедентів цього ганебного явища серед студентів і навчально-педагогічного складу [14].

Третьою організаційно-правовою формою участі ЗВО у реалізації антикорупційної політики держави є **розробка, прийняття і введення у дію локальних нормативних актів з питань антикорупційної діяльності**. В рамках дотримання національного антикорупційного законодавства більшість ЗВО України розробили власну антикорупційну програму у вигляді затвердженого документа, який визначає корупційні ризики на рівні конкретного ЗВО та заходи для їх мінімізації та усунення. Для прикладу, у Харківському національному університеті імені В.Н. Каразіна значну кількість років практикується розробка і реалізація спеціального комплексного документу локальної сфери дії – Антикорупційної програми Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна [15]. В основу змісту перших редакцій документу було покладено ідею підтримки антикорупційної політики держави, прагнення колективу Університету до удосконалення корпоративної культури, наслідування кращих практик корпоративного управління, підтримання ділової репутації Університету на належному рівні, нульове толерування корупції з боку студентів та персоналу університету. Чинна на сьогодні Антикорупційна програма Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна на 2023–2025 рр. базується не лише на перелічених вище постулатах. Новаційними концептами документу є акцент на утвердженні цінностей верховенства права та доброчесності, забезпечення сталого розвитку, збереженні позитивної ділової репутації університетської спільноти, захисту інтересів своїх працівників і здобувачів вищої освіти, культивування нульової толерантності керівного складу до корупції у будь-яких її формах та проявах, вжиття заходів щодо запобігання, виявлення та протидії корупції [16].

Примітно, що у сфері формування локальних програмних документів з питань протидії корупції на рівні функціонування ЗВО, спостерігається позитивна тенденція врахування реєстру корупційних ризиків у вищій освіті України. У 2022 році НАЗК у співпраці із Асоціацією юридичних клінік України сформувало розширений реєстр корупційних ризиків (55 найменувань) у чотирьох основних сферах організації ЗВО: навчальний процес, наукова діяльність, адміністративна діяльність та партнерство ЗВО із зовнішніми партнерами (стейкхолдерами) [17]. На основі розширеного реєстру експерти сформували перелік з головних корупційних ризиків, які здебільшого базуються на таких небажаних вольових формах поведінки як: зловживання, посередництво, нав'язування, вимагання, використання, домагання, маніпуляція, фальсифікація, тиск та ін. Відповідно, більшість програмних документів антикорупційної спрямованості ЗВО базуються на попередженні, виявленні і викорінненні таких поведінкових форм.

Суміжною з попередньою формою участі ЗВО в антикорупційній політиці держави є **запровадження посади відповідальної особи з питань запобігання корупції, або створення спеціального підрозділу з питань антикорупційної діяльності**. Офіційне декларування ЗВО цілеспрямованої протидії корупційним ризикам обумовили крок у напрямі інституалізації антикорупційної діяльності на внутрішньо-організаційному рівні. Це втілюється у здійсненні певного реформу-

вання штатної структури самих ЗВО. Результатом цього стала поява раніше не існуючих посад антикорупційних уповноважених¹. Основною специфічною рисою діяльності антикорупційних уповноважених є врахування офіційних позицій і рекомендацій НАЗК при безпосередньому підпорядкуванні і підконтрольності ректорові закладу.

Кількарічна практика діяльності антикорупційних уповноважених у структурі ЗВО довела доцільність їх заснування. Антикорупційний уповноважений виконує комплекс заходів з інформаційно-роз'яснювальної і превентивної роботи щодо зменшення випадків корупційних ризиків, виховання доброчесності й нульової толерантності до корупції як із боку працівників університету, так і у здобувачів вищої освіти, участь в організаційно-просвітницьких заходах щодо протидії корупції. Так, за ініціативи антикорупційного уповноваженого у багатьох ЗВО розроблено внутрішні документи з академічної доброчесності, антикорупційні програми (положення), консультативні заходи щодо роз'яснення змісту антикорупційного законодавства, запроваджено внутрішні канали для повідомлень виявлених порушень антикорупційного законодавства [18]. Завдяки діяльності антикорупційних уповноважених, ЗВО на сьогодні відкрито демонструють суспільству еталонні приклади проведення антикорупційної діяльності. Так, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна у відкритому доступі для усіх заінтересованих осіб презентує власний пакет інформаційно-аналітичних матеріалів з питань запобігання і протидії корупції [19]. Він включає у себе корисні матеріали різного характеру: нормативно-правову основу запобігання корупції, перелік наукових публікацій з питань запобігання корупції в державі в цілому і у діяльності ЗВО, зокрема, методичні рекомендації НАЗК, інформаційно-аналітичні матеріали, доступ до спеціальних навчальних платформ НАЗК, «антикорупційну пам'ятку каразінця», результати соціологічних досліджень з питань запобігання корупції, інформацію про канали повідомлень про факти корупції та ін.

Слід зауважити, що сучасний стан протидії корупції у системі вищої освіти, як і у державі в цілому позначається наявністю певних проблем. За твердженням представників керівного складу НАЗК зазначені проблеми формуються навколо формального підходу у визначенні пріоритетів державної антикорупційної політики, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів, превалюванням політичних чинників, консервативністю правозастосовної діяльності до забезпечення прав і свобод особи [20, с. 22]. Безумовно, зазначене опосередковано відображається і у процесі реалізації антикорупційних заходів на рівні ЗВО. Основні чинники, існування яких знижує рівень ефективності антикорупційної діяльності ЗВО носять, передусім, організаційно-методологічний характер. Зокрема, наразі відкритим залишається питання щодо юридичної невизначеності критеріїв та методів оцінки ефективності участі ЗВО в антикорупційній політиці держави. Концептуально, правова регламентація таких критеріїв ефективності є важливим елементом реалізації антикорупційних заходів закладами вищої освіти, оскільки дозволяють визначити, наскільки досягнуті цілі та завдання антикорупційної політики у сфері вищої освіти. Результати оцінки ефективності антикорупційної політики будуть використані для внесення необхідних корективів у реалізацію антикорупційної політики кожним конкретним ЗВО задля підвищення ефективності антикорупційної політики на загальнодержавному рівні. Окрім цього, юридична формалізація таких критеріїв стане підґрунтям для підвищення ефективності превентивних антикорупційних заходів в академічному середовищі.

Також вважаємо, що потребує додаткової апробації у практиці антикорупційної діяльності вітчизняних ЗВО зарубіжний досвід протидії корупції у сфері вищої освіти. Сьогодні у межах міжнародних наукових і навчальних заходів практики антикорупційної діяльності зарубіжних університетів висвітлюються, аналізуються, обговорюються на фаховому рівні. Проте, алгоритмізації адаптації такого досвіду до національних реалій сьогодення не напрацьовано. Тому доцільним вважаємо створити спеціальну інтернаціональну міжакадемічну платформу запозичення кращого іноземного досвіду антикорупційної діяльності серед учасників освітянських процесів. Такий крок є виправданим з огляду на тенденцію поглиблення участі ЗВО України у програмах міжуніверситетської співпраці із провідними ЗВО Сполучених Штатів Америки, держав Європейського Союзу та інших країн.

¹ У різних ЗВО України зазначена посада може мати різні назви: «уповноважений з антикорупційної діяльності», «уповноважений з протидії корупції», «помічник ректора з питань протидії корупції», «уповноважений з питань запобігання та виявлення корупції», «провідний фахівець з антикорупційної діяльності» та ін. – Т. К.

Висновки. Станом на 2024 р. в Україні сформовано цілісну систему нормативного правового забезпечення протидії корупції, яка включає у себе як законодавчі, так підзаконні акти різної сфери дії. Їх положення дають можливість ЗВО виконувати особливе соціальну місію – брати участь у реалізації антикорупційної державної політики. Відповідні організаційно-правові форми антикорупційної діяльності, які практикуються сучасними ЗВО, довели практичну ефективність і дієвість. Антикорупційні заходи, які розробляють і втілюють університети та академії щодо попередження і протидії корупції сприяють зміцненню інституціонального та організаційного потенціалу держави у формуванні антикорупційної політики, підвищують ефективність законодавчого механізму превенції корупційних ризиків, популяризують антикорупційний спосіб поведінки серед усіх прошарків суспільства. Поряд із цим, перед кожним ЗВО постійно постають нові виклики в частині організації антикорупційної діяльності. Ефективне реагування на них багато у чому залежить від належного нормативно-правового забезпечення подальшої участі інституцій вищої школи у протидії корупційним загрозам сучасності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Володимир Зеленський поспілкувався зі студентською спільнотою Сумського університету. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво*. URL: https://www.president.gov.ua/search?query=%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82&_token=eWgGlmDNrRIW0P5CVQ2esXuW1ifvoLGlcfkMwK6p.
2. Президент зустрівся зі студентами Маріупольського державного університету: Ви – обличчя української незламності. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pospilkuvavsya-zi-studentskoju-spilnotoy-89905>.
3. За ініціативою Фонду Президента України стартував пілотний цикл програми, що сприятиме розвитку людського капіталу. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/za-initsiativoyu-fondu-prezidenta-ukrayini-startuvav-pilotnij-86645>.
4. У єдності – сила України й наше майбутнє – Президент під час спілкування з курсантами та викладачами військових вишів в Одесі. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво*. URL: https://www.president.gov.ua/search?query=%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%97&_token=EPMLiTdFFuPbpbkEylvWPhiTCu1PWFyT73jbWiaPd&date-from=26-05-2023&date-to=26-05-2024&page=2.
5. Адріанов В.М. Оцінка ефективності антикорупційної політики. Національна безпека в умовах війни, післявоєнної відбудови та глобальних викликів ХХІ століття. *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції*. м. Житомир, 7-8 грудня 2023 року. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2024/02/15.pdf>.
6. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 року № 2322-IX. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України* 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
9. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
10. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 794/21 *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1702-21#Text>.
11. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#n18>.
12. Бондаренко О.С. Особливості протидії корупції в закладах вищої освіти в умовах політики добросовісності. *Право і безпека*. 2023. № 2 (89). С. 167–177

13. Власюк Т., Фастовець Н. Антикорупційна політика закладів вищої освіти / Т.М. Власюк, Н. Фастовець. *Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації: тези доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 6 жовтня 2023 р. Київ: КНУТД, 2023. С. 19–21.
14. Академічна доброчесність. Інтернет-сайт Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. URL: <https://karazin.ua/search/?s=%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.
15. Про введення в дію рішення вченої ради з питання «Про затвердження Антикорупційної програми Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна»: Наказ Ректора Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна від 22 вересня 2016 р. № 0201-1/430. Інтернет-сайт Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. URL: https://karazin.ua/storage/static-content/source/documents/pro_vvedennia_v_diiu_rishennia_vchenoi_radi_z_pitannia_pro_zatverdzhennia_antikoruptciinoyi_programi_kharkivskogo_natsionalnogo_universitetu_imeni_v_n_karazina.pdf.
16. Антикорупційна програма Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна 2023–2025 рр. Інтернет-сайт Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. URL: https://karazin.ua/storage/documents/965_mTWuejxfgh3zmoF9tq6hWDKKS.pdf.
17. Реєстр корупційних ризиків у вищій освіті України. Інтернет-сайт Асоціації юридичних клінік України. URL: https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2022/05/Reyestr_koruptsiy-nyh_ryzykiv_u_vyshhij-osviti_Ukrai-ny.pdf.
18. Прозорість у вищій освіті: як змінилися українські університети за останні роки? Приклад Острозької академії. Інтернет-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/prozorist-u-vyshhij-osviti-yak-zminylysy-ukrayinski-universytety-za-ostanni-roky-pryklad-ostrozkoji-akademiyi/?fbclid=>
19. Запобігання та протидія корупції. Інтернет-сайт Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. URL: <https://karazin.ua/universitet/zapobihannia-ta-protydiia-koruptsii>.
20. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 5–41.

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Кантор Н.Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0001-9533-0851

Кантор Н.Ю. Сучасні підходи до визначення цілей норм адміністративного права.

В статті досліджено сучасні підходи до визначення цілей норм адміністративного права. З'ясовано, що коли аналізуються інститути чи підгалузі адміністративного права, окрема норма адміністративного права чи її взаємодія із іншими нормами національного права, то у всіх цих випадках мова йде про норму права, яка за кількісними параметрами набула нову «внутрішню якість» і у зв'язку із цим змінила свій прояв у навколишньому світі, що, в свою чергу, позначається на цілепокладанні норм адміністративного права: а) як найменшого елементу у системі права; б) у синергії із іншими нормами правового інституту; в) у синергії із іншими галузевими нормами; г) у синергії із іншими нормами національного права. Встановлено, що за цільовою спрямованістю норм адміністративного права їх слід поділяти на п'ять груп: 1) первинні регулятивні – спрямовані на регулювання базових суспільних відносин (закріплення прав і обов'язків державних службовців, як учасників адміністративних правовідносин); 2) регулятивно-заохочувальні – спрямовані на підтримання в суспільстві і у конкретної особи законослухняної поведінки (закріплення загальнонаціональних заходів заохочення для працівників освіти); 3) регулятивно-охоронні – спрямовані на охорону базових правовідносин від можливих посягань (закріплення складів адміністративних правопорушень у КУпАП); 4) регулятивно-захисні – спрямовані на захист вже порушених базових правовідносин (розгляд публічно-правових спорів в адміністративному суді за вимогами КАС України); 5) регулятивно-перспективні – визначають орієнтири, до яких слід прагнути, але які з різних причин залишаються недосяжними тут і зараз (наприклад, інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір). Запропоновано поділяти цілі норм адміністративного права в залежності від рівня правового регулювання (базові, галузеві, загальнонаціональні цілі та цілі правових інститутів), в залежності від результатів, що очікуються (функціональні і предметні цілі), в залежності від потенційних строків їх досягнення (поетапні і безетапні цілі), в залежності від сфери реалізації та отримання корисного ефекту (юридичні, неюридичні та змішані цілі).

Ключові слова: норма адміністративного права, адміністративне право, національне право, цілепокладання, цілі норм адміністративного права, синергія.

Kantor N.Y. Modern approaches to determining the goals of the norms of administrative law.

The article examines modern approaches to determining the goals of the norms of administrative law. It was found that when institutions or sub-branches of administrative law, a separate norm of administrative law or its interaction with other norms of national law are analyzed, then in all these cases we are talking about a norm of law, which according to quantitative parameters has acquired a new “internal quality” and in relation therefore, it has changed its manifestation in the surrounding world, which, in turn, affects the goal-setting of the norms of administrative law: a) as the smallest element in the legal system; b) in synergy with other norms of the legal institution; c) in synergy with other industry standards; d) in synergy with other norms of national law. It was established that according to the target orientation of the norms of administrative law, they should be divided into five groups: 1) primary regulatory - aimed at regulating basic social relations (consolidating the rights and obligations

of civil servants as participants in administrative legal relations); 2) regulatory and encouraging – aimed at maintaining law-abiding behavior in society and in a specific person (consolidation of nationwide incentive measures for education workers); 3) regulatory and protective - aimed at protecting basic legal relations from possible encroachments (consolidation of administrative offenses in the Code of Administrative Offenses); 4) regulatory-protective – aimed at protecting already violated basic legal relations (consideration of public-law disputes in the administrative court according to the requirements of the CAS of Ukraine); 5) regulatory-perspective – determine benchmarks that should be strived for, but which for various reasons remain unattainable here and now (for example, Ukraine's integration into the European political, economic, security, and legal space). It is proposed to divide the goals of the norms of administrative law depending on the level of legal regulation (basic, sectoral, national goals and goals of legal institutes), depending on the expected results (functional and substantive goals), depending on the potential terms of their achievement (staged and non-staged purposes), depending on the scope of implementation and obtaining a useful effect (legal, non-legal and mixed purposes).

Key words: rule of administrative law, administrative law, national law, goal setting, goals of rules of administrative law, synergy.

Постановка проблеми. Одним із ключових складових компонентів механізму цілепокладання є цілі норм адміністративного права, втім аналіз наукової та навчально-методичної літератури показує, що цьому важливому і ключовому елементу приділяється замало уваги. Більш того, нерідко у фундаментальних дослідженнях проблем адміністративно-правового регулювання оминається аналіз цілей норм адміністративного права як важливих факторів ефективності національного права. Зміни орієнтирів правового регулювання в процесі еволюції адміністративного права як галузі національного права суттєво впливають на процеси цілепокладання норм адміністративного права, що важливо висвітлювати в спеціальній літературі та розкривати тенденції трансформування цілей норм адміністративного права сьогодні та в найближчій перспективі.

У зв'язку із цим цікаво дослідити сучасні підходи до визначення цілей норм адміністративного права, що представлені в спеціальній літературі.

Метою цієї публікації є дослідження сучасних підходів до визначення цілей норм адміністративного права на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цілі норм національного права досліджувалися в працях таких дослідників як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Бітяк, М.Д. Гнатюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Л.Ф. Купіна, О.І. Миколенко та інших. Втім, комплексних досліджень цілей норм адміністративного права через призму знань про цілепокладання, як метод пізнання державно-правових явищ, в Україні не проводилось.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі представлено чимало цікавих думок щодо визначення місця цілей у механізмі цілепокладання норм права. Розглянемо та проаналізуємо деякі із них.

Наприклад, М.Д. Гнатюк погоджується із окремими науковцями в тому, що вказівка в наукових джерелах «на цілі норм виявляється зайвою, оскільки, по-перше, це не стільки цілі окремих норм, скільки цілі правового регулювання взагалі, і по-друге, право виконує не тільки функцію стабілізації, направлену на закріплення суспільних відносин» [1, с. 22]. На нашу думку, це достатньо спірне твердження, адже «правове регулювання», про яке говорить М.Д. Гнатюк, має велику кількість рівнів – національний, галузевий, підгалузевий, міжгалузевий, тощо. Всі ці рівні правового регулювання являють собою не що інше як «сукупність (систему) норм права», яка регулює специфічну сферу суспільних відносин. Тобто ціль, яка ставиться перед окремою нормою, може досягатись як на галузевому, так і на загальнонаціональному рівнях. Проблема тут полягає в іншому. Кожна окрема норма права (в тому числі і норма адміністративного права), без взаємодії із іншими нормами права, характеризується обмеженим набором цілей, які, з одного боку, розкривають основну задумку суб'єкта правотворчої діяльності, що приймав дану норму права, а з іншого, характеризують зміст окремо взятої норми права, що ми розглядаємо як явища правової дійсності без врахування існування між ними синергічних зв'язків. Різні ж рівні синергії між нормами права змінюють не тільки «внутрішню якість» правового явища, а й його зовнішні орієнтири. Наприклад, крапля як явище природи має свій набір фізичних і біохімічних параметрів, а також вплив на навколишній світ. Певний набір крапель почне змінювати як внутрішню якість природнього явища (джерело, річка, море, океан), так і його вплив на навколишній світ. Тому, коли мова йде

про норму права, правові інститути, галузі права та загальнонаціональне право, то у всіх випадках мова йде про норму права, яка за кількісними параметрами набула нову «внутрішню якість» і у зв'язку із цим змінила свій прояв у навколишньому світі, що, в свою чергу, позначається на цілепокладанні норм адміністративного права: а) як найменшого елементу у системі права; б) у синергії із іншими нормами правового інституту; в) у синергії із іншими галузевими нормами; г) у синергії із іншими нормами національного права.

Тому висловлюємось проти обмеженого розгляду цілей норм адміністративного права, лише як найменшого елементу системи адміністративного права України. Норма адміністративного права на кожному рівні права (правовий інститут, галузь права, національне право) набуває своїх специфічних цілей, які виникають на підставі взаємодії та синергетичних зв'язків із іншими нормами права. Лише таке комплексне дослідження трансформування цілей норм права в залежності від тих чи інших синергетичних взаємозв'язків дозволить всебічно розкрити специфіку цілепокладання норм адміністративного права.

Далі М.Д. Гнатюк розмірковує про випадки, коли вирішення життєвих ситуацій не передбачено нормами адміністративного права. Тобто суб'єкт правотворчості не передбачав, що такі життєві ситуації можуть виникнути, а тому цілі їх вирішення, по-перше, не виникли у свідомості даного суб'єкта, по-друге, не були належним чином закріплені за відповідними нормами адміністративного права [1, с. 22]. До таких нетипових випадків М.Д. Гнатюк відносить: «а) правозастосування при одночасовому здійсненні конкретизації правових норм; б) правозастосування при наявності прогалин у праві; в) застосування права при значному допущенні міркування правозастосувача (застосування на основі компетентних норм); г) застосування права при проведенні державно-правового експерименту» [1, с. 22].

Це цікаві думки, адже реальне життя весь час спантеличує суб'єктів правозастосування тим, що у них відсутні в наявності норми адміністративного права, які необхідні для вирішення конкретної правової проблеми. Все це охоплюється механізмом цілепокладання норм адміністративного права, адже аналогія права чи аналогія закону допомагає тимчасово вирішити правову колізію, що виникла у суспільстві. Наступним кроком у будь-якій державі буде процес розробки відповідних норм адміністративного права та офіційне їх закріплення у джерелах національного права, або у інших джерелах права, якщо мова йде про країни англо-американської правової сім'ї – правовий чи судовий прецедент. Тобто правові колізії є лише одним із чисельних факторів, що ініціюють процес цілепокладання норм адміністративного права.

Також М.Д. Гнатюк стверджує: «Нормативно-правові акти формулюють перш за все цілі, які стоять перед суспільством, державою, особою» [1, с. 23].

Дійсно, цілі норм адміністративного права можна класифікувати в залежності від суб'єкта, прагнення якого проголошуються в нормах права, на державні, суспільні та особисті. Наприклад, Закон України «Про основи національної безпеки України» [2], який у 2018 році втратив чинність, чітко розривняв три об'єкти національної безпеки: 1) людина і громадянин; 2) суспільство; 3) держава. Відповідно, норми адміністративного права та інших галузей права:

- які спрямовані на захист конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, згідно з положеннями даного закону, переслідують державні цілі;
- які спрямовані на захист природних ресурсів, історичних, духовних, культурних, морально-етичних, інтелектуальних і матеріальних цінностей, а також інформаційного і навколишнього природного середовища, переслідують суспільні цілі;
- які спрямовані на захист конституційних прав особи, переслідують особисті цілі.

На жаль, чинний Закон України «Про національну безпеку України» таких розбіжностей між об'єктами національної безпеки не робить. З одного боку, це обумовлено намаганням законодавця розтворити державні, суспільні та особисті інтереси один у одному, пояснюючи це тим, що із інтересів особи формуються інтереси суспільства, а із інтересів суспільства формуються інтереси держави, з іншого, новий закон звузив зміст поняття «національна безпека» лише до одного об'єкту «держава», адже у пункті 9 ст. 1 Закону наголошується: «Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [3, ст. 1].

Втім, класифікація цілей норм адміністративного права на державні, суспільні і особисті, хоча і пояснює специфіку виникнення окремих норм в національному законодавстві, не є універсаль-

ним методологічним прийомом, що допомагає розкрити процес створення цілей норм адміністративного права в сучасній Україні.

М.Д. Гнатюк зазначає: «Цілі свідомо визначаються людьми в процесі їх правотворчої діяльності, ... вони спрямовують діяльність суб'єктів права й одночасно матеріалізуються через їх діяльність. Отже, цілі норм права свідомо визначаються суб'єктами, а не право визначає цілі» [1, с. 23]. В даному випадку, М.Д. Гнатюк звертає увагу на окремі аспекти цілепокладання норм права, хоча і не розкриває всі особливості цього процесу. Цілепокладання це завжди прояв свідомості. Лише свідомою особою, спочатку для себе чи для інших, визначає цілі буття, діяльності або інших провів її існування, потім прикладає зусиль для досягнення визначених цілей, і нарешті насолоджується результатами досягнення поставлених цілей. Наприклад, «право» це теж результат розвитку людства (чаянь людей у справедливості), а тому було б дивно, якби «право» саме визначало для себе цілі свого буття та функціонування. Тому висновок, що «цілі норм права свідомо визначаються суб'єктами, а не право визначає цілі» [1, с. 23], який робить М.Д. Гнатюк сприймається достатньо банально філософській дискусії про механізм цілепокладання норм адміністративного права.

Орієнтуючись на вже архаїчну, з нашої точки зору, класифікацію норм права на охоронні та регулятивні, М.Д. Гнатюк стверджує, що цілі норм права теж можна поділити на дві групи – регулятивні і охоронні [1, с. 23-24]. Основний недолік класифікації норм права на охоронні і регулятивні в тому, що охоронні норми теж регулюють суспільні відносини. Якщо ж виходити виключно із цільової спрямованості норм адміністративного права, то слід говорити про п'ять груп таких норм:

1) первинні регулятивні – спрямовані на регулювання базових суспільних відносин (закріплення прав і обов'язків державних службовців, як учасників адміністративних правовідносин);

2) регулятивно-заохочувальні – спрямовані на підтримання в суспільстві і у конкретної особи законслухняної поведінки (закріплення загальнонаціональних заходів заохочення для працівників освіти);

3) регулятивно-охоронні – спрямовані на охорону базових правовідносин від можливих посягань (закріплення складів адміністративних правопорушень у КУАП);

4) регулятивно-захисні – спрямовані на захист вже порушених базових правовідносин (розгляд публічно-правових спорів в адміністративному суді за вимогами КАС України);

5) регулятивно-перспективні – визначають орієнтири, до яких слід прагнути, але які з різних причин залишаються недосяжними тут і зараз (наприклад, «інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» [3, ст. 3]).

Таким чином, цілі кожної норми адміністративного права обумовлені також і тим, до якої із вище визначених груп вона відноситься.

М.Д. Гнатюк також стверджує, що основною метою норми права є інформаційна мета, яка полягає «в повідомленні своїх адресатів про те, що вимагає від них право, або які можливості надає і яким чином даний правовий припис може бути втілено у життя» [1, с. 24]. Погоджуємось із тим, що інформування є однією із важливих цілей норми адміністративного права, але не в контексті класифікації норм права на регулятивні і охоронні. Регулятивні і охоронні цілі норми права виникають у контексті співвідношення «права» і «суспільних відносин (зв'язків у суспільстві)». Тобто перед правом як регулятором суспільних відносин виникає потреба врегулювати існуючі суспільні відносини (первинні регулятивні норми), заохотити учасників правовідносин більш ефективно і наполегливо виконувати свої юридичні обов'язки (регулятивно-заохочувальні норми), забезпечити охорону існуючим правовідносинам (регулятивно-охоронні норми), захистити і відновити вже порушені правовідносини (регулятивно-захисні норми) та запропонувати орієнтири розвитку правовідносин у майбутньому (регулятивно-перспективні). Коли ж мова йде про інформування як мету норми адміністративного права, то в даному випадку слід говорити про співвідношення «права» і «свідомої особи». В даному контексті цілями норми адміністративного права стають: наділення особи правосуб'єктністю; інформування про вимоги законодавства; обмеження у правосуб'єктності осіб, що є недієздатними чи частково недієздатними; попередження від вчинення протиправних діянь як правопорушника, так і інших осіб, тощо.

Л.Ф. Купіна, наприклад, погоджується із думкою, що була висловлена в науковій літературі 80-х років минулого століття, та констатує: «Конкретних цілей, які лежать в основі різних норм права, настільки багато, що немає ні фактичної можливості, ні реальної потреби перераховувати

їх усі. Однак наука теорії держави та права може, в самому загальному плані, охарактеризувати основні типи таких цілей і визначити їх значення задля дослідження ефективності правових норм» [4, с. 40]. Дійсно, якщо мова йде про конкретну норму адміністративного права, то причинами її прийняття можуть бути різні цілі – від бажання вирішити якусь локальну проблему, що виникла у суспільстві (наприклад, останні зміни до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [5] про кадрове та кількісне забезпечення Збройних Сил України), до вирішення стратегічних напрямів розвитку суспільства (наприклад, адміністративні норми Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6] спрямовані на досягнення трьох євроінтеграційних цілей: 1) забезпечення виконання в Україні рішень ЄСПЛ; 2) впровадженням європейських стандартів прав людини в українське судочинство і адміністративну практику; 3) профілактика порушень Україною положень Європейської конвенції з прав людини).

Власне тому і не виходить перерахувати всі без виключення цілі, які переслідує законодавець при прийнятті норм адміністративного права. Обов'язково виникає потреба їх загальної класифікації або розробки критеріїв їх узагальненої характеристики. Л.Ф. Купіна пропонує декілька критеріїв, які допомагають поділити цілі норм права на групи та охарактеризувати їх особливості в залежності від приналежності цілей до конкретної групи. Мова йде про наступні критерії: 1) поділ цілей норм права в залежності від рівня правового регулювання (наприклад, на рівні національного права, галузі права, правового інституту чи окремої норми права); 2) поділ цілей в залежності від результатів, що очікуються (функціональні та предметні цілі); 3) в залежності від потенційних строків їх досягнення (ступінчасті і неступінчасті); 4) в залежності від сфери реалізації та отримання корисного ефекту (матеріальні і юридичні цілі) [4, с. 40].

Повністю погоджуючись із методологічними підходами до визначення критеріїв поділу цілей норм права на групи, не можемо в повній мірі погодитись із найменуванням окремих виділених Л.Ф. Купіною груп цілей. Наприклад, в залежності від етапів досягнення пропонуємо поділяти цілі норм права не на «ступінчасті і неступінчасті», а на «поетапні і безетапні». Ця термінологія, на нашу думку, в більшій мірі розкриває специфіку змісту кожної із груп цілей норм права. Також, в залежності від сфери реалізації та отримання корисного ефекту пропонуємо поділяти цілі норм права не на «матеріальні і юридичні», а на «юридичні, неюридичні та змішані», бо норми адміністративного права дуже часто переслідуючи суто юридичну мету обов'язково досягають корисного ефекту і у неюридичній сфері (економічній, культурній сферах суспільства, тощо), а тому їх можна віднести до групи «змішаних цілей».

Отже розглянемо запропоновані Л.Ф. Купіною групи цілей норм права з врахуванням специфіки теми нашого дослідження.

1. *Поділ цілей норм права в залежності від рівня правового регулювання.* Л.Ф. Купіна зазначає, що «система цілей права повинна переключатись із системою права взагалі, а отже, можна розрізнити цілі правових норм, які, поєднуючись та взаємодоповнюючи одна одну, трансформуються у цілі правових інститутів, останні в цілі галузей законодавства або міжгалузевих правових комплексів» [4, с. 40]. Про трансформацію цілей норм адміністративного права в залежності від місця такої норми в системі національного права, а також про причини такої трансформації вище в статті вже зазначалося. Тому погоджуючись із загальними підходами Л.Ф. Купіної, хочемо звернути увагу на методологічну помилку, яку вона заклала у свої судження. По-перше, галузь законодавства є елементом системи національного законодавства, а не елементом системи національного права, по-друге, система права та система законодавства, хоча багато в чому і співпадають, мають різний набір галузей як елементів їх системи, по-третє, постійний процес зближення системи законодавства та системи права не є підтвердженням їх повної ідентичності. Втім, будь-яка галузь законодавства це сукупність (система) джерел права (нормативно-правових актів в Україні), які, в свою чергу, складаються із норм права. Тому, характеризуючи особливості синергічних зв'язків норм адміністративного права, можна виділяти не тільки особливості цілей елементів національної системи права (галузей, правових інститутів і ін.), а й особливості елементів системи національного законодавства (галузей, окремих нормативно-правових актів і ін.).

2. *Поділ цілей в залежності від результатів, що очікуються, на функціональні і предметні.* Наприклад, Л.Ф. Купіна стверджує, що функціональні цілі спрямовані на зміни у поведінці людей, а предметні – передбачають отримання матеріальних результатів. Приклади функціональних цілей норм адміністративного права можна знайти в Законі України «Про запобігання коруп-

ції», де в ст. 22 закріплюється «обмеження державного службовця щодо використання службових повноважень чи свого становища» [7, ст. 22]. Дана норма адміністративного права вимагає від учасника правовідносин певної поведінки – утриматись від шкідливої для суспільства поведінки. Прикладом предметної мети норми адміністративного права є положення ст. 7 Закону України «Про державну службу», в якій закріплюється право державного службовця на «оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби» [8, ст. 7]. Дана норма адміністративного права передбачає мету у вигляді отримання державним службовцем певних матеріальних благ.

3. *Поділ цілей в залежності від потенційних строків їх досягнення на поетапні і безетапні.* Л.Ф. Купіна стверджує, що поетапні цілі «не мають відповідного числового виразу» [4, с. 40]. На нашу думку, поетапні і безетапні цілі різняться тим, що:

– перші, не мають чіткого виразу їх виконання та, як правило, процес їх виконання розтягнутий у часі на невизначений термін;

– другі, мають чіткий показник, факт отримання якого автоматично буде свідчити і про факт досягнення конкретної мети норми адміністративного права.

Наприклад, ст. 48 Закону України «Про державну службу» має наступну цільову спрямованість – «підтримання належного рівня професійної компетентності державних службовців» [8, ст. 48]. Підтримка належного рівня професійної компетентності державних службовців це постійний і тривалий процес (поетапна ціль), адже забезпечується для державних службовців (як правило їх керівниками) протягом проходження ними служби, більш того, підвищення кваліфікації державні службовці зобов'язані проходити «не рідше одного разу на три роки» [8, ст. 48].

Прикладом безетапної мети норм адміністративного права є положення статей 260, 261 і 262 КУпАП, цільова спрямованість яких – «припинення адміністративного правопорушення і складення протоколу про адміністративне правопорушення шляхом застосування до порушника адміністративного затримання» [9]. В даному випадку законодавець фіксує чіткі показники (припинення адміністративного правопорушення, складення протоколу про адміністративне правопорушення), наявність яких буде свідчити, що норми статей 260, 261 і 262 КУпАП досягли поставлених перед ними цілей.

4. *Поділ цілей в залежності від сфери реалізації та отримання корисного ефекту на юридичні, неюридичні та змішані.* Наприклад, Л.Ф. Купіна зазначає: «Юридичними є цілі, в яких найважливішим об'єктом правового регулювання та впливу є саме право, особливо необхідність його неухильного дотримання» [4, с. 40]. Якщо з цих позицій розглядати поділ цілей норм адміністративного права, то до «юридичних» можна віднести ціль норми адміністративного права, яка у частині 5 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює законні підстави дострокового припинення повноважень Голови Національного агентства з питань запобігання корупції, більш того наголошено, що припинення його повноважень «з будь-яких інших підстав забороняється» [7, ст. 22]. Більшість же норм адміністративного права, які містяться в Законі України «Про освіту» [10], переслідують «неюридичні» цілі, зокрема, ст. 11 нормативно-правового акту закріплює: «Метою дошкільної освіти є забезпечення цілісного розвитку дитини, її фізичних, інтелектуальних і творчих здібностей шляхом виховання, навчання, соціалізації та формування необхідних життєвих навичок» [10, ст. 11]. Велика частка норм адміністративного права переслідує «змішані» цілі, які одночасно впливають на юридичну (пов'язану із дотриманням вимог норм права) і неюридичну сфери (економічні, культурні та інші відносини). Наприклад, ст. 173-4 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за булінг учасника освітнього процесу [9]. Норма даної статті передбачає:

– юридичну мету – «покарання осіб, які вчиняють булінг по відношенню до інших учасників освітнього процесу»;

– неюридичну мету – «створення умов для толерантного та взаємоповажного спілкування між усіма учасниками освітнього процесу (викладачами, здобувачами та керівниками у закладах освіти)».

Висновок. На підставі проведеного аналізу можна запропонувати наступні висновки.

Коли аналізуються інститути чи підгалузі адміністративного права, окрема норма адміністративного права чи її взаємодія із іншими нормами національного права, то у всіх цих випадках мова йде про норму права, яка за кількісними параметрами набула нову «внутрішню якість» і у зв'язку із цим змінила свій прояв у навколишньому світі, що, в свою чергу, позначається на

цілепокладанні норм адміністративного права: а) як найменшого елементу у системі права; б) у синергії із іншими нормами правового інституту; в) у синергії із іншими галузевими нормами; г) у синергії із іншими нормами національного права.

За спрямованістю правового впливу цілі норм адміністративного права можна поділити на п'ять груп: 1) первинні регулятивні – спрямовані на регулювання базових суспільних відносин (закріплення прав і обов'язків державних службовців, як учасників адміністративних правовідносин); 2) регулятивно-заохочувальні – спрямовані на підтримання в суспільстві і у конкретної особи законослухняної поведінки (закріплення загальнонаціональних заходів заохочення для працівників освіти); 3) регулятивно-охоронні – спрямовані на охорону базових правовідносин від можливих посягань (закріплення складів адміністративних правопорушень у КУпАП); 4) регулятивно-захисні – спрямовані на захист вже порушених базових правовідносин (розгляд публічно-правових спорів в адміністративному суді за вимогами КАС України); 5) регулятивно-перспективні – визначають орієнтири, до яких слід прагнути, але які з різних причин залишаються недосяжними тут і зараз (наприклад, інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гнатюк М.Д. Теоретичні аспекти реалізації цілей норм права. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2004. Том 26. С. 22–25. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ce681931-0f8a-45a6-9b9a-378c30cb676b/content>.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351 (нечинний).
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
4. Купіна Л.Ф. Проблема визначення цілей норм трудового права критерієм їх ефективності. *Право та державне управління*. 2018. № 4 (33). С. 38–43.
5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.
10. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
11. Белов Д.М., Громовчук М.В., Білак О.П. Міжмуніципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 72(4). 2022. С. 226–231.
12. Белов Д.М., Легеза Є.О. Форми та методи правового регулювання захисту прав споживачів щодо поводження з відходами на державному рівні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2024. С. 105–109.
13. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія. К.: Четверта хвиля. 2010. 240 с.
14. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

УДК: 342.95: 351.74 (075) 35:078 (1-87)+477
DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.34>

УДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ В СЕРВІСНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Каграманян Х.К.,
*аспірант кафедри цивільного, трудового
та господарського права Дніпровського
національного університету
ім. Олеся Гончара*

Каграманян Х.К. Удосконалення юридичних гарантій законності в сервісній діяльності адміністративних судів в Україні.

У науковій статті визначаються особливості удосконалення сервісної діяльності адміністративних судів в Україні. До спеціальних гарантій належать правові (юридичні) гарантії законності сервісної діяльності адміністративних судів в Україні, які являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. До юридичних гарантій законності сервісної діяльності адміністративних судів в Україні можна віднести: повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади із забезпечення законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності.

Автором виділено напрямки ефективності реалізації юридичних гарантій сервісної діяльності адміністративних судів в Україні, а саме: вдосконалити адміністративно-правове регулювання і механізм контролю з боку суб'єктів публічної адміністрації через розмежування їхньої компетенції; порядок реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо контролю в сервісній діяльності; розробити та прийняти закон України «Про судові послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів влади, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо; посилення громадського контролю та створення ефективного зворотного зв'язку з організаціями громадянського суспільства шляхом розроблення та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу сервісної діяльності адміністративних судів в Україні», за допомогою якого підвищиться якість надання судових послуг відповідними суб'єктами публічної адміністрації тощо.

Ключові слова: адміністративне судочинство, гарантії, законність, сервісна діяльність, адміністративні суди, гарантії забезпечення законності, послуги.

Karhamanian Kh.K. Improvement of legal guarantees of legality in the service activity of administrative courts in Ukraine.

The scientific article identifies the peculiarities of improving the service activity of administrative courts in Ukraine. Special guarantees include legal (legal) guarantees of legality of service activities of administrative courts in Ukraine, which represent specific legal means and internal legal mechanisms, which are a real embodiment of legality in the legal sphere. Legal guarantees of the legality of service activities of administrative courts in Ukraine include: completeness and effectiveness of legal norms; a high level of control and supervision over the implementation of legality; quality activity of competent authorities to ensure legality; improvement and improvement of legal practice; effectiveness of measures of legal responsibility.

The author has highlighted the areas of effectiveness of the implementation of legal guarantees of the service activity of administrative courts in Ukraine, namely: to improve the administrative and legal regulation and the mechanism of control on the part of public administration subjects through the delimitation of their competence; the procedure for exercising the powers of state authorities and

local self-government bodies regarding control in service activities; to develop and adopt the Law of Ukraine «On Judicial Services», in which to define an exhaustive list of government entities that would carry out control in this area, their powers, forms and procedures of such activity, methods, methods of implementation and responsibility in case of abuse of control, etc. ; strengthening public control and creating effective feedback with civil society organizations through the development and implementation of the project «Proliferation of non-state monitoring of service activities of administrative courts in Ukraine», which will improve the quality of the provision of court services by relevant entities of public administration, etc.

Key words: administrative proceedings, guarantees, legality, service activity, administrative courts, guarantees of legality, services.

Постановка проблеми. У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав в Україні важливо визначити ті дієві механізми, які забезпечуватимуть можливість реалізації громадянами своїх прав у сучасних умовах політичних та економічних перетворень. Саме наявність дієвих юридичних гарантій здатна забезпечити практичну реалізацію кожною людиною закріплених за нею прав у тому числі сервісної діяльності адміністративних судів в Україні.

Стан опрацювання цієї проблематики у науковій літературі приділялась значна увага такими вченими-теоретиками, як О.В. Міцкевич, П.Е. Недбайло, Є.О. Легеза, О.Ю. Іванченко, П.М. Рабінович, В.Ф. Погорілко та інші.

Гарантії законності – це комплекс взаємопов'язаних об'єктивних умов та суб'єктивних факторів і спеціальних засобів, що забезпечують режим законності. Структурно гарантії законності класифікують на загальні та спеціальні [1, с. 92]. Юридичні гарантії є самостійним видом у системі гарантій. Слово гарантія (франц. «guarantie» – забезпечити) означає «запорука», «умова, котра забезпечує що-небудь» [2, с. 111; 3]. Під гарантіями прав і свобод у юридичній літературі розуміють; а) сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів [4], б) систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів [5]. Термін «фактори» не може використовуватись для позначення гарантій, оскільки він більшою мірою означає характер явищ, чинників. Друге визначення насправді не розкриває зміст поняття гарантій, а лише перераховує їх види. Натомість не викликає сумнівів правильність визначення поняття гарантій як «умов, засобів і способів» [6], які забезпечують реалізацію та всебічну охорону прав [7].

Метою статті є розкрити особливості удосконалення сервісної діяльності адміністративних судів в Україні.

Вклад основного матеріалу. Власне юридичними гарантіями ті чи інші «засоби і способи» стають лише через юридичну форму, через їхнє закріплення в нормах права. Сам по собі термін «юридичні гарантії» вказує на їх нормативно-правову основу. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності. Під діяльністю необхідно розуміти здійснення суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [14].

З огляду на це, вважаємо за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи – правові норми та діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність даного суб'єкта) забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон же, у свою чергу, виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону.

У юридичній літературі триває дискусія щодо спеціального призначення юридичних гарантій. Свого часу роль юридичних гарантій зводилась виключно до охорони і захисту прав громадян від будь-яких порушень з боку осіб, зобов'язаних забезпечити безперешкодне здійснення прав і свобод [6]. У більш пізніх працях поняття юридичних гарантій розширилось, і деякі з авторів почали визнавати, що юридичні гарантії забезпечують і реалізацію прав громадян [7].

У юридичній науці натеper вже сформульовано досить багато різних визначень поняття «юридичні гарантії», як близьких, так і досить відмінних за своїм змістом. Йдеться, насамперед, про юридичні гарантії в широкому розумінні, що стосуються різних галузей права.

Так, у загальноправовому значенні М.В. Кравчук зазначає, що правильно говорити про юридичні гарантії як про сукупність «засобів і способів» [6].

В.Ф. Погорілко під юридичними гарантіями розуміє передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [5, с. 40]. У цьому визначенні не звертається увага на призначення юридичних гарантії, тобто на той факт, що саме вони забезпечують. Натомість дефініція цього поняття повинна містити вказівку на призначення цих «засобів і способів» як на одну з найбільш суттєвих ознак юридичних гарантії. Тому заслуговують на увагу визначення, в яких підкреслюється, що юридичні гарантії покликані забезпечувати фактичну реалізацію, всебічну охорону та захист прав громадян.

Досить повним за своїм змістом, таким, що розкриває всі суттєві ознаки поняття «юридичні гарантії» в загальноправовому аспекті, є визначення, запропоноване Магновський І.Й, а саме: під юридичними гарантіями слід розуміти правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови та порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у разі порушення [9].

Розглянемо визначення поняття «правові гарантії законності». Наприклад, під правовими гарантіями законності розуміє спеціальні нормативно-правові засоби, що гарантують неухильне виконання норм права, недопущення сваволі з боку органів і посадових осіб держави стосовно громадян, що забезпечують відновлення порушених прав і покарання порушників законності [8]. На думку інших, це також діяльність державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій), яка здійснюється відповідно до цих норм.

До гарантії законності належить саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм) [13]. Також є думка, що під юридичними гарантіями потрібно розуміти систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності [10].

Юридичні гарантії законності розглядає не лише як сукупність засобів та способів (як це має місце в наведених вище визначеннях), а як єдність елементів, як цілісне юридичне утворення [11].

До спеціальних гарантії належать правові (юридичні) гарантії законності, які являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. До юридичних гарантії законності можна віднести: повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади із забезпечення законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності.

Спеціальні юридичні гарантії можна класифікувати на такі групи:

- загально-правові гарантії (розвиненість правової системи в цілому; повнота та несуперечність законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури; певний рівень правової культури суспільства);

- організаційно-правові гарантії (діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади та Президента як гаранта Конституції України, а також органів спеціального призначення як гаранта ефективності законів та створення умов для їх реалізації та захисту);

- процесуальні гарантії (наявність ефективних засобів державного примусу; презумпція невинуватості; рівність правового статусу; невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів; нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення Закону) [12].

Висновки.

Отже, для ефективності реалізації юридичних гарантії законності сервісної діяльності адміністративних судів в Україні необхідно:

- вдосконалити адміністративно-правове регулювання і механізм контролю з боку суб'єктів публічної адміністрації через розмежування їхньої компетенції; порядок реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо контролю сервісної діяльності адміністративних судів в Україні.

- розробити та прийняти закон України «Про судові послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів влади, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо.

- посилення громадського контролю та створення ефективного зворотного зв'язку з організаціями громадянського суспільства шляхом розроблення та впровадження проекту «Розповсюдження недержавного моніторингу сервісної діяльності адміністративних судів в Україні», за до-

помогою якого підвищиться якість надання судових послуг відповідними суб'єктами публічної адміністрації тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підручник. Львів: «Новий світ», 2003. 609 с.
2. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
3. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 №64 (enero-junio 2020). P. 123–136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>.
4. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 212–224. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12>.
5. Погорілко В.Ф., Сірий В.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К., 1997. С. 40.с.
6. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекта). К.: Атіка, 2013. 287 с
7. Бандурка О.М. Професійна етика працівників органів внутрішніх справ. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. 220 с.
8. Теорія держави та права: Підручник / Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАБС; Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний, А.О. Осауленко, Ю.В. Кривицький, Д.О. Тихомиров. К.: Видавець О.С. Ліпкан, 2011. 575 с.
9. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект). Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2003. 20 с.
10. Нагарний О.П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення / Дис. ... канд. юрид. наук, зі спеціальності 12.00.07. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2003. 205 с.
11. Шило С.М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка* 2013. № 4. с. 283–292
12. Околіта С.В. Справедливість та законність як принципи державно- правового регулювання: Дис. ... канд. наук з держ. упр: 25.00.02. К., 2000. С. 135.
13. Легеца Є.О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
14. Легеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.

УДК 342.951:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.35>

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ БЕЗБАР'ЄРНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС СПІЛКУВАННЯ З ОСОБАМИ, ЩО МАЮТЬ МЕНТАЛЬНІ ПОРУШЕННЯ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Кіблик Д.В.,
доктор філософії,
старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-2518-7647
e-mail: kiblykdasha@ukr.net

Кіблик Д.В. Теоретичний аспект безбар'єрності у діяльності Національної поліції України під час спілкування з особами, що мають ментальні порушення: аналіз зарубіжного досвіду.

Актуальність дослідження даної теми є однією із нагальних для українського суспільства та правоохоронних органів. На даному етапі Україна – це не тільки про боротьбу за незалежність, за цінності, насамперед Україна – це про розвиток та інновації. Встановлено досить основний та фундаментальний вектор або ж напрям країни на гарантування прав людини та громадянина, а також забезпечення безпекового середовища. Ратифікація та прийняття міжнародних актів, у сфері прав та свобод людини, є кроком до підвищення рівня захисту прав громадян. Насамперед це свідчить про відповідальність та зобов'язання країни відповідати міжнародним стандартам. Досить часто під час виконання завдань з підтримання громадського порядку та боротьби зі злочинністю, поліцейські, окрім встановлення фактів злочинів, повинні здійснювати правильне спілкування, особливо з особами які мають ментальні порушення, наприклад аутизм (РАС). Досить цікаво, що питання аутизму в Україні не нове, але недостатньо досліджене, особливо в системі правоохоронних органів. Дана стаття спрямована на теоретичне дослідження та висвітлення проблематики безбар'єрності в діяльності Національної поліції України під час спілкування з особами, які мають ментальні порушення. В роботі аналізується закордонний досвід поняття аутизму в контексті поліцейської роботи та особливості взаємодії з особами із різними ментальними порушеннями. Розглядаються принципи та методи забезпечення безперешкодного доступу до поліцейських послуг та заходів, які спрямовані на підвищення ефективності комунікації з даною категорією осіб. Дане дослідження має на меті визначити оптимальні стратегії взаємодії поліції з особами із ментальними порушеннями з метою забезпечення безпеки та захисту їх прав. На основі теоретичних досліджень будуть запропоновані практичні рекомендації щодо тренування поліцейських у навичках спілкування та взаємодії з цією аудиторією для покращення якості обслуговування осіб із ментальними порушеннями у діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: аутизм, аутистичні порушення, спектр аутизму, комунікація з аутистичними особами, аутизм у поліцейській роботі, емпатія та аутизм, культурна компетентність у взаємодії з аутистичними особами, навички спілкування з аутистами.

Kiblyk D.V. The theoretical aspect of accessibility in the activities of the National Police of Ukraine during communication with persons with mental disorders: analysis of foreign experience.

The urgency of researching this topic is one of the most urgent for Ukrainian society and law enforcement agencies. At this stage, Ukraine is not only about the struggle for independence, for values, Ukraine is primarily about development and innovation. A fairly basic and fundamental vector or direction of the country for guaranteeing human and citizen rights, as well as ensuring a safe

environment, has been established. Ratification and adoption of international acts in the field of human rights and freedoms is a step towards increasing the level of protection of citizens' rights, first of all it shows the country's responsibility and obligation to meet international standards.

Quite often, during the performance of tasks of maintaining public order and fighting crime, police officers, in addition to establishing the facts of crimes, must carry out proper communication, especially with persons who have mental disorders, such as autism (ASD). It is quite interesting that the issue of autism in Ukraine is not new, but it is not sufficiently researched. Especially in the law enforcement system. This article is aimed at theoretical research and coverage of the problem of barrier-freeness in the activities of the National Police of Ukraine during communication with persons who have mental disorders. The work analyzes the foreign experience of the concept of autism in the context of police work and the peculiarities of interaction with persons with various mental disorders. The principles and methods of ensuring unimpeded access to police services and measures aimed at improving the effectiveness of communication with this category of persons are considered. This study aims to determine the optimal strategies of police interaction with persons with mental disorders in order to ensure safety and protect their rights. On the basis of theoretical research, practical recommendations will be offered regarding the training of police officers in the skills of communication and interaction with this audience in order to improve the quality of service to persons with mental disorders in the activities of the National Police of Ukraine.

Key words: autism, autistic disorders, autism spectrum, communication with autistic persons, autism in police work, empathy and autism, cultural competence in interaction with autistic persons, communication skills with autistic persons.

Постановка проблеми. Ментальні порушення, зокрема (РАС) аутизм, є досить складною проблемою як в практичному, так і теоретичному аспекті. Оскільки люди з аутизмом мають труднощі з інтерпретацією, як вербальної, так і невербальної мови, як от, жести або тон голосу. Деякі люди з аутизмом не можуть говорити або мають обмежену мову, тоді як інші люди з аутизмом мають дуже хороші мовні навички, але їм важко зрозуміти сарказм або тон голосу. Саме тому поліцейські під час спілкування з такою категорією людей повинні одразу розпізнавати та знаходити комунікацію. Адже швидке виявлення симптомів допоможе правоохоронцям зрозуміти проблему, яка виникла, та надати першочергову й ефективну допомогу.

Мета дослідження полягає в розкритті проблематики безбар'єрності в діяльності Національної поліції України під час спілкування з особами, шляхом взаємодії поліції з особами, які мають ментальні порушення, та ідентифікації ключових проблем у цьому напрямку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика поведінки працівників поліції з особами, які мають ментальні розлади, останнім часом привертає до себе досить багато уваги. В Україні дане питання розвивається досить повільно, що не скажеш про зарубіжний досвід. Так, Денніс Деббодт активно займається розробкою навчальних програм для правоохоронних органів, пов'язаних з аутизмом (США, Канада, Великобританія), Копенгавер А., Тьюксбері Р. – сприяють дослідженню взаємодії між правоохоронними органами та людьми які хворіють на ментальні порушення. Проте, незважаючи на інтерес до цієї теми, більшість питань щодо проблеми людей які хворі на аутизм залишаються відкритим та потребують більшої уваги.

Вклад основного матеріалу. Нині Україна це не тільки про захист та боротьбу за свою незалежність, демократичні європейські цінності, це інновації та постійний розвиток. Основним Законом встановлено фундаментальний вектор країни на гарантування прав людини та громадянина, який визначає що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Ратифікація найважливіших міжнародних актів у сфері права і свобод людини є кроком, що спрямований на підвищення рівня захисту прав громадян та гарантією їхньої свободи в Україні. Це свідчить про зобов'язання країни відповідати міжнародним стандартам у цій сфері та дотримуватися принципів визнаних світовою спільнотою, що сприяє утвердженню принципів демократії, правової держави та захисту прав людини в українському суспільстві [10, с. 68].

Останнім часом європейські реформи вимагають не лише економічних, а й соціальних реформ в аспекті реалізації захищеності осіб, які мають ментальні порушення (аутизм). Соціальні

та комунікаційні порушення та інша нетипова поведінка серед людей з розладом спектра аутизму (РАС) роблять цю підгрупу населення особливо вразливою. Дана категорія досить часто викликає окремих набір проблем, коли вони контактують з правоохоронними органами, як правило, в якості жертви чи свідка жорстокого поводження або як правопорушники чи підозрілі особи.

Тому необхідно постійно вживати конкретних заходів для покращення спілкування та уникнення неправильного тлумачення порушень спілкування та іншої нетипової поведінки.

Не маючи базових знань і розуміння аутизму, працівникам правоохоронних органів буде досить важко задовольнити потреби людей з РАС. Україна знаходиться лише на шляху дослідження даної проблематики, оскільки дана тема є малодослідженою.

За даними МОЗ показник поширеності розладів аутичного спектра (далі – РАС) стабільно зростає: 2006 р. – на 27,2 %, 2007 р. – на 19,1%, 2008 р. – на 20,2%, 2009 р. – на 20%, 2010 р. – на 16,4%, 2011 р. – на 37,8%, 2012 р. – на 25,3%, 2013 р. – на 38%, 2014 р. – на 4,6%, 2015 р. – на 26,4%, 2016 р. – на 25,3%. На кінець 2017 р. цей показник становив 27,8 випадків захворювання на РАС на 100 000 дитячого населення в Україні. Кількість пацієнтів із РАС, які перебувають на обліку, зросла із 662 осіб у 2005 р. до 7 491 пацієнта у 2017 р. [9, с. 5].

Наразі єдиним напрямком розвитку, щодо даної категорії осіб в Україні, є розробка та поширення безбар'єрного простору, відповідно до якого було прийнято наказ Національної поліції України від 23.06.2023 року № 552 «Про організацію виконання в Національній поліції України плану заходів на 2023-2024 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року» [2], яким визначено план заходів, що спрямовуються на досягнення фізичної, інформаційної, економічної, суспільної та громадянської безбар'єрності [10, с. 68].

З огляду тенденції впровадження безбар'єрності, для працівників Національної поліції України були запропоновані загальні правила взаємодії з особами, які мають ментальні порушення:

- ставитись до людей як до особистостей, відповідальних, дорослих, і не робити висновків, що вони нічого не можуть робити;
- будьте терплячими та бути готовим пояснити інформацію більш ніж один раз;
- з такою людиною слід розмовляти, в тому місці, де вона почувається комфортно;
- під час розмови з людиною з ментальними порушеннями слід давати їй додатковий час для відповіді на поставлені запитання;
- пам'ятати, що деякі люди з ментальними порушеннями віддають перевагу дотриманню певних правил чи порядку. Тому за можливості потрібно погоджувати ці певні правила чи порядки [6].

Проте, на мою думку, даний план заходів не повністю розкриває напрямки навчання спілкування працівників поліції з такою категорією осіб і потребує зарубіжного аналізу діяльності правоохоронних органів з особами які мають ментальні порушення. Як свідчить практика, зустріч з поліцією для громадян зазвичай викликає занепокоєння, а для людей з аутизмом – це взагалі може викликати певні проблеми. Адже неналежна підготовка працівників національної поліції щодо швидкого визначення та розуміння таких категорій людей може спричинити ряд негативних проблем, оскільки особа з (РАС) може неадекватно реагувати на запитання чи команди працівника поліції або хвилюватися, що потім може призвести до реакції певних дій працівника поліції, яка може поставити під загрозу життя та здоров'я особи з РАС.

Вважаю, що першочергово варто почати розглянути досвід Сполучених Штатів Америки (США). Нині, велика кількість поліцейських департаментів пропонують певну форму навчання, щоб допомогти офіцерам розпізнавати ці відмінності та бути чутливими до них. Наприклад, у 2012 році мер Клівленда, штат Огайо, звернувся до федерального департаменту з проханням розслідувати застосування заходів фізичної сили поліцейськими до громадян штату та осіб, які хворі на аутизм.

У 2015 році між федеральним департаментом і поліцією Клівленда було укладено угоду про низку змін, у тому числі про 40-годинну програму втручання у кризові ситуації з підрозділом з аутизму. Дана програма передбачає безпосередню участь поліцейського у сценарії рольової гри, щоб навчитися взаємодіяти з людьми з важким аутизмом. На думку капітана поліції Джеймса Перселлі: «... ми маємо певну підтримку з боку офіцерів, тому що є чимала кількість офіцерів, у сім'ї яких є або аутисти, або діти-аутисти», але навіть цього навчання недостатньо, вказує він.

Одночасно, департамент поліції Нью-Йорка, в якому працює понад 36 000 працівників поліції, сприяє здійсненню навчання без відриву від служби, що позитивно допомагає їм розпізнавати

риси аутизму. В окрузі Гарріс, штат Техас, куди входить місто Х'юстон, усі 2249 працівники поліції зобов'язані переглянути тригодинну презентацію «про ознаки аутизму» [3]. Навчання також включає стратегії реагування: бути терплячими, говорити спокійно, не торкатися людини та не зупиняти її повторювані рухи, якщо це не необхідно з міркувань безпеки.

З метою сприяння розвитку взаємодії поліції та суспільства, поліцейські департаменти Нью-Йорку, Джорджії та Арізони впровадили саме такі навички в базове навчання, а також практикуються більш поглиблені курси, які розраховані на врегулювання складних кризових ситуацій. Однак, штат Кентуккі не вимагає обов'язковості навчання поліцейських, а лише пропонує добровільно проходити спеціальні курси без відриву від несення служби, тривалість таких курсів 15 хвилин, вважаючи що такий короткий проміжок часу повноцінно дасть об'єктивно зрозуміти всі ознаки хвороби.

Окрім цього Денніс Деббот запропонував деякі пропозиції, як діяти особам, які хворі на аутизм під час спілкування з поліцією, а саме: не намагатися втекти, не робити різких рухів й не тягнутися до предметів, які можуть перебувати в кишенях, намагатися зберігати спокій, у разі коли особа з ментальними порушеннями (РАС) стала жертвою чи свідком злочину. Першочергово потрібно попросити працівника поліції зв'язатися з рідними чи адвокатом, який зможе допомогти такій особі вести бесіду з працівниками поліції, обов'язково мати при собі мобільний телефон та записані окремо номери телефонів близьких чи товаришів [5].

В той час штатом Юта було прийнято законопроект № 334 Палатою представників який набув чинності 5 травня 2021 року, даним законопроектом було передбачено загальнообов'язкову вимогу проходження правоохоронними органами відповідного навчання з розладів аутичного спектра та інших психічних захворювань.

Наприклад, в Регіоні Йорк, який знаходиться у провінції Онтаріо, владою було розроблено «Реєстр вразливих осіб», даний сервіс майже розв'язав проблему спілкування з особами, які хворі на аутизм, оскільки це дозволило поліції краще реагувати на вразливих людей, яким може знадобитися екстрена допомога через їхній стан. До «Реєстру вразливих осіб» додається наступна інформація: ім'я, дата народження, фізичні дані; наявність захворювання/стан здоров'я, контактна інформація, особливі потреби, актуальна фотографія (формат JPEG.jpg). Також особливу увагу приділяють особам, яким не виповнилось 16 років, такій категорії осіб потрібно оновлювати дані кожен рік [4]. Варто відзначити, що такий досвід варто врахувати й в нашій державі, оскільки це один із дієвих методів, який допоможе зберегти час, щоб визначити чи має особа розлади аутизму та визначити стадію захворювання.

У Великобританії щонайменше 700 000 дорослих і дітей-аутистів. Переважна більшість є законослухняними громадянами, але час від часу вони можуть вступати в контакт з поліцейськими, як свідки, жертви чи ймовірні правопорушники [8]. Уміння спілкуватися, як необхідний елемент професіоналізму розглядається і в роботі поліції Великої Британії з особами, які мають ментальні порушення. Комунікація та підтримка навчання працівників поліції Великої Британії реалізується через партнерство Ноттінгемського університету, який реалізовує підготовку програми навчання правоохоронних органів. Вбачається створення навчальних інформаційних посібників, які ґрунтуються на життєвих фактах, які допомагають аналізувати проблему вже до початку її виникнення.

Усі поліцейські у Великій Британії можуть безкоштовно використовувати «Набір інструментів аутизму» в яких передбачаються наступні рекомендації:

1. Поліція повинна мати доступ до тренінгів з аутизму, які проводяться спільно з відповідними спеціалістами даного напрямку;
2. Офіцерам поліції варто приділяти час заняттям під час робочого часу, щоб пройти навчання правильності спілкування з особами, які мають ментальні порушення;
3. Поліцейські навчальні заклади, які готують майбутніх поліцейських повинні постійно доповнювати до навчальної програми найкращі практики життєвих ситуацій, які виникають під час спілкування поліції з особами, які мають аутизм [7].

Також для підтримки осіб з аутизмом Міністерство внутрішніх справ Великої Британії вимагає від поліцейських відділків дотримання відповідного дизайну до якого належить: зміна освітлення; створення тихої зони; використання фото; використання нейтральних кольорів.

Висновки. Підсумовуючи аналіз вищевикладеного зарубіжного досвіду, можна окреслити напрямки впровадження в розвиток безбар'єрного простору в Україні, щодо осіб, які мають ментальні порушення:

- по-перше, варто переглянути програму безбар'єрного простору в Україні та передбачити для працівників Національної поліції України певні рівні проходження, як теоретичного, так і практичного навчання з даною категорією громадян. Даний підхід допоможе більш швидше розуміти поведінку людей з подібними вадами.

- по-друге, створення відповідного інформаційного ресурсу подібного до «Реєстру вразливих осіб», який був розроблений в Регіоні Йорк. Наявність електронної ідентифікаційної картки вразливої особи допоможе полегшити комунікацію між людьми, які мають аутизм та поліцейськими, з якими вони можуть зіткнутися.

- по-третє, забезпечити відділки поліції мінімальним належним дизайном, який би забезпечив спокійність даної категорії осіб у разі якщо, особа проходить по справі, як свідок тощо.

- по-четверте, розробити відповідну платформу виключно для правоохоронних органів з обов'язковою авторизацією, для постійного проходження on - line тренінгів та перегляду презентацій тощо.

Розвиток взаємодії поліції України з особами, які хворі на аутизм, є важливим кроком до побудови інклюзивного суспільства, де права кожного громадянина будуть захищені й поважатимуться. Зазначене потребує комплексного підходу, включаючи освіту, спеціалізовану підготовку, співпрацю з громадськими організаціями та розробку відповідних нормативних документів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
2. План заходів на 2023-2024 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року URL: <https://kv.npu.gov.ua/hromadianam/stvorennia-bezbariernoho-prostoru-v-ukraini/plan-zakhodiv-na-2023-2024-roky-z-realizatsii-natsionalnoi-stratehii-zi-stvorennia-bezbariernoho-prostoru-v-ukraini-na-period-do-2030-roku> (дата звернення: 10.04.2024).
3. THE TRANSMISTER: Why police need training to interact with people on the spectrum URL: <https://www.thetransmitter.org/spectrum/police-need-training-interact-people-spectrum/> (дата звернення: 10.04.2024).
4. Vulnerable Person Registry URL: <https://www.yrp.ca/en/community/Vulnerable-Person-Registry.asp> (дата звернення: 10.04.2024).
5. Autism Speaks: Interacting with law enforcement URL: <https://www.autismspeaks.org/interacting-law-enforcement> (дата звернення: 10.04.2024).
6. Інформаційна пам'ятка «Безбар'єрність» URL: <https://mvs.gov.ua/upload/1/7/5/7/3/6/informaciina-pamiatka.pdf> (дата звернення: 20.05.2024).
7. NHS: Autism awareness training for police custody staff URL: <https://www.england.nhs.uk/commissioning/health-just/liaison-and-diversion/news/police-and-courts/> (дата звернення: 20.05.2024).
8. UK Parliament: Police Officer Training (Autism Awareness) URL: [https://hansard.parliament.uk/commons/2019-05-01/debates/52252512-F90D-4B73-AA2E-DD86678D32EB/PoliceOfficerTraining\(AutismAwareness\)](https://hansard.parliament.uk/commons/2019-05-01/debates/52252512-F90D-4B73-AA2E-DD86678D32EB/PoliceOfficerTraining(AutismAwareness)) (дата звернення: 20.05.2024).
9. Мартинова Л. Зростання поширеності розладів аутистичного спектра *Журнал «НейроNews: психоневрологія та нейропсихіатрія»*. Київ, № 3 (139) 2023 С. 50. URL: <https://neuronews.com.ua/ua/archive/2023/3%28139%29/pages-5-6/zrostannya-poshirenosti-rozladiv-autistichnogo-spektra#gsc.tab=0> (дата звернення: 20.05.2024).
10. Кіблик Д.В. Безбар'єрність у діяльності Національної поліції України: взаємодія із особами з ментальними порушеннями. Підготовка правоохоронців зі спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» нової формації: напрями освітнього та наукового забезпечення: матеріали всеукраїнського науково-педагогічного підвищення кваліфікації, 4 березня – 14 квітня 2024 року. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. 142 с.

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.36>

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ, ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА АКРЕДИТАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Козін С.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
старший дослідник, провідний науковий співробітник
відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: 0000-0001-7640-4579
e-mail: jurist.slp@gmail.com*

Козін С.М. Діяльність суб'єктів публічного управління у галузі стандартизації, ліцензування та акредитація охорони здоров'я в Україні.

Відповідно до положень Основного Закону нашої держави життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини є найвищою соціальною цінністю. З метою забезпечення гарантованого права на охорону здоров'я, держава в особі уповноважених органів вживає необхідні організаційно-правові заходи і способи спрямовані на збереження здоров'я людини. Право людини на здоров'я охоплює широкий спектр явищ і практик, пов'язаних зі здоров'ям. До цього спектра суспільних відносин безпосередньо належать стандартизація, ліцензування та акредитація як засоби забезпечення права людини на охорону здоров'я. Зважаючи на те, що охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, які закріплено в Конституції та законах України, в статті наголошується, що питому вагу в охороні здоров'я займають стандартизація, ліцензування та акредитація, які виступають запорукою гарантії життя та охорони здоров'я громадян. Через призму законодавчого регулювання та аналізу підзаконних нормативно-правових актів автор статті розглядає вплив нормативно-правових актів на регулювання відносин у галузі стандартизації, ліцензування та акредитації. Автор акцентує увагу на діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотикам, а також інших суб'єктів публічного управління, які відіграють провідну роль у ліцензуванні стандартизації та акредитації суб'єктів господарювання, а також інших учасників відносин у сфері охорони здоров'я. Загалом у статті звертається увага на важливу роль суб'єктів публічного права у регулюванні відносин у галузі стандартизації, ліцензування та акредитації, а також на звертається увага на правовий механізм примусового ліцензування.

Робиться висновок, що сучасну систему публічного управління у дослідженій сфері суспільних відносин здійснюють в першу чергу уповноважені державні органи. Акцентується увага, що предметом подальших досліджень має стати питання визначення системи суб'єктів публічного та приватного права, які задіяні у процесі регулювання відносин у сфері охорони здоров'я України, розкриття правового механізму примусового ліцензування з метою забезпечення здоров'я населення, оборони держави, екологічної безпеки та інших інтересів суспільства, а також діяльність суб'єктів публічного під час режиму воєнного стану.

Ключові слова: охорона здоров'я, публічне управління, виконавча влада, лікарські засоби, повноваження.

Kozin S.M. Activities of public administration entities in the field of standardization, licensing and accreditation of healthcare in Ukraine.

According to the provisions of the Basic Law of our state, life and health, honor and dignity, inviolability and security of a person are the highest social value. In order to ensure the guaranteed right to health care, the state, in the form of authorized bodies, takes the necessary organizational and legal measures and methods aimed at preserving human health. The human right to health covers a

wide range of health-related phenomena and practices. Standardization, licensing and accreditation as means of ensuring the human right to health care directly belong to this spectrum of social relations. Taking into account the fact that the health care of citizens is based on a number of principles enshrined in the Constitution and laws of Ukraine, the article emphasizes that standardization, licensing and accreditation, which are the guarantee of life and health care, occupy a specific weight in health care citizens. Through the prism of legislative regulation and the analysis of subordinate regulatory legal acts, the author of the article examines the impact of regulatory legal acts on the regulation of relations in the field of standardization, licensing, and accreditation. The author focuses on the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the State Service of Ukraine for Medicinal Products and Drug Control, as well as other public administration entities that play a leading role in licensing, standardization and accreditation of business entities, as well as other participants in relations in the field of health care. In general, the article draws attention to the important role of public law entities in regulating relations in the field of standardization, licensing, and accreditation, as well as draws attention to the legal mechanism of compulsory licensing.

It is concluded that the modern system of public administration in the researched sphere of public relations is carried out primarily by authorized state bodies. It is emphasized that the subject of further research should be the issue of determining the system of public and private law entities involved in the process of regulating relations in the sphere of health care of Ukraine, the disclosure of the legal mechanism of compulsory licensing in order to ensure the health of the population, the defense of the state, environmental safety and other public interests, as well as the activities of public entities during the martial law regime.

Key words: health care, public administration, executive power, medicinal products, powers.

Постановка проблеми. В контексті постійного розвитку суспільних відносин, зростаючої ролі охорони здоров'я людини, надзвичайно важливу значимість відіграє стандартизація, акредитація та ліцензування суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я, де роль держави та її уповноважених органів публічного управління в регулюванні відносин у сфері охорони здоров'я є об'єктивною потребою в контексті підвищення гарантій охорони життя та здоров'я населення України. Таким чином, стаття ставить за мету провести аналіз впливу органів публічного управління на процес діяльності суб'єктів господарювання у галузі стандартизації, ліцензування та акредитації у сфері охорони здоров'я.

Стан опрацювання цієї проблематики. Дослідження правового регулювання відносин у галузі стандартизації, ліцензування та акредитації у сфері охорони здоров'я займалося багато науковців, зокрема, Н.В. Волк, З.С. Гладун, Б.О. Логвиненко, В.М. Пашков, Л.М. Руснак, О.П. Світличний, С.Г. Стеценко, І.Я. Сенюта, Н.П. Ярош та ін. Проте, питання діяльності органів публічного управління у досліджуваній сфері не часто привертає увагу сучасних дослідників. Постійні зміни в системі організації діяльності публічного управління, прийняття нових законів тощо, потребують нових поглядів на стан відносин у сфері охорони здоров'я.

Метою статті є встановлення суб'єктів публічного управління у сфері стандартизації, акредитації та ліцензування у сфері охорони здоров'я України.

В сучасних умовах питання стандартизації, акредитації та ліцензування суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я посідає одне з провідних місць у системі управлінських інструментів суб'єктів управлінської діяльності, які шляхом правового регулювання забезпечують охорону здоров'я та життя громадян на належному рівні. Оскільки «у сучасному правовому просторі, ефективно використовуються процеси регулятивного спрямування і цілком закономірно вони позначені і звісно охарактеризовані через відповідні категорії. А, ці категорії, що пов'язані з процесом регулювання, наділені системними властивостями і утворюють понятійний ряд правового регулювання. У складі зазначених систем між її складовими відбуваються дуже суттєві та еволюційні зрушення. Відомо, що демократична система назагал інформацію має сприймати ззовні, використовуючи її для своєї модернізації для переходу у наступний етап, більш якісний, при цьому на кожному оновленому етапі основним завданнями є збереження стійкості, єдності, рівноваги при цьому для підтримки своєї ідентичності постійно модернізувати свої складові елементи та структурні складові. Зазначені завдання можна вирішити, за однієї умови, регулювання зовнішнє має виступати як єдиний процес, що є фазою впорядкування та функціонування цієї системи» [1, с. 23].

Висловлена думка І.М. Сиротою має відношення і до відносин у галузі стандартизації, акредитації та ліцензування охорони здоров'я.

Стандартизація за сучасних умов розвитку нашої держави посідає одне з провідних місць у системі управлінських інструментів із регулювання якості у сфері охорони здоров'я населення. Вона широко застосовується у медичній галузі України поряд з такими механізмами управління якістю, як ліцензування, акредитація та атестація медичних працівників. Держава визначила розвиток стандартизації одним із пріоритетних напрямів реформування галузі охорони здоров'я населення України і щорічно забезпечує доповнення та оновлення нормативно-правової бази управління стандартизацією [2, с. 76].

Стандартизація в системі охорони здоров'я України врегульована Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III [3], який у ст. 11 визначає державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я та Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII [4], згідно ст. 14-1 якого стандарт медичної допомоги (медичний стандарт) – це сукупність норм, правил і нормативів, а також показники (індикатори) якості надання медичної допомоги відповідного виду, які розробляються з урахуванням сучасного рівня розвитку медичної науки і практики.

При цьому додержання стандартів медичної допомоги (медичних стандартів), клінічних протоколів, протоколів надання реабілітаційної допомоги, табелів матеріально-технічного оснащення є обов'язковим для всіх реабілітаційних закладів, закладів охорони здоров'я, їх відділень, підрозділів, а також для фізичних осіб – підприємців, які провадять господарську діяльність з медичної практики та/або мають право на надання реабілітаційної допомоги згідно із законодавством.

На сьогодні у сфері охорони здоров'я діють стандарти ISO серії 9000, що були прийняті в Україні як Державні стандарти України у вигляді (ДСТУ), які періодично оновлюються, відповідно з оновленням стандартів ISO, що здійснюється ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» – утворено постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2003 р. № 1337 [5]. В структурі цього суб'єкта публічного управління діє Інститут стандартизації, який складається з Управління національної та міжнародної стандартизації та Національного фонду нормативних документів.

Що стосується стандартизації лікарських засобів, то одним із комплексних нормативних документів у цій галузі є Державна Фармакопея України. Ст. 2 Закону України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР, визначає Державну Фармакопею України як правовий акт, який містить загальні вимоги до лікарських засобів, фармакопейні статті, а також методики контролю якості лікарських засобів [6]. Згідно норм вказаного Закону виробництво, ввезення в Україну та вивезення з України українських лікарських засобів, їх виробництво – підлягає ліцензуванню. Порядок ліцензування визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, тобто, Міністерство охорони здоров'я України.

Згідно частини 3 ст. 4 Закону України «Про лікарські засоби» Управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів у межах своєї компетенції здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів

Відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267, МОЗ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [7]. Саме МОЗ затверджує галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я, здійснює ліцензування господарської діяльності з медичної практики, діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, а також здійснює контрольну діяльність. МОЗ також здійснює акредитацію закладів охорони здоров'я у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 [8].

Відповідно, стандарти акредитації закладів затверджуються МОЗ. Акредитація закладу проводиться після отримання ним ліцензії на провадження відповідної господарської діяльності у сфері охорони здоров'я Головною акредитаційною комісією та Головною комісією з акредитації аптечних закладів для акредитацію аптечних закладів, які утворюються МОЗ. Відповідно Головна акредитаційна комісія є уповноваженим суб'єктом публічного управління, якому МОЗ делегував повноваження щодо прийняття рішення про присвоєння закладу певної акредитаційної категорії, зниження категорії закладу або анулювання акредитаційного сертифіката.

Суб'єктом публічного управління у сфері охорони здоров'я є Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, що діє відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 647. Держлікслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я [9]. Відповідно до Положення Держлікслужба здійснює: ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; ліцензування господарської діяльності із заготівлі і тестування донорської крові та компонентів крові незалежно від їх кінцевого призначення, із переробки, зберігання, розподілу та реалізації донорської крові та компонентів крові, призначених для трансфузії; атестацію лабораторій із здійснення контролю якості лікарських засобів; здійснює державний контроль; складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення у передбачених законом випадках.

Наведений не повний перелік повноважень Держлікслужби, вказує на те, що саме ця служба відповідно до встановлених МОЗ стандартів здійснює відповідні заходи із ліцензування та акредитації у сфері охорони здоров'я.

Нормативним актом, який регулює відносини ліцензування у сфері забезпечення життя і здоров'я людини є Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII, який визначає ліцензування як один із засобів державного регулювання провадження видів господарської діяльності [9]. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики, дотримуватися стандартів медичної допомоги (медичних стандартів), уніфікованих клінічних протоколів визначено постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285 [10]. Проте питання ліцензування здійснює Ліцензійна комісія Міністерства охорони здоров'я України. Відповідно до Положення про Ліцензійну комісію Міністерства охорони здоров'я України, затвердженого наказом МОЗ від 25.07.2023 р. № 1352, Ліцензійна комісія є дорадчим органом, діючим на постійній основі, утвореним наказом МОЗ з метою опрацювання питань ліцензування господарської діяльності з медичної практики, діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим МОЗ [11].

Воночас варто погодитися із думкою науковців, які зазначають, що сучасну систему публічного управління у дослідженій сфері відносин складають уповноважені державою органи публічного та приватного права [12, с. 60].

На нашу думку проблемним питанням є визначення механізму примусового ліцензування. На це вказує частина третя ст. 30 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 р. № 3687-XII [13], відповідно до якого, з метою забезпечення здоров'я населення, оборони держави, екологічної безпеки та інших інтересів суспільства Кабінет Міністрів України може дозволити використання запатентованого винаходу (корисної моделі) визначеній ним особі без згоди володільця патенту.

Отже, життя та охорона здоров'я громадян потребує від держави вжиття заходів нормативно-правового регулювання відносин у галузі стандартизації, ліцензування та акредитації, шляхом залучення до цього процесу широкого кола суб'єктів публічного управління, а також суб'єктів делегованих повноважень, які у своїй сукупності забезпечують виконання завдань у сфері охорони здоров'я.

Висновок. Здійснений аналіз нормативно-правового регулювання відносин у галузі стандартизації, сертифікації та акредитації у сфері охорони здоров'я дало підстави з'ясувати, що сучасну систему публічного управління у дослідженій сфері суспільних відносин здійснюють в першу чергу уповноважені державні органи, провідне місце серед яких займають Міністерство охорони і здоров'я України та Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, а також структурні підрозділи цих органів виконавчої влади.

Предметом подальших досліджень має стати визначення системи суб'єктів публічного та приватного права, які задіяні у процесі регулювання відносин у сфері охорони здоров'я України. Розкриття правового механізму примусового ліцензування з метою забезпечення здоров'я населення, оборони держави, екологічної безпеки та інших інтересів суспільства, а також діяльність суб'єктів публічного під час режиму воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: Підручник. Х.: Одисей. 2001. 420 с.
2. Ярош Н.П. Нормативно-правове регулювання розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2016. № 2 (4). С. 76–79.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
5. Про утворення Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості: постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2003 р. № 1337 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1337-2003-п#Text> (дата звернення 14.06.2024).
6. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 86.
7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text> (дата звернення 14.06.2024).
8. Порядок акредитації закладу охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 р. № 765. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-97-п#n15> (дата звернення 15.06.2024).
9. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
10. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п#Text> (дата звернення 15.06.2024).
11. Положення про Ліцензійну комісію Міністерства охорони здоров'я України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 25.07.2023 р. № 1352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1352282-23#Text> (дата звернення 15.06.2024).
12. Волк Н.В., Світличний О.П. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монографія. К., НУБіП України, 2018. 185 с.
13. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 р. № 3687-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 32.

УДК 347. 73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.37>

ЕВОЛЮЦІЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ В СПОРАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВИМИ ОРГАНАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ МАЙНА

Колб С.О.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
Волинського інституту імені В'ячеслава Липинського
ПрАТ «ВНЗ «МАУП»,
адвокат АО «БОНА ФІДЕ»
e-mail: Kolbserhii86@gmail.com*

Колб С.О. Еволюція судової практики в спорах про застосування податковими органами адміністративного арешту майна.

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин, зокрема податкових, нагальним питанням залишається їх належна правова регламентація, яка повинна об'єктивно відповідати рівню (ступеню) їх розвитку та водночас цілком задовольняти потреби та інтереси не лише держави, суспільства, а і громадянина. Беззаперечно, податкові відносини, в межах яких здійснюється накладання адміністративного арешту на майно платника податків, не є винятком, оскільки під час реалізації матеріальних податкових норм, котрі в цілому закріплюють право застосовувати адміністративний арешт, його види: умовний, або ж повний, вичерпний перелік підстав, також використовуються конкретні процедури, які в цілому можуть об'єднуватися в окремий податковий процес і регламентовані саме процесуальними нормами, що носить специфічний характер і спрямовується на забезпечення процедур виконання податкового обов'язку. На сьогодні, як і переважній більшості держав світу, в Україні мають місце доволі часті випадки ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, що є проявом відсутності доброї волі громадян, спрямованої на належне виконання свого встановленого Конституцією України обов'язку щодо сплати податків. Усе це має своїм логічним та закономірним наслідком те, що уповноважені органи державної влади (контролюючі органи) отримують право на застосування передбачених правових засобів погашення податкового боргу

В статті досліджується питання зміни усталеної судової практики в питанні формулювання поняття «спір про право» при розгляді заяв податкового органу про підтвердження обґрунтованості адміністративного майна платника податків в окремому провадженні. Так, Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду відступає від попередніх правових висновків, згідно яких оскарження в судовому порядку наказу на проведення податкової перевірки судами вважалось «спором про право», а відтак вони закривали окреме провадження за зверненням контролюючого органу. Досліджуються наслідки такої зміни судової практики та варіанти виходу із новоствореного юридичного колапсу.

Ключові слова: адміністративний арешт майна, недопуск, податкова перевірка, окреме провадження.

Kolb S.O. The evolution of judicial practice in disputes about the use of administrative seizure of property by tax authorities.

At the current stage of the development of social relations, in particular tax relations, their proper legal regulation remains an urgent issue, which should objectively correspond to the level (degree) of their development and at the same time fully satisfy the needs and interests of not only the state, society, but also the citizen. Undoubtedly, tax relations, within which an administrative seizure is imposed on

the property of a taxpayer, are not an exception, since during the implementation of material tax norms, which in general establish the right to apply an administrative seizure, its types: conditional, or a full, exhaustive list of grounds, specific procedures are also used, which in general can be combined into a separate tax process and are regulated precisely by procedural norms, which have a specific nature and are aimed at ensuring the procedures for fulfilling the tax obligation. Today, as in the vast majority of countries in the world, there are quite frequent cases of evasion of taxes, fees and mandatory payments in Ukraine, which is a manifestation of the lack of goodwill of citizens aimed at the proper fulfillment of their obligation to pay established by the Constitution of Ukraine taxes. All this has its logical and natural consequence that the authorized state authorities (controlling bodies) get the right to use the provided legal means of tax debt repayment.

The article examines the issue of changing the established judicial practice in the issue of the wording of the concept of «rights dispute» when considering applications by the tax authority to confirm the validity of the taxpayer's administrative property in a separate proceeding. The Supreme Court, as part of the judicial chamber for consideration of cases regarding taxes, fees and other mandatory payments of the Administrative Court of Cassation, departs from previous legal conclusions, according to which the appeal in the judicial procedure of the order to conduct a tax audit by the courts was considered a «dispute of law», and therefore they closed a separate proceeding at the request of the supervisory body. The consequences of such a change in judicial practice and options for exiting the newly created legal collapse are studied.

Key words: administrative seizure of property, non-admission, tax audit, separate proceeding.

Постановка проблеми. Взаємовідносини між контролюючими органами та платниками податків є найбільш неоднозначними з точки зору реалізації своїх прав та обов'язків, як суб'єкта владних повноважень, так і представників бізнесу. В реаліях української економіки, що переживає один з найтяжчих своїх моментів, неабияке значення мають своєчасність та рівень сплати податків. Питання можливості швидкого та якісного виконання покладених на контролюючі органи повноважень та функцій є актуальним завжди, а сьогодні тим паче. Одним з таких інструментів забезпечення дотримання суб'єктами господарювання своїх обов'язків є проведення перевірки та інструмент адміністративного арешту майна платника податків саме проблему його реалізації та правомірності його застосування з точки зору судової практики і буде розглянуто в даній статті.

Стан опрацювання проблеми. Дане питання ще не набрало широкого розголосу і резонансу, оскільки наразі наша держава перебуває в стані війни, що зумовило по-перше ряд обмежень на проведення деяких видів перевірок податковим органом до закінчення строку дії воєнного стану, а по-друге виконанням «обіцянок» уряду щодо зменшення тиску на представників бізнесу. Саме тому дане питання є дуже актуальним і таким що потребує негайного вирішення.

Наразі дана проблематика досліджується адвокатами-практиками в розрізі судової практики з даного питання, зокрема у справах № 804/19780/14, № 826/2195/16, № 820/3469/17, № 818/907/16, № 816/284/17, № 826/6013/16, № 640/17091/21.

Мета статті. Проаналізувати динаміку поглядів різних суддів на вирішення однієї і тієї ж проблематики, та з'ясувати можливість встановлення справедливого балансу між повноваженнями контролюючого органу та платниками податків у процедурі проведення деяких видів податкових перевірок та застосування адміністративного арешту майна.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед слід зупинитись на правовій природі «адміністративного арешту» та процедурою його застосування.

Так, визначення, види, підстави застосування, процедуру застосування та зняття, тощо врегульовано статтею 94 Податкового кодексу України (надалі ПКУ).

Відповідно до частини 1 ст. 94 ПКУ «Адміністративний арешт майна платника податків (далі – адмін.арешт) є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом.» [1].

В широкому розумінні адмін.арешт це обмеження платника податків у праві вільно розпоряджатися майном, що йому належить.

Частина 5 ст. 94 ПКУ виділяє два види арешту: повний та умовний.

При повному арешті, суб'єкт господарювання повністю втрачає право на реалізацію прав розпорядження або користування його майном. При умовному ж арешті, платник податків лише обмежується у своїх правах розпоряджатися належному йому майном. При цьому, у раз необхід-

ності здійснення будь-якої операції з таким майном, з'являється обов'язок у попередньому отриманні дозволу контролюючого органу на таку операцію.

Варто звернути увагу, що в ПКУ не визначено підстави для застосування чи то умовного чи то повного адміністративного арешту, незважаючи на різючу різницю між ними. Таким чином, податковий орган самостійно визначає той чи інший вид арешту йому застосовувати [2].

Арешт може бути накладено контролюючим органом на будь-яке майно платника податків, крім майна, на яке не може бути звернено стягнення відповідно до закону, та коштів на рахунку платника податків. (ч. 4 ст. 94 ПКУ) [1].

Частиною 2 ст. 94 ПКУ визначені обставини, при настанні яких в податкового органу виникає право на застосування адміністративного арешту, таких станом на сьогодні є 9:

- платник податків порушує правила відчуження майна, що перебуває у податковій заставі;
- фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон;
- платник податків відмовляється від проведення документальної або фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб контролюючого органу;
- відсутні дозволи (ліцензії) на здійснення господарської діяльності, а також у разі відсутності реєстраторів розрахункових операцій та/або програмних реєстраторів розрахункових операцій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, крім випадків, визначених законодавством;
- відсутня реєстрація особи як платника податків у контролюючому органі, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до цього Кодексу, або коли платник податків, що отримав податкове повідомлення або має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам;
- платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, яке перебуває у податковій заставі;
- платник податків не допускає податкового керуючого до складення акта опису майна, яке передається в податкову заставу.
- платник податків (його посадові особи або особи, які здійснюють готівкові розрахунки та/або провадять діяльність, що підлягає ліцензуванню) відмовляється від проведення відповідно до вимог цього Кодексу інвентаризації основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, коштів (зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки).
- нерезидент розпочинає та/або здійснює господарську діяльність через постійне представництво на території України без взяття на податковий облік, що підтверджується актом перевірки [1].

Проте детальніше зупинимось на п. 94.2.3 ч. 2 ст. 94 ПКУ, а саме випадок коли платник податків не допускає інспекторів до проведення перевірки.

Як це відбувається на практиці?!

Етап 1. Виникнення обставин(правової підстави), передбаченої ПКУ, на основі якої податковим органом приймається рішення про проведення перевірки.

Види перевірок визначені ч. 1 ст. 75 ПКУ: камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки.

Таке рішення у випадках документальних та фактичних перевірок віднаходить своє відображення у наказі на перевірку.

Варто відзначити, що для проведення камеральної перевірки, виходячи з її суті та мотивів проведення, не потрібно приймати будь-які рішення чи накази податковим органом.

Етап 2. Вихід контролюючого на перевірку та проведення дій націлених на початок проведення перевірки. Зокрема варто відзначити, що податковим законодавством визначено обов'язок попередньо ознайомлювати з наказом на перевірку платника (це планова документальна виїзна перевірка та позапланова невиїзна перевірка).

Документальна ж позапланова виїзна та фактичні перевірки для суб'єкта господарювання являється «сюрпризом». Наказ на перевірку та направлення на перевірку пред'являються платнику безпосередньо перед проведенням перевірки.

Етап 3. «Недопуск». Саме в момент пред'явлення вищезазначених документів у платника податків виникає право, закріплене ПКУ, не допустити перевіряючих до проведення перевірки.

Варто відзначити, що така можливість існує лише для документальної позапланової виїзної та фактичної перевірок. Виходячи із суті процедури проведення камеральної та документальної позапланової невиїзної перевірок, така «опція» є недоступною.

Етап 4. В зв'язку із недопуском інспекторів до проведення перевірки, податковим органом протягом 24 год. приймається рішення про застосування адміністративного арешту майна. Таке рішення, як випливає з ч. 11 ст. 94 ПКУ, може бути оскаржене в адміністративному або судовому порядку.

Етап 5. Підтвердження обґрунтованості арешту майна судом. Саме цей етап, є найбільш неоднозначним з точки зору судової практики, про що буде детальніше зупинено нижче.

Етап 6. Застосування адміністративного арешту податковим органом.

Етап 7. Зняття арешту.

Загалом взаємовідносини податкового органу з суб'єктами господарювання з питань проведення податкових перевірок платників податків є дуже і дуже неоднозначні і багатогранні.

Враховуючи неоднозначність деяких норм законодавства та постійну динамічну зміну судової практики у таких взаємовідносинах, частими є випадки зловживання обома сторонами можливостями, які відкриваються «прогалинами» в законодавстві.

Так, платники податків, здебільшого використовували можливість недопуску до проведення перевірки контролюючого органу навіть у разі її правомірності, а в судовому порядку, застосовуючи формальні підстави та наявні колізії права, скасовували накази на перевірку.

Податковий же орган, використовуючи своє право на обмеження права розпоряджатись майном, подекуди призначав перевірки, не зовсім підкріплені правовими засадами та підставами.

В даній так званій «боротьбі», суди також неоднозначно «обирають» сторону, постійно змінюючи свої позиції та практику.

Як визначено ч. 10 ст. 94 ПКУ: *«Арешт на майно може бути накладено рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, обґрунтованість якого протягом 96 годин має бути перевірена судом.*

Зазначений строк не може бути продовжений в адміністративному порядку, у тому числі за рішенням інших державних органів, крім випадків, коли власника майна, на яке накладено арешт, не встановлено (не виявлено)» [1].

Статтею 283 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі-КАСУ) передбачено особливості провадження у справах за зверненням податкових та митних органів.

Частиною першою цієї статті визначено, що провадження у справах за зверненням податкових та митних органів при здійсненні ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

- 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках/електронних гаманцях платника податків;
- 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- 3) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;
- 4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;
- 5) стягнення коштів за податковим боргом;
- 6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на податковий орган;
- 7) встановлення тимчасового обмеження керівника юридичної особи або постійного представництва нерезидента-боржника у праві виїзду за межі України.

Частиною другою встановлено що *«Заява подається до суду першої інстанції протягом 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду».*

Частиною 5 статті 283 КАСУ визначено, що *«Відмова у відкритті провадження за заявою унеможливорює повторне звернення заявника з такою самою заявою. Заявник у цьому випадку має право звернутися з тими самими вимогами до суду в загальному порядку».*

«У разі постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі суд приймає рішення по суті заявлених вимог не пізніше 96 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення заявника до суду» (ч. 7 ст. 238 КАСУ).

«Рішення суду у справах, визначених пунктами 1-4, 7 частини першої цієї статті, підлягає негайному виконанню» (ч. 8 ст. 238 КАСУ).

Частиною 4 визначено, що якщо суд вбачає спір про право, то суд відмовляє у відкритті провадження. При чому, як випливає з частини п'ятої цієї статті, така відмова не позбавляє контролюючого органу звернутись із заявою в загальному порядку [3].

Саме з наявністю спору про право чинне законодавство пов'язує неможливість судового розгляду ряду деяких процесуальних заяв.

Поряд з цим, воно не дає чіткого визначення поняття «спір про право», саме через це і виникають множинні можливі трактування даного поняття.

По суті, законотворень при формуванні даної норми, скоріш за все мав на меті збалансувати права та обов'язки контролюючого органу та бізнесу. По аналогії з цивільним законодавством, на мій погляд, дане поняття тісно пов'язане з поняттям безспірності вимог.

Тобто, надаючи виключні повноваження податковому органу з метою реагування на недобросовісні дії платника податків, шляхом швидкого блокування діяльності організації з метою виконання покладених на контролюючий органу функцій, бізнесу надана можливість, на етапі підтвердження судом рішення керівника про застосування адмін.арешту, довести наявність «спору про право», у разі якщо він існує, з метою захисту від неправомірних з боку суб'єкта владних повноважень.

Тобто, «спір про право» повинен мати сутнісний (матеріальний), що характеризується наявністю незгоди платника податків з діями контролюючого органу та процедурний (формальний) аспекти, що характеризується використанням суб'єктом господарювання законодавчо встановленого механізму для вираження своєї незгоди. [4]

Проте, як і дуже часто буває в нашому законодавстві, питання чіткого визначення такого поняття не було розкрито достатньо, що зумовило міриади судових спорів по даному питанню.

Узагальнюючи різні погляди і підходи судів по даному питанню можна виділити три етапи.

Спочатку спір про право розглядався як наявність судового спору між сторонами (податкова/бізнес) щодо оскарження дій/бездіяльності контролюючого органу, які зумовили його звернення до суду з відповідним поданням в порядку ст. 283 КАСУ.

Зокрема в постанові ВС КАС від 28.08.2018 № 804/19780/14, суд доходить висновку що спором про право є оскарження рішення про застосування адміністративного арешту майна в судовому порядку. При чому адміністративне оскарження такого рішення не вважалось спором про право [5].

В подальшому дана позиція зазнає деяких змін, а саме спором про право суд визнає оскарження наказу про призначення перевірки, яке відображає незгоду платника з діями податкового органу та свідчить про наявність спірних аспектів, які потребують вирішення та не підтверджують беззаперечності застосування спеціальних заходів (адміністративного арешту майна).

Дана судова практика була сталою дуже довгий період часу. Зокрема у справах № 826/2195/16, № 820/3469/17, № 818/907/16, № 816/284/17, № 826/6013/16 закріплені аналогічні висновки.

Зокрема суд доходить висновку: *«оскарження платником податків наказу контролюючого органу про проведення перевірки безвідносно до обраного способу оскарження в адміністративному або судовому порядку, є спором про право»* [6].

Саме на етапі допуску до перевірки платник податків може поставити питання про необґрунтованість її призначення та проведення, реалізувавши своє право на захист від безпідставного та необґрунтованого здійснення податкового контролю щодо себе. Водночас допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, допущених контролюючим органом під час призначення податкової перевірки. (Таку позицію свого часу сформував Верховний Суд України у постанові від 24.12.2010 р. у справі № 21-25а10. Аналогічні позиції дотримується і ВС, зокрема, у постанові від 20.02.2018 р. у справі № 826/1205/16 та від 17.04.2018 р. у справі № 826/12612/17) [7].

Саме такі висновки превалювали при вирішенні спорів щодо застосування адміністративного арешту майна по скороченій процедурі. Варто нагадати, що закриття провадження по 283 статті КАСУ не позбавляє права податкового органу звернутись із позовом про підтвердження обґрунтованості адміністративного майна в загальному порядку, що в принципі і відбувалось на практиці.

І вже, враховуючи результат розгляду судових спорів щодо оскарження наказів на перевірки, а саме скасування чи підтвердження їх правомірності, приймалось рішення по питанню обґрунтованості адмін.арешту.

Проте нещодавно, Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду в Постанові від 23

лютого 2023 року у справі № 640/17091/21 (адміністративне провадження № К/9901/44200/21) відходить від попередніх висновків і формує новий висновок:

«Наявність спору про право в розумінні п. 2 ч. 4 ст. 283 КАС України має вбачатися саме на етапі вирішення питання про відкриття провадження у справі за заявою контролюючого органу, передбаченою ч. 1 ст. 283 КАС України. При цьому у справах за заявою контролюючого органу, передбаченою п. 2 ч. 1 ст. 283 КАС України, заперечення платника податків щодо правомірності проведення податкової перевірки, які полягають в оскарженні відповідного наказу про її проведення чи дій контролюючого органу при її проведенні, не можуть розглядатися як «спір про право».

Під час розгляду заяв про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків адміністративний суд здійснює оцінку обґрунтованості рішення контролюючого органу щодо адміністративного арешту майна платника податків шляхом перевірки наявності підстав для прийняття відповідного рішення та правильності юридичної кваліфікації дій платника податків, які стали підставою для прийняття такого рішення. Оскарження платником податків наказу про проведення перевірки є запереченням обставин, що зумовили звернення податкового органу з відповідною заявою, однак не є спором про право в розумінні п. 2 ч. 4 ст. 283 КАС України і не перешкоджає розгляду заяви про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків. Обґрунтованість причин відмови в допуску посадових осіб податкового органу до проведення податкової перевірки з боку платника податків входять до предмета доказування у справах, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 283 КАС України» [8].

Судова палата відступила від висновків Верховного Суду, викладених у постановках від 07 листопада 2018 року у справі № 820/3469/17, від 14 листопада 2018 року у справі № 818/907/16, від 19 грудня 2018 року у справі № 816/284/17, від 31 серпня 2020 року у справі № 826/6013/16, від 07 листопада 2018 року у справі № 820/3469/17, від 14 листопада 2018 року у справі № 818/907/16, від 19 грудня 2018 року у справі № 816/284/17, від 31 серпня 2020 року у справі № 826/6013/16, від 26 лютого 2019 року у справі № 640/20138/18, відповідно до яких у спорах за зверненнями органів державної податкової служби оскарження платником наказу про проведення перевірки свідчить про наявність «спору про право», і, як наслідок, є підставою для відмови у відкритті провадження або його закриття.

Таким чином, фактично на сьогодні суд займає позицію, що судове оскарження наказу на перевірку не є «спором про право».

Проте не наводить в своєму рішенні інших можливих альтернативних визначень поняття «спору про право», що унеможливує в подальшому застосування даного поняття для таких правовідносин.

Відтепер платник податків фактично позбавлений можливості «захисту» від неправомірних дій з боку контролюючого органу (у разі наявності таких).

А поряд з цим, податковому органу надані беззаперечні права та можливості, у разі бажання здійснювати вплив на окремо взятого платника податку.

Неможливо абсолютно стверджувати, що саме будуть наявні зловживання збоку суб'єктів владних повноважень, а також, що всі платники податків ведуть себе добросовісно, проте основою засадою законотворчості та судочинства в широкому розумінні якраз і є виявлення та унеможливлення саме таких ситуацій, коли порушується справедливий баланс сторін.

Так дійсно, у самій постанові наявне твердження, що *в разі наявності судового рішення про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту платник податків не позбавлений можливості звернутися із заявою про його припинення, якщо надалі наказ про проведення перевірки буде визнано незаконним* [8].

Проте, варто здійснити аналіз використання такого інструменту як адмін.арешт на практиці, а також доволі не малих, з точки зору ведення господарської діяльності, строків розгляду справ адміністративними судами в загальному провадженні (навіть в скороченому щонайменше 5 місяців).

Сама процедура для контролюючого органу передбачена Порядком застосування адміністративного арешту майна платника податків, затвердженим наказом Міністерства фінансів від 14 липня 2017 року № 63, в якій описано поняття адміністративного арешту майна, обставини, за яких застосовується арешт майна, порядок застосування арешту майна, функції виконавця рішення про арешт майна, Особливості застосування арешту у особливих випадках, підстави припинення арешту майна та прийняття рішення про звільнення з-під арешту майна [9].

Варто відзначити, що застосування арешту майна, який, до слова, включає і товарні позиції, які подекуди, згідно чинного законодавства, потребують відповідної реєстрації права власності для покупця цього товару (зокрема транспортні засоби, спецтехніка, об'єкти інтелектуальної власності, нерухомість, тощо), для суб'єкта господарювання може виявитись фатальним і фактично призводить до повної зупинки його діяльності. А бо ж як, впливає із системного аналізу положень ПКУ, така діяльність повністю переходить під контроль податкового органу, що впливає із постулату про обмеження платника податків щодо реалізації прав власності на таке майно, який полягає в обов'язковому попередньому отриманні дозволу контролюючого органу на здійснення платником податків будь-якої операції з таким майном.

Так, фактично суб'єкт владних повноважень набуває можливості впливати на господарську діяльність платника, до моменту доведення останнім своєї «правоти» в суді, що як вже зазначалось в порівнянні із строками по окремому провадженню (ст. 283 КАСУ) є не співрозмірними.

Відповідно до статті 42 Конституції України, кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності [10].

Згідно ст. 19 Господарського кодексу України, суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству.

Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються [11].

Одним із принципів податкового законодавства є рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу.

Проте такий підхід щодо застосування адмін.арешту фактично не узгоджується з даними нормами Конституції, цивільного, податкового та господарського законодавства.

Застосування до одних суб'єктів бізнесу заходів адміністративного впливу, при чому подекуди з подачі інших суб'єктів (скарги конкурентів, та інші механізми недобросовісної конкуренції) є ніщо іншим як дискримінація без права захистити свій бізнес і свої права.

Фактично, норма статті 283 КАСУ у частині застосування поняття «спір про право» в даному випадку є відумерлою і потребує негайного реформатування.

Це зумовлено саме природою правовідносин, які лягають в їх основу, а саме застосування адмін.арешту, як відповідь на неправомірну перевірку. Очевидно, що жодних інших трактувань щодо «спору про право» в даному випадку не може бути.

Також, варто зауважити, що не всі судді Верховного суду поділяють таку нову позицію, зокрема свою окрему думку у даній справі № 640/17091/21 висловили судді Желтобрюх І.Л. та Білоус О.В. Судді вказали на те, що наявність у особи приватного права заперечень щодо підставності застосування «втручальних» повноважень суб'єктом владних повноважень, які об'єктивуються у законних способах протидії у сфері реалізації повноважень органом доходів і зборів, свідчать про виникнення додаткових елементів (ускладнення) спору (наявність «спору про право» у значенні частини першої статті 283 КАС України), а тому останній не може бути вирішений за допомогою «особливої» («безспірної») форми судового провадження, оскільки в такому випадку процедурна обмеженість розгляду, зумовлена терміновістю, не може превалювати над дотриманням належних гарантій судового захисту, які забезпечує загальне позовне провадження, та визначають суть права на судовий захист і повне виконання завдань адміністративного судочинства [12].

Крім того, в даній окремій думці, з чим варто погодитись, наведено обґрунтування правомірності попередньо усталеній практиці суду щодо застосування ст. 283 КАСУ.

Слід відзначити, що деякі науковці і деякі судді подекуди доходять висновку, що згідно чинного законодавства встановлено лише 2 випадки, коли платник податків може скористатися правом недопуску посадових осіб контролюючого органу до перевірки. Це неперед'явлення або не надіслання у випадках, визначених ПКУ, платнику податків документів, визначених «абз. 2-4 п. 81.1 ст. 81 ПКУ (направлення та наказу на проведення перевірки, службового посвідчення) та оформлення документів, вказаних в абз. 2-3 п. 81.1 ст. 81 ПКУ, з порушенням вимог, встановлених цим пунктом [13].

Проте, варто не погодитись з таким висновком, оскільки, як вже зазначалось вище, суб'єкт господарювання має мати можливість захиститись від можливих неправомірних дій з боку податкового органу.

Висновки. Так, неможливо спростувати той факт, що основна мета позовного провадження - це вирішення спору про право.

Він розглядається виключно у позовному провадженні а відтак є критерієм для виділення категорій справ позовного, наказного та окремого провадження.

Загальне визначення «Правового спору» – це юридичний конфлікт між учасниками правовідносин, у якому кожен з учасників правовідносин захищає свої суб'єктивні права.

Звернення ж податкового органу до суду із поданням про застосування адмін.арешту є нічим іншим як зверненням за дозволом на примусове виконання свого акту індивідуальної дії. В такому випадку варто звернути увагу не тільки і не стільки на дії платника податків, а на дії та їх правомірність суб'єкта владних повноважень, з огляду на безспірність вимог податкового органу.

Аналізуючи п. 14.1.7 ч. 1 статті 14, можна цілком дійти наступного висновку: оскарження наказу на проведення перевірки є лише використанням встановленого законодавством механізму захисту, передбаченим як Конституцією України в загальному розумінні, так і Податковим кодексом, як спеціальним актом регулювання даних правовідносин, що спрямоване на відновлення порушеного права платника податків вільно провадити свою господарську діяльність.

Отже, в такому випадку в такому випадку це свідчить про наявність спору щодо окремо взятого акту індивідуальної дії, а саме наказу, що в свою чергу зумовлює необхідність вирішення такого спору та абсолютно виключає беззаперечність застосування адміністративного арешту майна платника податків. Крім, того не потрібно забувати, що податковий орган, навіть у разі відмови у застосуванні процедури ст. 283 КАСУ, не позбавлений права звернутись з такими ж вимогами в загальному порядку, що є об'єктивним фактором для встановлення справедливого балансу сторін в таких ситуаціях.

Якщо ж слідувати позиції, що оскарження наказу не є перешкодою для застосування окремого провадження для контролюючого органу, то напевне «вирівняльним» вирішенням цієї проблеми було б створення для суб'єктів господарювання аналогічного «захисного механізму» у вигляді розгляду категорій адміністративних справ щодо оскарження платниками податків наказів на проведення перевірки у окремому провадженні, або ж взагалі об'єднати ці два нерозривно поєднанні поняття (право на перевірку та право на застосування заходів примусу) в одне окреме провадження.

Це б давало можливість швидко розглянути спір і відновити або ж право платника на вільне провадження діяльності або ж право податкового органу здійснювати контрольно-перевірочні та заходи примусу.

Фактично, враховуючи повне блокування діяльності суб'єкта господарювання при застосуванні адмін.арешту, єдиний дієвий спосіб його уникнути є допуск до перевірки, що абсолютно нівелює всю процедуру недопуску до проведення перевірки.

Єдиною причиною чому дане питання ще не набрало широкого розголосу і резонансу, є те, що наразі наша держава перебуває в стані війни, що зумовило по-перше ряд обмежень на проведення деяких видів перевірок податковим органом до закінчення строку дії воєнного стану, а по-друге виконанням «обіцянок» уряду щодо зменшення тиску на представників бізнесу. Проте не варто вводитись в оману, дане питання є дуже актуальним і таким що потребує негайного вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 01.04.2024).
2. Мамалуй О.О. Податково-правові особливості інституту адміністративного арешту. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. № 1 (26), том 3. С. 30–35. URL: chrome-extension://efaidnbmninnnkbpcqjpcglclefindmkaj/http://pjuv.nuoua.od.ua/v1-3_2019/8.pdf (дата звернення 01.04.2024).
3. Кодекс адміністративного судочинства України (від 06.07.2005 № 2747-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 01.04.2024).
4. Олейник І. Керуючий партнер, адвокат ТОВ ІЮК «АСКОЛЬД». Адміноскарження як спір про ПРАВО: судова практика ВС КАС. URL: <https://askold.biz/ua/articles/adminoskarzhennya-yak-spir-pro-pravo-sud/> (дата звернення 01.04.2024).
5. Постанова ВС КАС від 28.08.2018 у справі № 804/19780/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76139166> (дата звернення 01.04.2024).

6. Ухвала ВС КАС від 30.11.2018 № 826/2195/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78359597> (дата звернення 01.04.2024).
7. Постанова ВС від 17.04.2018 р. у справі № 826/12612/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73468523> (дата звернення 01.04.2024).
8. Постанова ВС від 23 лютого 2023 року у справі № 640/17091/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109260787> (дата звернення 01.04.2024).
9. Порядок застосування адміністративного арешту майна платника податків, затверджений наказом Міністерства фінансів від 14 липня 2017 року № 632. (№ 948/30816 від 02.08.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0948-17#Text> (дата звернення 01.04.2024).
10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.04.2024).
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення 01.04.2024).
12. Окрема думка у справі № 640/17091/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109541946> (дата звернення 01.04.2024).
13. Жмудінський В.П. Недопущення до проведення податкової перевірки: правові наслідки. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. URL: <http://visnyk-ppsp.kpi.ua/article/view/280828> (дата звернення 01.04.2024).

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НОТАРІУСАМИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Кондратьєв Є.Є.,
*аспірант кафедри цивільного,
трудового та господарського права
Дніпровського національного університету
ім. Олеся Гончара*

Кондратьєв Є.Є. Зарубіжний досвід надання публічних послуг нотаріусами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Наукова стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду надання публічних послуг нотаріусами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно наступних країн: Болгарії, Білорусії, Росії, Польщі, Чехії, Швейцарії, Італії, Іспанії, Німеччини, Франції, США, Австралії тощо. В результаті вивчення світового досвіду зроблено висновок, що для ефективного захисту прав на нерухомість як приватних власників, так і держави необхідно створити єдину реєстраційну систему, яка гарантуватиме надійність і гласність цивільного обороту нерухомості. Визначено шляхи імплементації іноземного досвіду з метою удосконалення діяльності суб'єктів публічної адміністрації України щодо надання публічних послуг нотаріусами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Акцентовано увагу, що англо-американська система реєстрації правочинів щодо об'єктів нерухомості полягає у внесенні запису в реєстр за вільним вибором учасників правочину. Цю систему доцільніше було б назвати системою обліку документів, оскільки реєстрація є технічною операцією. Власником за англо-американськими правилами є останній добросовісний набувач нерухомого майна. Перехід права власності відбувається внаслідок укладання правочину та заволодіння об'єктом правонабувачем. У США покупцю необхідно відновити весь ланцюг попередніх документів на придбання нерухомості. Правочин може бути визнаний недійсним, якщо особи, що входять, або не входять у ланцюг правочинів, можуть пред'явити права на об'єкт нерухомості. Недостатність законодавчих засобів компенсують адвокати та страхові компанії, які спеціалізуються на перевірці прав продавця. Наразі у Сполучених Штатах Америки активно розвивається система страхування ризиків втрати власності.

Ключові слова: послуга, нерухоме майно, реєстр, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно.

Kondratiev E.E. Foreign experience of providing public services by notaries in the field of state registration of property rights to immovable property.

The scientific article is dedicated to highlighting the foreign experience of providing public services by notaries in the field of state registration of real property rights in the following countries: Bulgaria, Belarus, Russia, Poland, Czech Republic, Switzerland, Italy, Spain, Germany, France, USA, Australia, etc. As a result of the study of world experience, it was concluded that in order to effectively protect the rights to real estate of both private owners and the state, it is necessary to create a single registration system that will guarantee the reliability and transparency of the civil turnover of real estate. Ways of implementing foreign experience have been determined in order to improve the activities of the subjects of the public administration of Ukraine regarding the provision of public services by notaries in the field of state registration of property rights to immovable property.

Attention is drawn to the fact that the Anglo-American system of registration of deeds regarding real estate objects consists in making an entry in the register at the free choice of the participants of the deed. It would be more appropriate to call this system a document accounting system, since registration is a

technical operation. According to Anglo-American rules, the owner is the last bona fide purchaser of real estate. The transfer of ownership occurs as a result of the conclusion of the deed and possession of the object by the transferee. In the USA, the buyer must restore the entire chain of previous documents for the purchase of real estate. The deed can be declared invalid if the persons included or not included in the chain of transactions can assert rights to the real estate object. The lack of legal means is compensated by lawyers and insurance companies that specialize in checking the seller's rights. Currently, the property loss insurance system is actively developing in the United States of America.

Key words: service, real estate, register, state registration of property rights to real estate.

Постановка проблеми. Якісно новий правовий режим регулювання відносин між владними суб'єктами та громадянами – режим партнерських відносин, є визначальною ознакою демократичної країни, що зумовило потребу у комплексному реформуванні управлінських процесів в державі, інститутів українського адміністративного права. Тому використання зарубіжного досвіду надання публічних послуг у сфері приводу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та впровадження його в законодавство України є безумовно актуальним на сьогоднішній час.

Метою даної статті є висвітлення зарубіжного досвіду правового регулювання надання публічних послуг нотаріусами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та його впровадження в Україні.

Для досягнення вищевказаної мети, нами поставлені наступні **завдання**: проаналізувати світовий досвід забезпечення якості надання публічних послуг державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; визначити шляхи імплементації іноземного досвіду в діяльність України.

Стан опрацювання проблематики. Нині, завдяки науковим працям: В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздової, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.О. Легези, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренка, Я.О. Пономарьова, В.П. Тимошука та інших науковців, – досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. Зокрема, В.П. Тимошук, у посібнику «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» в главі третій детально розглянув адміністративну процедуру у зарубіжних країнах [1]. Але у наукових дослідженнях питання вивчення зарубіжного досвіду з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалися.

Виклад основного матеріалу. Об'єктами дослідження обрано демократичні країни світу, а саме: Болгарія, Польща, Чехія, Швейцарія, Італія, Іспанія, Німеччина, Франція, США, Австралія в яких протягом останнього десятиріччя проводились демократичні реформи. При цьому, одним із основних напрямів свого демократичного розвитку зазначені країни обрали саме підвищення якості надання послуг та зміцнення довіри до влади з боку населення, громадськості та приватного сектора.

У Болгарії надання публічних послуг реєстрацію актів з речових прав на нерухоме майно провадить нотаріус. Право власності на майно при цьому виникає з моменту внесення відповідного запису до державного реєстру. Так, нотаріус зобов'язаний здійснити реєстрацію незалежно від наявності заяви від заінтересованої особи. Нотаріус реєструє акти, на підставі яких виникають майнові правовідносини щодо об'єкта нерухомості. Запис про такі акти вчинюється у реєстрових книгах, які є підшивкою актів, що визначають правовий режим нерухомого майна. Відомості про здійснений запис носять відкритий характер і можуть надаватись заінтересованим особам як усно, так і письмово у формі відповідних довідок [2].

У Республіці Польща реєстраційні провадження надання публічних послуг у справах реєстрації прав на нерухоме майно віднесено до компетенції місцевих судів. Покладання обов'язку провадити реєстраційні справи судами є запозиченням німецького досвіду. У Польщі також діє принцип: без реєстрації немає права. Більше того, ухилення або невчасне виконання обов'язку правонабувачем звернутись до суду з реєстрацією набутого речового права передбачає за польським законодавством про проступки (пол. *wykroczenie*) відповідальність у вигляді штрафу [6, с. 104]. Провадження у справах про притягнення осіб до відповідальності за цей вид протиправної поведінки здійснюється судами, вони ж виносять у цих справах рішення, застосовуючи до порушника накладення стягнення. Звертає на себе увагу цікаве правило в польському реєстраційному законодавстві: після укладення нотаріально засвідченого правочину, особливості якого полягають в тому, що нотаріус засвідчує не правочин, а підписи, які ставлять на ньому особи, він

зобов'язаний у семиденний строк з дня здійснення акту, що стосується нерухомості, відправити виписку з реєстрової нотаріальної книги до суду за місцем знаходження нерухомого майна для внесення судовим реєстратором запису в поземельну книгу [6, с. 105].

У Чехії надання публічних послуг щодо реєстрації нерухомості та пов'язаних з нею речових прав здійснюється місцевими органами кадастру, які входять до Чеського управління геодезії та картографії. Загальне правило виникнення речового права на нерухоме майно також присутнє у чеському реєстраційному та цивільному законодавстві. Реєстрація речових прав на нерухомість здійснюється в кількох формах: шляхом внесення запису в реєстрову книгу або відмітки чи примітки, для кожної з яких законом передбачено спеціальний порядок здійснення. При цьому право власності та інші речові права на нерухоме майно реєструються тільки у формі внесення запису, накладення обмеження чи обтяження на речове право, а також їх зняття вноситься до реєстрової книги як примітка.

Згідно з чеським законодавством рішення реєстраційного органу про відмову здійснити державну реєстрацію речових прав можна оскаржити до вищестоящого органу – Чеського управління ведення кадастру. Таке право передбачене і українським реєстраційним законодавством, на відміну від російського, згідно з яким оскарження реєстраційних дій чи бездіяльності органів юстиції (відповідно до російського законодавства реєстрацію нерухомого майна та правочинів з ним покладено на органи юстиції) здійснюється виключно в судовому порядку.

Звернемо увагу на встановлення у Чехії відповідальності за правопорушення в галузі ведення кадастру. Законодавець передбачив відповідальність виключно у вигляді штрафів за порушення строків внесення інформації до кадастрових записів, неповідомлення заявнику інформації на запит щодо реєстрових записів на майно, за надання недостовірної інформації, яка стосується нерухомості.

Головним джерелом інформації про будь-яку нерухомість у Чехії є кадастр (*Katastr nemovitosti*) – комп'ютерна система, де зареєстровані всі земельні ділянки, будинки, квартири, нежилі приміщення (у тому числі й недобудовані), їхні геометричні розміри, площа й місцезнаходження. У кадастрі зазначено права власності й інші майнові права, зафіксовано особисті дані власників і співвласників. В управлінні кадастром будь-яка особа може одержати виписку з інформацією про об'єкт нерухомості, що її цікавить, сплативши при цьому гербовий збір – 100 чеських крон [7].

У Швейцарії записом у реєстрі нерухомості презюмується дійсність правочину та служить (як і в Україні) вагомим доказом правового становища нерухомого об'єкта. Такий запис презюмує наявність у особи прав та добросовісність цієї особи щодо набуття цих прав. Більше того у випадку включення запису в реєстр може бути захищено права і недобросовісного набувача. У реєстраційному законодавстві Швейцарії закріплений принцип публічної відкритості реєстру нерухомості. Проте на практиці отримати доступ до цієї інформації можна лише обґрунтувавши свій інтерес. Проста цікавість не вважається «виправданою цікавістю».

В Італії поземельну книгу веде спеціально уповноважена особа – хранитель поземельної книги. Хранитель веде декілька книг для реєстрації окремих дій, наприклад книгу запису судових рішень, на підставі яких виникає речове право на нерухоме майно. Обов'язковій реєстрації в поземельній книзі підлягають договори про передачу прав власності на нерухоме майно, договори оренди нерухомого майна на строк, більш як десять років та деякі інші договори, які набувають чинності стосовно третіх осіб після здійснення певного запису. Інформація, що міститься в поземельній книзі, є доступною для будь-якої особи. За запитом заявника хранитель поземельної книги зобов'язаний надати йому копію запису в поземельну книгу. Крім цього, сама поземельна книга може бути надана будь-якій заінтересованій особі.

Будь-яка нерухомість в Італії має бути зареєстрована в Консерваторії обліку нерухомості (*Conservatoria dei Registri Immobiliari*). З неї можна отримати інформацію про того, хто є власником нерухомості, яка її кадастрова вартість, точна площа, а також про наявність можливої заборгованості власника. Після підписання завершального акта купівлі-продажу нерухомість реєструється в Консерваторії обліку нерухомості впродовж двох місяців [8].

Для реєстрації будь-яких обмежень на власність, таких як іпотека, арешт чи будь-які інші обмеження в Італії створено спеціальний реєстр (*Conservatoria dei registri*), в якому зосереджено усю інформацію з приводу накладених уповноваженими органами обмежень права.

В Іспанії реєстраційна система введена в дію Законом про іпотеки 1861 року. Відповідно до його вимог був створений Реєстр прав власності на нерухомість, в якому реєструються права влас-

ності на нерухоме майно, інші речові права, їх обмеження і обтяження. Він ведеться за реєстраційними округами, які не стикаються між собою і збігаються з кордонами адміністративних територій Іспанії. Реєстр ведеться в спеціальних книгах, які нумеруються і візуються суддею. Форма і порядок ведення цих книг визначаються Міністерством юстиції Іспанії. Реєстр ведуть особливі державні службовці – реєстратори, які в процесі своєї професійної діяльності підкоряються лише закону і повністю незалежні від держави, у тому числі і в питанні свого фінансування.

Усі записи про права на нерухомість і операції з нею реєструються в Реєстрі прав власності на нерухомість. Права на окремих об'єкт нерухомості реєструються на окремому аркуші запису в хронологічному порядку – таким чином фіксується процес переходу прав на нерухомість. Законним є лише останній правласник, кожне право на нерухомість належить лише одному законному власникові. Усі незареєстровані права на нерухомість недійсні. На реєстратора покладена відповідальність за законність запису, у тому числі і за можливий збиток, заподіяний неправильним записом. Таким чином, тут також діє принцип: все, що записано в реєстрі, є вірним і законним. Інформація Реєстру прав на нерухомість відносно прав, а також зареєстрованих обмежень і обтяжень на нерухоме майно відкрита для заінтересованих осіб.

Таким чином, в іспанській реєстраційній системі існує принцип повної гласності, тобто реєстрація права на нерухомість публічна і відкрита для ознайомлення [9, с. 62]. У сучасній об'єднаній Німеччині поземельна книга ведеться земельним судом за місцем знаходження об'єкта нерухомості. При описі земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, розміщених на них, використовуються дані, надані кадастровою службою: межі ділянки, вид використання (забудована площа, вільна земля), місцезнаходження (адреса), розміри.

Реєстрація в поземельній книзі можлива на підставі заяви однієї із сторін правочину (у цьому випадку другу сторону представляє нотаріус) або спільної заяви. До заяви додається нотаріально посвідчений дозвіл на проведення реєстрації від особи, чий права зачіпає реєстрація, а також додаткова заява від правовідчужувача і правоотримувача про передачу права власності. Окрім перерахованих документів, при передачі земельної ділянки необхідно надати оригінальну довідку фінансової служби, яка підтверджує сплату податку за придбання земельної ділянки і посвідчення територіальної громади про невикористання права переважного придбання.

Перелік документів, необхідних для надання публічних послуг щодо реєстрації речового права у Німеччині, досить короткий. Навіть договір купівлі-продажу особі, яка здійснює надання публічних послуг щодо реєстрації речового права на нерухоме майно, надавати не потрібно, оскільки за німецьким законодавством для передачі прав власності він не є істотним. Це пояснюється тим, що при здійсненні правочину значну вагу має нотаріус.

Після перевірки документів уповноважена особа земельного суду проводить надання публічних послуг щодо реєстрації речових прав у поземельній книзі. Зауважимо, що кандидат на посаду реєстратора речових прав земельного суду у ФРН не обов'язково повинен мати юридичну освіту. Згідно з фактом реєстрації обом сторонам правочину надсилається повідомлення. У випадку якщо оплата за новопроданий об'єкт нерухомості покупцем ще не здійснена, то можливий попередній запис про передачу права власності на користь покупця. Це гарантує його права на придбання об'єкта нерухомості [10, с. 107].

Французька система надання публічних послуг щодо реєстрації речового права не передбачає наявності поземельної книги як такої, тому що основною інформаційною ланкою в цій системі виступає не земельна ділянка, а правонабувач. Реєстрові книги, в яких ведуться реєстраційні записи про права на нерухомість, групуються на аркуші, що є відкритим для правласника, вони отримали назву «Іпотечні книги». У Франції в кожному судовому окрузі знаходиться особливе бюро, що називається «*Conservation des hypothèques*» – («Сховище іпотек»), де здійснюються та централізуються усі формальності та дії, направлені на реєстрацію речового права [11, с. 104].

Нині в Європі відбуваються реформи національних реєстрових систем з метою приведення кадастрово-реєстраційних систем до єдиних стандартів, якими є, зокрема, такі: ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядаються як єдиний об'єкт нерухомості); реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному реєстрі прав; реєстрація прав та ведення кадастрових карт здійснюється однією установою; реєстрація прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та (або) нотаріальних органів); послуги

системи орієнтовані, насамперед, на користувача; система реєстрації прав повинна бути самоокупною [12].

Англо-американська система реєстрації правочинів щодо об'єктів нерухомості полягає у внесенні запису в реєстр за вільним вибором учасників правочину. Цю систему доцільніше було б назвати системою обліку документів, оскільки реєстрація є технічною операцією. Власником за англо-американськими правилами є останній добросовісний набувач нерухомого майна. Перехід права власності відбувається внаслідок укладання правочину та заволодіння об'єктом правонабувачем. У США покупцю необхідно відновити весь ланцюг попередніх документів на придбання нерухомості. Правочин може бути визнаний недійсним, якщо особи, що входять, або не входять у ланцюг правочинів, можуть пред'явити права на об'єкт нерухомості. Недостатність законодавчих засобів компенсують адвокати та страхові компанії, які спеціалізуються на перевірці прав продавця. Наразі у Сполучених Штатах Америки активно розвивається система страхування ризиків втрати власності.

Погоджуючись з Я.О. Пономарьовою, яка у монографічному дослідженні «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» наголосила, що страхування повинно не замінювати реєстрацію прав, а служити інструментом захисту майнових прав. Зауважимо, що, якою б досконалою не була система реєстрації, перехід права власності завжди буде операцією з різним ступенем ризику. Страхування титулу власника розвиватиметься і в Україні, але не замість системи реєстрації, а разом із цією системою реєстрації прав, створюючи додаткові гарантії прав добросовісних набувачів. [13, с. 134]

У 1858 р. у Південній Австралії Р. Торренс ввів систему реєстрації прав на нерухоме майно, яка отримала його ім'я. Ця система поширилась по всій Австралії, її версії прийняті в Англії, в окремих штатах США та Канади, Новій Зеландії та в деяких африканських країнах. Ця реєстраційна система відноситься до систем реєстрації прав на земельні ділянки, згідно з якою держава гарантує точність титулу, який знаходиться в реєстрі, страхуючи від помилок, і за якою незареєстровані правочини не породжують правових відносин між суб'єктами, які не є учасниками правочину. Ця система близька до вітчизняної системи реєстрації прав: коли реєстрації підлягають права та обтяження. Перехід права власності при застосуванні системи Торренса здійснюється за заявою відчужувача [15].

Австралійська кадастрова система хоч і була створена під сильним впливом англійського загального законодавства, але основний акцент був перенесений на врахування потреб величезної країни, в якій почали інтенсивно розвиватись майнові відносини. Наслідком цього стала унікальна реєстраційна система [14]. Основною відмінністю цієї системи від європейських систем є те, що система Торренса базується на кадастрових зйомках окремих земельних ділянок для індивідуальних власників з метою юридичної підтримки трансакцій нерухомого майна.

Висновки. Отже, світовий досвід дає підстави вважати, що для ефективного захисту прав на нерухомість як приватних власників, так і держави необхідно створити єдину формальну реєстраційну систему надання публічних послуг. Вона гарантуватиме надійність і гласність надання публічних послуг щодо обороту нерухомості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.
2. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 234 с.
3. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2011. 20 с.
4. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Одеська нац. юрид. академія, 2006. 195 с.
5. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання публічних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 240 с.
6. Belniak S. Rozwój rynku nieruchomości w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2001. 204 s.
7. Нерухомість в Чехії. URL: <http://interesting.in.ua/neruxomist—v—chexi>.

8. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: Автореф. дис... канд. юрид. наук Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2006. 19 с.
9. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
10. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 № 64 (enero-junio 2020). P. 123–136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>.
11. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 212–224. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12>.
12. Юсип'юк І. Яким бути земельному кадастру України? *Правовий тиждень*. 44 (65). 30 жовт. 2007 р. URL: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=114>.
13. Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: дис. ...кандидата юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 204 с.
14. Дзюбенко О.Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення. URL: www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV64_2007_law/16_dzyubenko_ol.pdf.
15. Легеца Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації в вітчизняне законодавство України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 205–208. URL: http://www.pap.in.ua/1_2016/61.pdf.

РЕАЛЬНОСТІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ОПЕРАЦІЇ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ДОКАЗУВАННЯ

Крилов Д.Б.,
*професор кафедри фінансів,
банківської справи та страхування
Запорізького національного університету
ORCID: 0000-0001-8522-5433*

Крилов Д.Б. Реальність господарської операції в податковому праві: проблеми доказування.

Статтю присвячено проблемам доказування реальності господарської операції у податкових правовідносинах. Поняття реальності господарської операції в Податковому кодексі України відсутнє. Проте на практиці це поняття широко застосовується контролюючими органами під час проведення податкових перевірок. У спосіб визнання господарської операції нереальною, контролюючі органи створюють передумови для донарахування платнику податків сум зобов'язань, які, з точки зору контролюючих органів, були занижені платником податків. Значна частина справ про оскарження податкових повідомлень-рішень стосується результатів податкових перевірок, в яких операція була визнана нереальною, тому у справах про оскарження постає питання доказування (і навпаки, спростування) реальності господарських операцій. Наявний масив інформації з цього питання потребує упорядкування, дослідження, зіставлення та формування рекомендацій, для досягнення більшого ступеня правової визначеності.

Реальність господарської операції є необхідною вимогою для відображення результатів операції у податковому обліку платника податків. Судовою практикою напрацьовані критерії реальності, однак вони потребують деталізації та уточнення задля досягнення правової визначеності. Саме контролюючий орган повинен довести нереальність господарської операції, проте в разі надання ним таких доказів, на платника податків покладається обов'язок їх спростувати.

В статті визначається розподіл тягаря доказування реальності господарських операцій, визначається місце приватно-правової та кримінально-правової преюдиції у доказуванні реальності чи нереальності операцій, з'ясовано значення презумпції правомірності правочину для податкових правовідносин, досліджено значення первинних документів в процесі доказування в таких спорах, визначено межу між принципом індивідуальної відповідальності платника і доктриною «належної обачності», надано рекомендації для контролюючих органів і платників податків щодо доказування в цій категорії спорів.

Ключові слова: бухгалтерський облік, індивідуальний характер відповідальності, належна податкова обачність, первинний документ, реальність господарської операції, розумна економічна причина (ділова мета), рух активів.

Krylov D.B. The reality of an economic transaction in tax law: problems of proof.

The article is devoted to the problems of proving the reality of an economic transaction in tax legal relations. The concept of the reality of an economic transaction is absent in the Tax Code of Ukraine. However, in practice, this concept is widely used by controlling authorities during tax audits. In the way of recognizing the economic transaction as unrealistic, the controlling authorities create the prerequisites for adding to the taxpayer the amounts of liabilities that, from the point of view of the controlling authorities, were understated by the taxpayer. A significant part of cases on appeals of tax notices-decisions concerns the results of tax audits in which the transaction was recognized as unreal, so in appeal cases the question arises of proving (and vice versa, refuting) the reality of economic transactions. The available array of information on this issue needs to be organized, researched, compared and recommendations formed, in order to achieve a greater degree of legal certainty.

The reality of an economic transaction is a necessary requirement for displaying the results of the transaction in the taxpayer's tax records. The criteria of reality have been developed by judicial practice, but they need to be detailed and clarified in order to achieve legal certainty. It is the controlling body that must prove the unreality of the business transaction, however, if it provides such evidence, the tax payer has the duty to refute them.

The article determines the distribution of the burden of proving the reality of economic transactions, determines the place of private law and criminal law prejudice in proving the reality or unreality of transactions. The significance of the presumption of legality of the transaction for tax legal relations is clarified, the importance of primary documents in the process of proof in such disputes is investigated, it is determined the line between the principle of individual responsibility of the payer and the doctrine of "due diligence", recommendations are provided for supervisory authorities and taxpayers regarding proof in this category of disputes.

Key words: accounting, individual nature of responsibility, due diligence, primary document, reality of economic transaction, reasonable economic reason (business purpose), movement of assets.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Поняття реальності господарської операції в Податковому кодексі України (далі – ПК України) відсутнє. Проте на практиці це поняття широко застосовується контролюючими органами під час проведення податкових перевірок. Спростовуючи факт реального здійснення господарської операції, контролюючі органи приходять до висновку про те, що платник податків безпідставно сформував податковий кредит з податку на додану вартість, безпідставно відніс суми таких операцій до складу своїх витрат, та як наслідок, безпідставно зменшив суми своїх податкових зобов'язань як з податку на додану вартість, так і з податку на прибуток підприємств (для фізичних осіб – підприємців на загальній системі оподаткування – це твердження також стосується податку на доходи фізичних осіб та військового збору). У спосіб визнання господарської операції нереальною, контролюючі органи створюють передумови для донарахування платнику податків сум зобов'язань, які, з точки зору контролюючих органів, були занижені платником податків. Значна частина справ про оскарження податкових повідомлень-рішень стосується результатів податкових перевірок, в яких операція була визнана нереальною, тому у справах про оскарження постає питання доказування (і навпаки, спростування) реальності господарських операцій. Наявний масив інформації з цього питання потребує упорядкування, дослідження, зіставлення та формування рекомендацій, для досягнення більшого ступеня правової визначеності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Доктрина реальності господарської операції вже ставала предметом наукових досліджень. Так, як зазначають В. Гвоздій, І. Кальницька, Н. Мисник, К. Манойленко, А. Колібаба, доктрина реальності господарської операції полягає в тому, що наслідки для податкового обліку створює лише фактичний рух активів, а не задекларований на папері. Наслідки застосування цієї концепції: немає придбання активу у вказаного постачальника – немає підстав для податкового обліку відповідної операції [1, с. 6]. Детально розкриваючи суть цієї концепції, О. Зельдіна і В. Гришко зазначають, що правові наслідки у вигляді виникнення права платника податку на формування податкового кредиту настають лише у разі реального (фактичного) вчинення господарських операцій з придбання товарів (робіт, послуг) з метою їх використання у своїй господарській діяльності, що пов'язано з рухом активів, зміною зобов'язань чи власного капіталу платника [2, с. 6].

Пояснюючи мотиви, з яких ця доктрина виникла, О. Білоус у своїй статті зазначає, що господарська операція, для її відображення у податковому обліку підприємства та її врахування під час визначення його податкових зобов'язань, має викликати зміни в структурі активів та зобов'язань, власному капіталі підприємства. Водночас поширеним явищем у економіці є формування первинних документів за наслідками неіснуючих операцій для безпідставного набуття права на податковий кредит та ухилення від сплати податків [3, с. 136]. З іншого боку, застосування цієї доктрини має ризики покладення необгрунтованого тягаря на сумлінного платника податків. Так, як слушно зазначає К. Смолів, неможливо заперечити той факт, що в об'єктивній дійсності можливі випадки реального вчинення господарських операцій фіктивними суб'єктами господарювання, однак знову ж таки ризик відповідальності щодо податкових наслідків таких господарських операцій покладається на сумлінного платника податків [4, с. 96-97].

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень з цього питання, динамічність законодавства і розвиток правозастосовчої практики вимагають актуалізації та систематизації відомостей про суть доктрини реальності господарської операції, а також з'ясування питань практичного характеру, пов'язаних з доказуванням у справах, в яких вимагається довести реальність господарської операції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначити розподіл тягаря доказування реальності господарських операцій, визначити місце приватно-правової та кримінально-правової преюдиції у доказуванні реальності чи нереальності операцій, з'ясувати значення презумпції правомірності правочину для податкових правовідносин, дослідити значення первинних документів в процесі доказування в таких спорах, визначити межу між принципом індивідуальної відповідальності платника і доктриною належної обачності, надати рекомендації для контролюючих органів і платників податків щодо доказування в цій категорії спорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавчим підґрунтям для застосування доктрини реальності господарської операції є положення ст. 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», де дано визначення господарської операції як дії або події, яка викликає зміни в структурі активів та зобов'язань, власному капіталі підприємства [5], а також визначення поняття «розумна економічна причина (ділова мета)» в пп. 14.1.231 п. 14.1 ст. 14 ПК України, під якою розуміється причина, яка може бути наявна лише за умови, що платник податків має намір одержати економічний ефект у результаті господарської діяльності. Економічний ефект, зокрема, але не виключно, передбачає приріст (збереження) активів платника податків та/або їх вартості, а так само створення умов для такого приросту (збереження) в майбутньому [6].

Стандарт доказування, застосований законодавцем в публічно-правових спорах, відрізняється від стандарту доказування в інших видах судочинства. Так, у відповідності до ч. 2 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. Разом з тим, частина перша цієї ж статті містить норму про те, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 78 цього Кодексу [7]. Отже, з одного боку, саме позивач повинен довести обставини, на які посилається як на підставу своїх вимог, проте з іншого боку, саме відповідач повинен довести правомірність прийнятого рішення. Разом з тим, з огляду на загальний характер цих положень та можливість різного тлумачення взаємозв'язку ч. 1 і ч. 2 ст. 77 КАС України, питання про те, чи позивач повинен доводити реальність операції, чи відповідач повинен її спростувати, залишається відкритим, а відповідь на нього лежить в площині розгляду та вирішення кожної окремої справи. В цьому контексті слушною є думка М. Корінька про те, що існує потреба вирішення практичних питань щодо створення системи доказів, що підтверджують реальність здійснення підприємницької діяльності (господарських операцій) суб'єктами господарювання, адже зміни у законодавстві стосовно «первинних документів» знизили рівень їх доказовості для використання суб'єктами господарювання у процесі досудового та судового розгляду стосовно підтвердження фіксації та здійснення господарських операцій [8, с. 98].

Дискусійним є питання можливості застосування преюдиції у приватно-правовому спорі між суб'єктами господарювання щодо виконання умов договору з метою встановлення в адміністративному судочинстві факту реальності операції за таким договором. Наприклад, підприємство № 1 звертається до підприємства № 2 із позовом про стягнення заборгованості за поставлений товар, і в ході розгляду господарської справи суд встановлює, що підприємство № 2 отримало цей товар і повинно за нього розрахуватися. Але в подальшому, контролюючий орган визнає цю операцію нереальною і донараховує підприємству № 2 зобов'язання з податку на додану вартість, стверджуючи про неможливість віднесення сум ПДВ, отриманих від підприємства № 1, до складу податкового кредиту підприємства № 2. При оскарженні податкового повідомлення-рішення постане питання про те, чи можна факти, встановлені в господарському спорі між цими двома підприємствами, вважати преюдиційними в адміністративному судочинстві. З одного боку, існує принцип обов'язковості судових рішень, закріплений в ст. 129 Конституції України, який унеможливорює появу двох судових рішень, які суперечать одне одному. Водночас, існують межі преюдиційності, визначені ст. 78 КАС України. В згаданому випадку позивач (підприємство № 2) може посилатися на те, що факти, встановлені у господарській справі, були встановлені щодо

нього, а відтак ці факти є преюдиційними в силу вимог ч. 4 ст. 78 КАС України. З іншого боку, відповідач (контролюючий орган) може посилається на норму ч. 5 ст. 78 КАС України, яка надає йому право і можливість спростувати обставини, встановлені у справі, в якій контролюючий орган участі не брав. Таким чином, обставини, встановлені судовим рішенням у приватно-правовому спорі, є обов'язковими для адміністративного суду при розгляді публічно-правового спору, в якому бере участь один з учасників приватно-правового спору; проте контролюючий орган, який не брав участі в приватно-правовому спорі, вправі ці обставини спростувати, надавши докази. Отже, преюдиція в приватно-правовому спорі може застосовуватися при доказуванні реальності господарської операції, однак така преюдиція не є абсолютною та залишає для контролюючого органу можливість довести протилежне.

Першу спробу систематизації відомостей про предмет доказування у справах, в яких ставиться питання реальності господарських операцій, було зроблено Вищим адміністративним судом України в листі від 02 червня 2011 р. № 742/11/13-11. Цей лист виокремлює такі критерії реальності: 1) рух активів у процесі здійснення господарської діяльності; 2) установлення спеціальної податкової правосуб'єктності учасників господарської операції; 3) установлення зв'язку між фактом придбання товарів (послуг), спорудженням основних фондів, імпортом товарів (послуг), понесенням інших витрат і господарською діяльністю платника податку [9]. Втім, з моменту складання цього листа минув значний період часу, а на сьогодні суд касаційної інстанції формує свою практику не шляхом складання листів і прийняття постанов Пленуму, а шляхом висловлення правових позицій при розгляді кожної окремої справи. Надалі, на прикладі окремих розглянутих Верховним Судом справ, розглянемо типові випадки вирішення спорів щодо реальності операцій.

Так, у справі № 160/3364/19 Великою Палатою Верховного Суду розглядався спір про скасування податкових повідомлень-рішень про збільшення сум грошових зобов'язань з податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств та накладення штрафних санкцій. Висновки контролюючого органу були засновані на нереальності взаємовідносин покупця з постачальниками, з тих підстав, що при здійсненні досудового розслідування посадові особи контрагентів позивача заперечили свою причетність до спірних господарських операцій. При цьому, вироку в кримінальному провадженні відносно посадових осіб контрагентів не було, а натомість кримінальне провадження було закрито у зв'язку зі звільненням осіб від кримінальної відповідальності через закінчення строку давності. Спроба позивача оскаржити ухвалу суду в кримінальному провадженні виявилася безуспішною, оскільки вказана ухвала не містила висновків відносно позивача та не порушувала його прав. Крім того, контролюючий орган посилався на відсутність у контрагентів трудових ресурсів, транспортних засобів, основних економічних фондів, а також необґрунтованість показників фінансової звітності. Вирішуючи спір, Велика Палата Верховного Суду передусім конкретизувала вимоги щодо стандарту доказування в таких спорах, зазначивши, що у разі надання контролюючим органом доказів, які в сукупності з іншими доказами у справі свідчать про те, що документи, на підставі яких платник податків задекларував податковий кредит та сформував витрати, що враховуються при визначенні об'єкта оподаткування, містять інформацію, що не відповідає дійсності, платник податків має спростовувати ці доводи. Крім того, Велика Палата Верховного Суду підтвердила необхідність застосування доктрини належної обачності платника податків, згідно з якою, контролюючий орган має довести, що платник податків, приймаючи від контрагентів та використовуючи певні документи для цілей податкового обліку, діяв нерозумно, недобросовісно або без належної обачності [10]. В свою чергу, висновок про реальність операцій суд касаційної інстанції мотивував наступним:

1) належним чином складеними первинними документами, які підтверджують як поставку товару позивачеві, так і оплату товару позивачем;

2) пов'язаністю укладених з контрагентами договорів поставки з основним видом господарської діяльності позивача;

3) наявністю висновку експертного економічного дослідження на предмет реальності господарської операції;

4) відсутністю в ухвалях про закриття кримінального провадження відносно посадових осіб контрагентів з так званої «нереабілітуючої» підстави висновків про незаконну діяльність самого позивача;

5) наявністю нотаріально посвідчених заяв посадових осіб контрагентів про те, що операції саме з позивачем не були безтоварними;

б) добросовісністю дій позивача, відсутністю його відповідальності за дії контрагентів, недоведеністю злагодженості дій між позивачем і контрагентами та об'єктивною неможливістю позивача пересвідчитися в тому, чи вчиняв контрагент протиправну поведінку;

7) недоведеністю тверджень контролюючого органу про недостатність у контрагентів ресурсів для поставки, та відсутністю обґрунтування необхідного для контрагентів обсягу таких ресурсів для провадження господарської діяльності [10].

Крім того, згадана постанова має важливе значення для правозастосовчої практики ще й тому, що нею була визнана помилковою практика застосування судами вироків за фактом вчинення кримінального правопорушення, яке було передбачене ст. 205 Кримінального кодексу України (далі – КК України) (до моменту декриміналізації фіктивного підприємництва Законом України від 18 вересня 2019 р. № 101-IX), як преюдиційно встановленого факту нереальності абсолютно всіх господарських операцій, вчинених підприємством з ознаками фіктивності. Практика, що існувала, була спрямована на застосування інструменту кримінальної відповідальності з метою створення контролюючому органу неправомірних переваг в доказуванні нереальності господарської операції. Переважна частина вироків за діючою на той час ст. 205 КК України ухвалювалася на підставі визнання обвинуваченим своєї вини, і тим самим встановлювалися факти, які потім використовувалися при проведенні податкових перевірок по відношенню до контрагентів підприємств з ознаками фіктивності. Верховний Суд України в постанові від 22 вересня 2015 р. у справі № 810/5645/14 фактично визнав таку практику правомірною, після чого сам по собі факт взаємовідносин з підприємством з ознаками фіктивності (без аналізу конкретної господарської операції на предмет її реальності) давав контролюючому органу підстави для визнання всіх без винятку операцій з таким підприємством нереальними. Тож запровадження індивідуального підходу до аналізу кожної окремої господарської операції є позитивним зрушенням у судовій практиці.

Певне узагальнення інформації щодо чинників, які слід довести контролюючому органу, щоб підтвердити нереальність операції, наведене в постанові Верховного Суду від 13 вересня 2022 р. у справі № 812/1564/15. В ній викладено висновок, що про відсутність реального характеру відповідних операцій можуть свідчити, зокрема, наявність таких обставин: неможливість здійснення платником податку зазначених операцій з урахуванням часу, місця знаходження майна або обсягу матеріальних ресурсів, економічно необхідних для виробництва товарів, виконання робіт або послуг, нездійснення особою, яка значиться виробником товару, підприємницької діяльності, відсутність у платника податку необхідних умов для досягнення результатів відповідної підприємницької, економічної діяльності в силу відсутності управлінського або технічного персоналу, основних коштів, виробничих активів, складських приміщень, транспортних засобів, здійснення операцій з товарно-матеріальними цінностями, які не вироблялися або не могли бути вироблені в обсязі, зазначеному платником податку в документах обліку [11]. В згаданій справі, реальність господарських операцій позивача з його контрагентами була встановлена на підставі:

1) наявності первинних документів про отримання товару, робіт та послуг, таких як видаткові накладні, акти приймання-передачі виконаних робіт, акти надання послуг;

2) наявності документів про оплату товару, робіт та послуг, таких як виписки по банківському рахунку, квитанції;

3) наявності документів про транспортування товару, таких як товарно-транспортні накладні, заявки на транспорт, договори про надання транспортно-експедиційних послуг;

4) належної реєстрації контрагентів як платників податку на додану вартість та наявності зареєстрованих податкових накладних;

5) відсутності судових рішень про визнання правочинів недійсними як таких, що порушують публічний порядок;

6) недоведеності сумнівів щодо фактичного руху активів, тверджень щодо збитковості операцій та їхньої суперечності статутній діяльності позивача;

7) наявності преюдиційного судового рішення щодо скасування іншого податкового повідомлення-рішення в пов'язаній справі;

8) відсутності вироку в кримінальному провадженні, внесеному до Єдиного реєстру досудових розслідувань, щодо посадових осіб одного з контрагентів позивача [11].

Важливим питанням при з'ясуванні реальності господарських операцій є необхідність (чи відсутність необхідності) визнання недійсним правочину за позовом контролюючого органу. Таке

повноваження надано контролюючим органам нормою пп. 20.1.20 п. 20.1 ст. 20 ПК України. Водночас, не в усіх випадках контролюючий орган здійснює це повноваження, щоб довести нереальність операції; у подальшому ж, відсутність судового рішення про визнання недійсним правочину стає одним із аргументів на користь реальності операції за таким правочином, що ілюструє і наведена вище практика Верховного Суду. Проте з іншого боку, та ж практика Верховного Суду свідчить про відсутність підстав для застосування презумпції правомірності правочину, закріпленої в ст. 204 Цивільного кодексу України, при розгляді публічно-правових спорів щодо реальності господарської операції. Дійсно, правочин може бути правомірним, однак існує імовірність, що дії, які вчиняються на його виконання, можуть бути відображені виключно на папері, без реального руху активів між сторонами правочину. Тому, сам по собі факт незастосування контролюючим органом свого повноваження звертатись до суду із позовом про визнання правочину недійсним, не свідчить автоматично про реальність всіх господарських операцій за таким правочином; однак відсутність визнання правочину недійсним може бути використано стороною в спорі як один з аргументів на користь реальності операції, але виключно в сукупності з іншими доводами, а не як основний аргумент у спорі.

Важливим джерелом систематизації правових висновків суду касаційної інстанції з приводу реальності господарської операції можна вважати постанову Верховного Суду від 29 липня 2021 р. у справі № 580/2317/19. Серед іншого, вона містить правовий висновок про те, що будь-які документи (у тому числі договори, накладні, рахунки, тощо) мають силу первинних документів лише в разі фактичного здійснення господарської операції. Якщо фактичного здійснення господарської операції не було, відповідні документи не можуть вважатися первинними документами для цілей ведення податкового обліку навіть за наявності всіх формальних реквізитів таких документів, що передбачені чинним законодавством. Наявність належно оформлених первинних документів є обов'язковою ознакою господарської операції, однак не єдиною [12]. З цього можна зробити два висновки:

1) для доведення реальності господарської операції платнику податків обов'язково необхідно надати належним чином оформлені первинні документи, які підтверджують цю операцію, та на підставі яких платником податків були внесені відомості до свого податкового обліку;

2) водночас, в разі надання контролюючим органом доказів, які свідчать про ознаки нереальності (які згадувалися вище, в контексті справи № 812/1564/15), платником повинні бути подані докази на їх спростування.

Аналіз судових рішень в цій категорії спорів дає підстави для висновку про те, що контролюючі органи найчастіше визнають операцію нереальною внаслідок відсутності у контрагента (найчастіше – постачальника товарів, виконавця робіт, надавача послуг) ресурсів, достатніх для провадження такої господарської діяльності. Наприклад, якщо у контрагента немає нерухомого майна, транспортних засобів і працівників, і при цьому такий контрагент здійснює великі обсяги постачання товару на користь платника податків, діяльність якого перевіряється. На підставі отриманої податкової інформації контролюючий орган робить висновок про те, що такому контрагенту ніде зберігати товар, немає чим його перевозити, немає працівників, які можуть цей товар приймати, зберігати, обробляти, навантажувати і перевозити. Водночас досить часто спостерігається поверхневий підхід контролюючих органів до обґрунтування нереальності операцій, адже контрагент може мати не власні, а орендовані приміщення для зберігання товару, може користуватися не власним транспортом, а транспортом залучених перевізників на договірних засадах, а операції з товаром можуть проводити не працівники цього контрагента, а працівники організацій, залучених цим контрагентом на договірних засадах. Звісно, ці обставини важче дослідити, адже не всі операції із залучення перевізників, оренди приміщень тощо є об'єктом оподаткування ПДВ, через те, що відповідні послуги може надавати не платник ПДВ, а відтак в Єдиному реєстрі податкових накладних можуть бути відсутні накладні на такі операції. Крім того, сам контрагент може не реагувати на запити контролюючого органу і не надавати йому інформацію та копії документів на підтвердження наявності у нього достатніх потужностей для здійснення операцій з цим товаром. Разом з тим, доказування не може ґрунтуватися на припущеннях, а сама по собі відсутність у контрагента власних потужностей і працівників ще не є безумовною ознакою нереальності операції. Більше того, небажання посадових осіб контрагента (постачальника) співпрацювати з контролюючим органом і відповідати на його запити – не може слугувати підставою для негативного рішення відносно платника податків (покупця), з огляду на принцип індивідуальної відповідальності.

В судовій практиці в цій категорії спорів нерідко трапляються посилання на рішення Європейського Суду з прав людини у справі ««Булвес» АД проти Болгарії». В цьому рішенні Суд висловив позицію про те, що якщо національні органи влади, за відсутності будь-яких ознак прямої участі фізичної чи юридичної особи в шахрайському зловживанні ланцюгом постачання ПДВ, або знання про це, тим не менше, покарають відповідного одержувача оподаткованої ПДВ поставки внаслідок дій або бездіяльності постачальника, які він не контролює і щодо яких він не має засобів моніторингу або забезпечення відповідності, вони виходять за межі розумного та порушують справедливий баланс, який повинен підтримуватися між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту права власності [13]. Таким чином, дійсно, покупець не може нести відповідальність за дії свого постачальника. Однак, якщо існують дані про те, що покупець, проявивши належну обачність, мав можливість дізнатися про протиправну діяльність постачальника щодо ухилення від сплати податків, але, незважаючи на це, все одно вступив з постачальником у господарські правовідносини, це дає підстави контролюючому органу спростувати реальність таких операцій.

Питання постає також щодо меж необхідної «обачності», з тим, щоб не перекладати на платника податку непропорційний тягар. Так, вступаючи у правовідносини з постачальником, платник податків здатний перевірити відомості про нього у публічних реєстрах (зокрема – перевірити відомості про види економічної діяльності постачальника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; перевірити інформацію щодо кримінальних проваджень у судах відносно посадових осіб потенційного постачальника, за допомогою веб-порталу судової влади України), запитати у постачальника документи (зокрема, копію ліцензії чи інших дозвільних документів, якщо проведення господарської операції їх вимагає, копії документів, які підтверджують відповідність продукції встановленим стандартам і технічним регламентам – на підтвердження того, що така продукція дійсно існує). Водночас, значна частина відомостей мають статус інформації з обмеженим доступом (наприклад, щодо кількості працівників контрагента, наявності у нього в оренді приміщень) чи становлять комерційну таємницю (наприклад, відомості щодо наявності основних засобів, таких як станки чи інша техніка, необхідна для виробництва), і тому вимагати від платника податків отримати ще й цю інформацію перед встановленням відносин з контрагентом (чи надати цю інформацію в подальшому суду при вирішенні спору з контролюючим органом) – є непропорційною вимогою, яка виходить за межі необхідної «обачності». В усякому разі, корисним було б надання Торгово-промисловою палатою України чи профільними громадськими об'єднаннями рекомендацій суб'єктам господарювання щодо належної обачності при виборі контрагента, з точки зору податкових наслідків. Разом з тим, слід також усвідомлювати, що у випадку вступу в господарські відносини з пов'язаною особою рівень необхідної «обачності» має бути вищим, адже в цьому випадку обмежуються (чи взагалі виключаються) можливі посилання платника податку на неможливість ознайомитися з документами пов'язаної особи щодо наявності в неї потужностей, необхідних для виконання господарської операції.

Висновки з дослідження. Встановлено, що реальність господарської операції є необхідною вимогою для відображення результатів операції у податковому обліку платника податків. Судовою практикою напрацьовані критерії реальності, однак вони потребують деталізації та уточнення задля досягнення правової визначеності. Саме контролюючий орган повинен довести нереальність господарської операції, проте в разі надання ним таких доказів, на платника податків покладається обов'язок їх спростувати.

Визначено, що преюдиція у спорі приватно-правового характеру може бути застосована під час вирішення адміністративного спору щодо реальності операції, однак не є абсолютною і залишає контролюючому органу можливість оспорити обставини, встановлені у приватно-правовому спорі.

Встановлено, що для доведення нереальності господарської операції не обов'язковою є наявність вироку суду в кримінальному провадженні відносно контрагента. Водночас, і наявність такого вироку, за умови відсутності в ньому обставин щодо конкретної спірної операції, не спростовує реальність операції. Якщо у відповідному кримінальному провадженні не ухвалено вирок, то факт реєстрації кримінального провадження немає жодного доказового значення у спорі про реальність операції, а отримані в кримінальному провадженні показання не можуть слугувати доказом в адміністративній справі, за відсутності допиту таких осіб адміністративним судом в якості свідків в судовому засіданні.

З'ясовано, що контролюючий орган не зобов'язаний ініціювати визнання правочину недійсним для доведення нереальності операцій. Проте відсутність визнання такого правочину недійсним може бути аргументом на користь позиції платника податків, який повинен оцінюватися виключно в сукупності з іншими доводами.

Дослідження значення первинних документів в процесі доказування в таких спорах дозволяє дійти висновку, що підтверджуючи реальність операції, платнику податків слід надати первинні документи, які її підтверджують, а відсутність таких документів свідчить про відсутність самої операції. Разом з тим, їхня наявність не гарантує визнання операції реальною. Помилки і неточності у первинних документах, які не зачіпають суті операції, не дають підстав визнати операцію нереальною.

Визначено, що сама по собі наявність податкової інформації про відсутність у контрагента необхідних ресурсів для здійснення операцій, не дає підстав для висновку про нереальність операції, з огляду на можливість залучення контрагентом найманих ресурсів. Контролюючим органам рекомендується більш детально з'ясовувати можливість контрагента здійснювати спірні операції, не обмежуватися лише аналізом баз даних, запитувати у контрагентів платника необхідну інформацію та документи.

Обґрунтовано, що платник податків не несе відповідальності за дії його контрагента. Втім, при вступі у господарські відносини слід проявляти належну обачність у виборі контрагента, шляхом перевірки відомостей, які є в публічному доступі, та запитування документів, надання яких не призведе до розкриття контрагентом інформації з обмеженим доступом. При цьому стандарт належної обачності підвищується у разі вступу у господарські відносини з пов'язаними особами. На сьогодні є потреба в розробці рекомендацій та узагальнень щодо стандарту належної обачності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Методичні рекомендації з податкового права / за ред. В. Гвоздія / В. Гвоздій, І. Кальницька, Н. Мисник [та ін.]. Харків: Фактор, 2016. 48 с. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/news/advocatura/2016-05-18.metodychka_gvozdiiy.pdf.
2. Зельдіна О.Р., Гришко В.В. Правові аспекти використання податкової накладної для підтвердження факту постачання товару. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 3–9. URL: <https://economiclaw.kiev.ua/index.php/economiclaw/article/download/1095/1054/>.
3. Білоус О. Доказове значення судових рішень у кримінальному провадженні під час розгляду питання про реальність господарських операцій. *Податкові спори в адміністративному судочинстві*: Збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 4-5 липня 2022 року). Київ: «Компанія „ВАІТЕ“», 2022 р. 240 с. (с. 135–138). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_07_06_zbirnyk_tez.pdf.
4. Смолів К. Співвідношення понять «правочин» та «господарська операція» в контексті здійснення адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 9. С. 92–99. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/09/18.pdf>.
5. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 року № 996-XIV. Дата оновлення: 10 серпня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Дата оновлення: 24 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n256>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 20 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
8. Корінько М.Д. Первинні документи у підтвердженні реальності здійснення підприємницької діяльності. *Науковий економічний журнал «Інтелект XXI»*. Національна економіка. 2018. № 2. С. 95–98. URL: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2018/2018_2/19.pdf.
9. Щодо однакового застосування адміністративними судами окремих приписів Податкового кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України: лист Вищого адміністративного суду України від 02 червня 2011 року № 742/11/13-11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0742760-11#Text>.

10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07 липня 2022 року у справі № 160/3364/19 про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105852864>.
11. Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2022 року у справі № 812/1564/15 про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106215521>.
12. Постанова Верховного Суду від 29 липня 2021 року у справі № 580/2317/19 про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98681476>.
13. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі “BULVES” AD проти Болгарії від 22 січня 2009 року [англійською мовою]. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ ukr#%22item id%22:\[%22001-90792%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/ ukr#%22item id%22:[%22001-90792%22]).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.40>

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Крупнова А.О.,

*аспірант Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені Степана Дем'янчука,*

адвокат

ORCID: 0009-0007-7819-9813

Крупнова А. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

У статті, на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, з'ясовано зміст системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Запропоновано під системою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки розуміти сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влад, державних, громадських та інших організацій і об'єднань, громадян, які можуть брати участь в адміністративно-правовому забезпеченні інформаційної безпеки відповідно до законодавства, що регламентує відносини у сфері інформаційної безпеки.

Встановлено, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки містить у собі широке коло структур як державної, так і недержавної приналежності. Перша група (державні суб'єкти) – представлена державою в особі Президента України, законодавчих, виконавчих і судових органів, які маючи різну компетенцію в сфері адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки виконують в ній ключові завдання та функції. Другу групу (недержавні суб'єкти) можна поділити на дві підгрупи. До першої віднесено суспільство в особі юридичних осіб, а саме: комерційні компанії та недержавні організації (освітні заклади, дослідницькі інститути, науково-аналітичні центри тощо). До другої – фізичних осіб (громадян), які можуть безпосередньо брати участь у забезпеченні інформаційної безпеки, в особі фахівців, експертів, консультантів з інформаційної безпеки тощо.

Запропоновано: включити всіх недержавних суб'єктів до механізму реалізації мети та завдань Стратегії інформаційної безпеки; якомога ширше використовувати можливості недержавних суб'єктів у розглянутій сфері, а тому активізувати залучення громадян, громадських об'єднань, організацій тощо до вирішення проблеми забезпечення інформаційної безпеки; у структурі Ради національної безпеки і оборони України створити Міжвідомчу комісію із забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: система, суб'єкти, адміністративно-правове забезпечення, інформаційна безпека, національна безпека, захист інформації, інформаційні відносини.

Krupnova A. The system of subjects of administrative and legal support of information security in Ukraine.

Based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, the article clarifies the content of the system of subjects of administrative and legal support of information security in Ukraine. It is proposed that the system of subjects of administrative and legal support of information security should be understood as a set of legislative, executive and judicial authorities, state, public and other organizations and associations, and citizens who may participate in administrative and legal support of information security in accordance with the legislation regulating relations in the field of information security.

It is established that the system of subjects of administrative and legal support of information security includes a wide range of structures of both state and non-state affiliation. The first group (state entities) is represented by the State represented by the President of Ukraine, legislative, executive and

judicial bodies, which, having different competencies in the field of administrative and legal support of information security, perform key tasks and functions in it. The second group (non-state actors) can be divided into two subgroups. The first one includes society represented by legal entities, namely, commercial companies and non-governmental organizations (educational institutions, research institutes, research and analytical centers, etc.) The second group includes individuals (citizens) who may be directly involved in ensuring information security, represented by specialists, experts, information security consultants, etc.

It is proposed to: include all non-state actors in the mechanism for implementing the goals and objectives of the Information Security Strategy; make the widest possible use of the capabilities of non-state actors in this area, and therefore intensify the involvement of citizens, public associations, organizations, etc. in solving the problem of information security; create an Interagency Commission on Information Security within the structure of the National Security and Defense Council of Ukraine.

Key words: system, subjects, administrative and legal support, information security, national security, information protection, information relations.

Постановка проблеми. Складність адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки визначається її багатоаспектністю, що зумовлює необхідність участі в цьому процесі безлічі різноманітних суб'єктів, які входять до єдиної системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. Під системою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки слід розуміти сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влад, державних, громадських та інших організацій і об'єднань, громадян, які можуть брати участь в адміністративно-правовому забезпеченні інформаційної безпеки відповідно до законодавства, що регламентує відносини у сфері інформаційної безпеки. Суб'єкти, задіяні в процесі забезпечення інформаційної безпеки, діють у чітко окреслених рамках і суто в межах своєї компетенції. Станом на сьогодні, де інформаційна безпека стає ключовим елементом успіху державної політики та виживання держави загалом, активна участь у її забезпеченні різних суб'єктів стає неминучою та виправданою.

Стан опрацювання проблематики. Різні аспекти проблематики адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні розкривали в своїх працях: І. Арістова, О. Баранов, В. Брижко, О. Довгань, О. Золотар, І. Корж, Р. Калюжний, Б. Кормич, В. Ліпкан, А. Марушак, В. Пилипчук, В. Рубан, Г. Сашук, Я. Собків, С. Феденько, Л. Харченко, В. Шамрай та ін. Визнаючи всю важливість виконаної вченими роботи, водночас необхідно відзначити, що попередні наукові праці, у тому числі на рівні дисертаційних досліджень, головним чином, були присвячені проблемам правового регулювання сфери забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

Метою статті є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, сутності та змісту системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. У системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки основна відповідальність за запобігання та усунення загроз, що знижують рівень інформаційної безпеки, покладається на державні органи, які зайняті державним управлінням у сфері національної безпеки. Однак, виходячи з цілей і завдань, закріплених у Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [1] та Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021 [2], не останню роль у забезпеченні інформаційної безпеки мають відігравати й недержавні структури. Це передбачає наявність комплексної інтеграції зусиль усіх учасників процесу, включно з представниками, як державного, так і приватного секторів, для створення багаторівневої та мультидисциплінарної системи захисту інформації.

У контексті сучасних викликів та загроз національній безпеці України в інформаційній сфері, особливо важливим стає розробка теоретично обґрунтованої класифікації суб'єктів, що входять до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. Хоча класифікація за своєю природою не може бути абсолютно вичерпною через різноманіття інформаційної сфери та постійно мінливі умови, вона має залишатися практичною та функціональною для правозастосування. Вважаємо, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки містить у собі кілька основних груп суб'єктів, кожна з яких відіграє свою роль у запобіганні загрозам національній безпеці України в інформаційній сфері. Перша

група (державні суб'єкти) – представлена державою в особі Президента України, законодавчих, виконавчих і судових органів, які маючи різну компетенцію в сфері адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки виконують в ній ключові завдання та функції. Другу групу (недержавні суб'єкти) можна поділити на дві підгрупи. До першої ми віднесли суспільство в особі юридичних осіб, а саме: комерційні компанії та недержавні організації (освітні заклади, дослідницькі інститути, науково-аналітичні центри тощо). До другої – фізичних осіб (громадян), які можуть безпосередньо брати участь у забезпеченні інформаційної безпеки, в особі фахівців, експертів, консультантів з інформаційної безпеки тощо. Окремо звернемо увагу, що громадяни можуть розглядатися як суб'єкти аналізованої нами системи лише умовно. Адже найчастіше вони беруть участь у забезпеченні інформаційної безпеки опосередковано.

Окреслені групи формують багаторівневу структуру адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, де кожен рівень робить свій внесок у загальну систему захисту. Держава, в особі своїх органів, відіграє ключову роль в адміністративно-правовому забезпеченні інформаційної безпеки. Володіючи значними ресурсами, вони виконують широкий спектр завдань та функцій, починаючи з розроблення та впровадження правових актів, що стосуються інформаційної сфери, і закінчуючи регулюванням і контролем виконання цих актів. На додачу до цього, держава фінансує освітні програми для підготовки фахівців, співпрацює на міжнародному рівні для захисту від транскордонних інформаційних загроз, стимулює розвиток технологій у сфері інформаційної безпеки тощо. Ефективна державна участь і координація між різними органами та секторами є критично важливою для створення надійної системи із захисту національної безпеки України в інформаційній сфері. Державна участь є невід'ємною та критично важливою у забезпеченні комплексного захисту інформації на всіх рівнях. Державні ініціативи та дії спрямовані на створення надійної та стійкої системи інформаційної безпеки, здатної протистояти сучасним загрозам і викликам. Щодо суспільства та громадян, то вони доповнюють роботу, яку здійснюють державні органи, вносячи інновації та спеціалізовані знання, що допомагають у розв'язанні специфічних завдань і створенні нових технологічних рішень, які сприяють забезпеченню інформаційної безпеки. Отже, важливість кожної з цих груп не може бути недооцінена, оскільки тільки спільні зусилля всіх суб'єктів, які входять до єдиної системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки дають змогу створити ефективну та стійку систему захисту інформаційного простору. У цьому разі розвиток міжсекторальної взаємодії та посилення співробітництва між усіма зацікавленими сторонами, а також залучення громадськості до процесів ухвалення рішень та контролю за дотриманням інформаційної безпеки, стають ключовими елементами у зміцненні національної безпеки України в інформаційній сфері. Розглядаючи можливі напрями організації спільної діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, необхідно мати на увазі, що взаємодію в широкому плані можна здійснювати у формах взаємного обміну інформацією, спільного планування та проведення заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення спільних завдань, організації спеціального моніторингу тощо.

Надана класифікація дає змогу визначити чіткі рамки для правового регулювання та управління в цій сфері, враховуючи різні рівні відповідальності та можливості позначених нами груп. Вона сприяє розробленню цілеспрямованих нормативно-правових актів, які стосуються як окремих суб'єктів, так і їх групи, або всієї системи загалом. Такий підхід дає змогу створити стійку й адаптивну систему адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, яка здатна ефективно реагувати на внутрішнє та зовнішнє середовище, що динамічно змінюється.

До системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні відносяться: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; Міністерство культури та інформаційної політики України; Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України; Національна поліція України; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Державна прикордонна служба України; Державна спеціальна служба транспорту; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Збройні Сили України та інші органи виконавчої влади та військові формування, які входять до сектору інформаційної безпеки; органи місцевого самоврядування; судові органи; комерційні компанії; недержавні організації та громадяни.

Розглядаючи державу як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, наділену відповідними повноваженнями в особі державних органів і посадових осіб, не-

обхідно зазначити, що діяльність, пов'язана з адміністративно-правовим забезпеченням інформаційної безпеки, має будуватися на основі розмежування повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету і територіальної цілісності України, визначає основні напрями політики щодо забезпечення інформаційної безпеки, здійснює керівництво органами забезпечення інформаційної безпеки, контроль за їхньою діяльністю. Президент України здійснює контроль за сектором інформаційної безпеки як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Згідно ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [3] до її функцій пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням інформаційної безпеки можна віднести наступні: внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері інформаційної безпеки; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки у мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. В структурі Ради національної безпеки і оборони України є Центр протидії дезінформації, утворений її Рішенням «Про створення Центру протидії дезінформації» від 11.03.2021 р. № 106 [4]. Центр забезпечує здійснення заходів щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки України, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою [5]. У своїй діяльності Центр висвітлює тенденції з інформування стану військової справи, ОПК, боротьби зі злочинністю та корупцією, зовнішньої та внутрішньої політики, економіки, об'єктів критичної інфраструктури, екології, охорони здоров'я, соціальної сфери, формування суспільної свідомості, науково-технологічного напрямку тощо [6]. Центр протидії дезінформації, діючи в структурі Ради національної безпеки і оборони України, ефективно стримує поширення дезінформації та інформаційного тероризму, сприяючи стабільності та безпеці держави. Особлива увага приділяється протидії іноземним інформаційним впливам, особливо в умовах поточного воєнного конфлікту, що дає змогу Україні захищати свої національні інтереси, зміцнювати державний суверенітет і підтримувати суспільну довіру. Загалом Рада національної безпеки і оборони України створює прийнятні умови для реалізації Президентом України його конституційних повноважень пов'язаних із забезпеченням інформаційної безпеки, виявляє інформаційні загрози та розробляє відповідні програми протидії, визначає стратегію інформаційної безпеки.

Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України як суб'єкти системи визначають пріоритети в захисті життєво важливих інтересів об'єктів інформаційної безпеки, розробляють загальні засади правового регулювання відносин в інформаційній сфері, встановлюють порядок організації та діяльності органів забезпечення інформаційної безпеки. Так, Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, формує державну політику і законодавчу базу в інформаційній сфері та здійснює контроль за практикою застосування законодавчих актів у діяльності суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки та їх посадових осіб; здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору інформаційної безпеки та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання; створює комітети, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів сектору інформаційної безпеки; для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сфері інформаційної безпеки створює тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії; проводить парламентські слухання з питань інформаційної безпеки, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання. Кабінет Міністрів України забезпечує формування та реалізацію інформаційної політики держави, забезпечує інформаційний суверенітет, фінансування програм, пов'язаних з інформаційною безпекою, розробляє та затверджує план за-

ходів з реалізації Стратегії інформаційної безпеки, на основі якого відповідні органи виконавчої влади реалізують заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки [2], звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України здійснює керівництво підвідомчими йому органами виконавчої влади, що входять до системи забезпечення інформаційної безпеки, організовує розроблення та реалізацію заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки зазначеними органами.

Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України виконують найважливіші функції в системі забезпечення інформаційної безпеки країни. Правове регулювання, управління та контроль з боку цих органів дають змогу формувати ефективну та адаптивну політику в секторі інформаційної безпеки, що є ключовим для підтримання національної безпеки України загалом. Комплексний контроль за діяльністю суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки зміцнює довіру суспільства та підвищують захищеність інформаційного простору країни, що створює надійне підґрунтя для її існування в існуючих сьогодні умовах геополітичного виклику.

Міністерство культури та інформаційної політики України (МКІП), основним завданням якого є забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах інформаційного суверенітету (у частині повноважень з управління цілісними майновими комплексами державного підприємства «Мультимедійна платформа іномовлення України» та Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ»), інформаційної безпеки України [7]. В сфері інформаційної безпеки МКІП реалізує наступні заходи: розробляє заходи щодо запобігання внутрішньому і зовнішньому інформаційному впливу, який загрожує інформаційній безпеці держави, суспільства, особи; розробляє плани заходів щодо сприяння незалежності засобів масової інформації, захисту прав журналістів та споживачів інформаційної продукції; організовує проведення досліджень впливу результатів діяльності засобів масової інформації на суспільну свідомість; сприяє дотриманню в Україні свободи слова; розробляє та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України програмні документи у сфері захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу; забезпечує моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних засобах масової інформації; забезпечує організацію та проведення мистецьких конкурсів з метою реалізації культурно-мистецьких проєктів, спрямованих на здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору; вживає заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, зокрема на тимчасово окупованих територіях, відповідно до покладених на МКІП завдань; вживає разом з іншими органами державної влади заходів до захисту неповнолітніх від негативного впливу інформаційної продукції, зокрема аудіо- і відеопродукції, яка становить загрозу суспільній моралі або може зашкодити фізичному, психічному чи моральному розвитку неповнолітніх; надає методичну та практичну допомогу засобам масової інформації у сфері інформаційного суверенітету України (у частині повноважень з управління цілісним майновим комплексом Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ») та інформаційної безпеки [8]. Отже, Міністерство культури та інформаційної політики України відіграє критичну роль у захисті та розвитку інформаційного суверенітету країни. Через свої різноманітні ініціативи та програми, МКІП зміцнює інформаційну безпеку, підтримує незалежність ЗМІ, захищає права журналістів і споживачів інформаційної продукції, та сприяє дотриманню свободи слова. Заходи, що вживаються Міністерством, спрямовані на формування в межах країни стійкого національного інформаційного простору.

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованої Російською Федерацією території України, а також прилеглих до неї територій, дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, інформаційного суверенітету України у сфері захисту прав примусово переміщених (депортованих) осіб, зокрема захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою [9]. Міністерство виконує безліч функцій, спрямованих на підтримку і захист прав людини. Основний акцент робиться на інформаційній підтримці населення, яке проживає на окупованих територіях і прилеглих до них районах, що охоплює збір та аналіз інформації щодо дотримання міжнародного гуманітарного права, а також щодо порушень прав людини, включно з фактами незаконного позбавлення волі. В умовах триваючого військового конфлікту та інформаційної війни, роль Міністерства стає стратегічно значущою. Воно займається узагальненням даних щодо порушень міжнародного гуманітарного права і прав людини, систематиза-

цією фактів незаконних дій збройних формувань та окупаційних адміністрацій. Ця інформація використовується для формування обґрунтованих звернень і звітів до міжнародних органів та інституцій, що сприяє формуванню міжнародного тиску на агресора та захисту прав українських громадян. До того ж Міністерство веде активну інформаційну кампанію, спрямовану на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів та протимінної діяльності, що також сприяє захисту та інформуванню населення на окупованих та прилеглих територіях. У сукупності, ці дії Міністерства сприяють зміцненню інформаційного суверенітету України та формуванню сталого державного інформаційного поля, що має стратегічне значення для національної безпеки та захисту державних інтересів в умовах воєнного конфлікту.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, яка є державним органом, який призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, активної протидії агресії у кіберпросторі, а також інших завдань відповідно до закону [10]. Служба відіграє ключову роль в адміністративно-правовому забезпеченні інформаційної безпеки, забезпечуючи захист від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз. Як інтегральна частина сектору безпеки і оборони України, Служба сприяє зміцненню стабільності та безпеки держави шляхом захисту інформаційних ресурсів, забезпечення безпеки зв'язку та контролю за обігом секретної інформації. Її діяльність спрямована на запобігання кіберзагрозам, шпигунству та іншим формам інформаційного впливу, що робить її незамінним елементом у забезпеченні національної безпеки України загалом.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. Національна комісія здійснює: державне регулювання, а також державний нагляд (контроль) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства у сферах: електронних комунікацій; радіочастотного спектра; надання послуг поштового зв'язку; заходи щодо сприяння адаптації (гармонізації) законодавства України у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку до законодавства Європейського Союзу [11]. Національна комісія відіграє суттєву роль у забезпеченні відповідності та дотримання законодавства в ключових галузях інформаційної безпеки: комунікації та зв'язку. Здійснюючи державне регулювання та нагляд, комісія не лише запобігає порушенням, а й активно працює над інтеграцією українського законодавства з нормами ЄС.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, що здійснює державне регулювання, нагляд і контроль у сфері медіа. Національна рада відіграє ключову роль у сфері медіа. Вона відповідає за розвиток суспільного мовлення, що важливо для зміцнення демократичних інститутів і забезпечення доступу громадян до об'єктивної та неупередженої інформації. Ініціатива щодо переходу на цифрове ефірне телебачення також заслуговує на увагу, оскільки це покращує контроль над інформацією, що, безсумнівно, сприяє забезпеченню інформаційної безпеки. У цьому напрямі Національна рада ставить на чільне місце посилення національних пріоритетів у медіапросторі, що сприяє збереженню культурної спадщини та підтримці національної ідентичності української нації. Регулярний аналіз та огляд дезінформації, здійснюваний Національною радою, є важливими елементами боротьби з пропагандою та захистом громадської думки від впливу шкідливих інформаційних атак. Зазначені дії у своїй сукупності сприяють створенню більш здорового інформаційного середовища в країні.

Збройні Сили України – військове формування, на яке покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [12]. Інформаційну безпеку у сфері оборони держави забезпечує належним чином урегульована та дієва інформаційна діяльність Збройних Сил України, яка спрямована на: створення нормальних умов функціонування з'єднань, військових частин і підрозділів, чим підкреслюється подвійний взаємозв'язок і залежність між діяльністю Збройних Сил України та інформаційною безпекою; недопущення витoku державної таємниці, розповсюдження службової інформації, персональних даних, а також неправдивої інформації у сфері оборони країни; недопущення деструктивного інформаційного впливу на особовий склад підрозділів і населення України у сфері функціонування Збройних Сил України; недопущення кібератак на інформаційні системи відомчого та міжвідомчого характеру [13, с. 240]. Загалом інформаційна безпека, що здійснюється Збройними Силами України, цілеспрямовано

фокусується на запобіганні як поточним, так і потенційним загрозам, що спрямовані проти Збройних Сил. Ефективність цих заходів залежить від ретельного і стратегічного планування інформаційних операцій, які призначені для запобігання реалізації загроз у реальні дії, а також від суворого дотримання встановленого законодавства в процесі виконання різних аспектів інформаційної діяльності Збройними Силами України. Усе це передбачає використання комплексного підходу до управління інформаційною безпекою, який має охоплювати як оперативні, так і превентивні заходи для захисту критично важливої інформації та підтримання загальної готовності Збройних Сил України до відсічі зовнішніх і внутрішніх загроз. Ефективне управління інформаційною безпекою допомагає запобігти можливим загрозам та забезпечує стабільне функціонування Збройних Сил України, що є ключовим для забезпечення виживання країни.

Служба безпеки України, яка є органом спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України. Служба здійснює державне управління в галузі забезпечення безпеки, і окремо перед нею поставлено таке завдання, як забезпечення інформаційної безпеки України. Служба безпеки України у межах компетенції здійснює: моніторинг спеціальними методами і способами вітчизняних та іноземних засобів масової інформації та Інтернету з метою виявлення загроз національній безпеці України в інформаційній сфері; протидію проведенню проти України спеціальних інформаційних операцій, спрямованих на підрив конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, загострення суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації [2]. В структурі Служба безпеки України функціонує Департамент кібербезпеки СБУ, який займається комплексним контррозвідальним захистом інформаційної та кібернетичної безпеки держави. Пріоритетними завданнями на цьому напрямі діяльності Служби є: боротьба з кібертероризмом і кібершпигунством; розслідування кіберінцидентів і кібератак на державні електронні інформаційні ресурси; протидія проведенню ворожих спеціальних інформаційних операцій [14]. До того ж Служба безпеки України здійснює організацію забезпечення криптографічної та інженерно-технічної безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем, а також систем шифрованого, засекреченого та інших видів спеціального зв'язку.

Національній поліції України, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку у сучасних умовах прогресивного інформаційно-комунікаційного розвитку притаманні наступні напрями адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки: організація протидії не бажаному для інтересів суспільства й держави впливу за допомогою технічних засобів захисту, причому засоби захисту мають бути адекватними засобам впливу, що означає необхідність застосування належних за кількістю та якістю технічних засобів захисту інформаційних систем (наприклад, створення системи просторового зашумлення для приховування інформації в обмеженому середовищі чи екранування технічних засобів у приміщенні); організація протидії негативному впливу на учасників інформаційних відносин, зокрема протидія кіберзлочинам як таким, що несуть безпосередню суспільну небезпеку; визначення майнових і моральних утрат та їхня мінімізація в разі порушення функціонування інформаційної системи, важливої для належного забезпечення інтересів суспільства та держави, включаючи взаємодію з іншими правоохоронними та судовими органами як України, так і зарубіжних держав для притягнення до відповідальності й відшкодування заподіяних протиправними діями (бездіяльністю) збитків [15, с. 187]. Що стосується повноважень поліції щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, то до них насамперед слід віднести: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень у сфері інформації; виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень у сфері інформації, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень у сфері інформаційної безпеки; вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, які виникли внаслідок вчинення кримінального, адміністративного правопорушення у сфері інформаційної безпеки; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у сфері інформації та інформаційної безпеки в межах визначеної підслідності; розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, які вчинили зазначені вище правопорушення; у випадках, визначених законом, здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення у сфері інформації, прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень, забезпечення їх виконання [16, с. 170-171] та ін.

Не можна не погодитися з тим, що основний тягар реалізації державної політики в галузі інформаційної безпеки лягає на органи виконавчої влади, які здійснюють на основі законодавства адміністративно-державне управління. Важливою особливістю участі державних органів, зокрема й органів виконавчої влади, у реалізації заходів із забезпечення інформаційної безпеки є те, що кожен із цих органів здійснює свою діяльність на базі використання складових інформаційної інфраструктури суспільства, виробляє і споживає певні інформаційні ресурси, вступає у відносини з громадянами і, як представник власника державних інформаційних ресурсів і частини компонентів інформаційної інфраструктури, повинен вживати заходів щодо забезпечення їхньої безпеки [17, с. 270]. Загалом у своїй сукупності органи виконавчої влади: забезпечують виконання законодавства України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України в галузі адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки; у межах своєї компетенції вносять пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки та розробляють правові акти у зазначеній сфері, подають їх у встановленому порядку на розгляд Президенту України, Кабінету Міністрів України та ін. вищим за рівнем органам; взаємодіють між собою з питань виконання законодавства у зазначеній сфері.

Щодо міжвідомчих і державних комісій, які створюються Президентом України та Кабінетом Міністрів України, то вони відповідно до наданих їм повноважень розв'язують локальні завдання в рамках адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. Предмети їхнього відання, як і предмети відання органів виконавчої влади, визначаються положеннями про них, а владні повноваження, як правило, обмежуються ухваленням рішень, що мають рекомендаційний характер.

Судовим органам у системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки також належить не остання роль. Вони здійснюють правосуддя у справах, пов'язаних із посяганнями на законні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави в інформаційній сфері, та забезпечують судовий захист фізичних і юридичних осіб, чиї права було порушено у зв'язку з діяльністю із забезпечення інформаційної безпеки України. Предметом відання органів судової влади є соціальні конфлікти, пов'язані з дійсним або передбачуваним порушенням правових норм, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері. Їхні владні повноваження полягають у можливості ухвалення рішень у справах, обов'язкових для виконання всіма учасниками конфлікту. Судові органи, виконуючи свої функції, не тільки застосовують чинне законодавство, а й формують правозастосовчу практику, важливу для розвитку всієї системи інформаційної безпеки. Судові рішення в цих справах допомагають в інтерпретації правових норм, забезпечуючи тим самим передбачуваність і стабільність правозастосування, що критично важливо для захисту законних інтересів людини і громадянина, суспільства і держави. Ба більше, судові органи сприяють зміцненню законності та правопорядку в інформаційній сфері, що є суттєвим елементом загальнодержавної стратегії у сфері інформаційної безпеки. Виконуючи превентивну функцію, суди сприяють недопущенню нових порушень у цій царині, що зі свого боку підвищує довіру суспільства до механізмів захисту прав і свобод людини в умовах цифровізації.

Продовжуючи наше дослідження, акцентуємо увагу на тому, що розв'язання проблем інформаційної безпеки не може бути успішним, якщо в її адміністративно-правовому забезпеченні не братимуть участі різноманітні недержавні, громадські та ін. організації, а також громадяни, основна роль яких полягає у сприянні державним органам у частині виконання ними функцій та завдань у сфері інформаційної безпеки.

Значний вплив недержавних суб'єктів на процеси формування та збереження інформаційної безпеки як складової національної безпеки пояснюється вимогами сучасних міжнародних подій та результатами практичної діяльності недержавних суб'єктів, їх високої активності в політичному та соціальному житті країни, високого професійного та наукового потенціалу активістів, глибоких знань соціальних, політичних, економічних проблем сучасної України, досвіду міжнародного спілкування, знайомства зі шляхами вирішення проблем у демократичних країнах світу. Розглядаючи діяльність недержавних суб'єктів по адміністративно-правовому забезпеченню інформаційної безпеки, необхідно зазначити, що на них обов'язки з безпосереднього забезпечення безпеки не покладаються; вони покликані виконувати інші функції. Недержавні суб'єкти: беруть участь у роботі консультативно-дорадчих органів при органах державного управління у сфері контролю та регулювання інформаційних ресурсів країни; беруть участь у публічних громадських обговореннях, що проводяться державними суб'єктами адміністративно-правового забезпечення

інформаційної безпеки; займаються підготовкою інформаційних запитів та скарг про інформаційні правопорушення у процесі громадського контролю за дотриманням законності впроваджених заходів у сфері забезпечення інформаційної безпеки держави; вивчають громадську думку та доводять основні кризові явища у суспільстві до державних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки [18, с. 297]. Отже, недержавні суб'єкти беруть активну участь і надають дієву підтримку державним суб'єктам адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в реалізації їхніх завдань та функцій.

Характерною особливістю всіх недержавних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки є те, що їхнє коло і статус залишається невизначеним. Вбачається, що ситуація, яка склалася, є суттєвим упущенням, оскільки вона не сприяє консолідації суспільства в запобіганні головних загроз інформаційній безпеці держави. Вважаємо, що дана прогалина в законодавстві потребує негайного усунення, шляхом включення всіх недержавних суб'єктів до механізму реалізації мети та завдань Стратегії інформаційної безпеки, а не лише наукових та науково-дослідних установ, які повинні забезпечувати науково-аналітичне та експертне супроводження процесу формування та реалізації державної інформаційної політики [2]. Іншою характерною особливістю статусу недержавних суб'єктів є те, що більшість нормативно-правових актів, які визначають порядок діяльності комерційних компаній, освітніх установ, дослідницьких інститутів, науково-аналітичних центрів тощо, є тимчасовими, а також значно застарілими, такими, що не відповідають вимогам часу. Обидві ці обставини перешкоджають їх становленню як повноцінних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. Вбачається, що необхідно якомога ширше використовувати можливості недержавних суб'єктів у розглянутій сфері, а тому активізувати залучення громадян, громадських об'єднань, організацій тощо до вирішення проблеми забезпечення інформаційної безпеки.

Проведений аналіз підтверджує чільну роль державних органів влади в рамках адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. Ці органи виступають основними суб'єктами, що мають двоїсте становище в адміністративних правовідносинах. По-перше, державні органи несуть адміністративну відповідальність за свої дії у сфері інформаційної безпеки. По-друге, вони наділені повноваженнями для здійснення правозастосовчої діяльності, включно з притягненням до адміністративної відповідальності інших суб'єктів за порушення законодавства у сфері інформаційної безпеки. Таке становище передбачає використання різних заходів впливу на порушників у зазначеній сфері, які не просто є реактивними, а такими, що створюють систему обмежень, які можуть стосуватися різних аспектів їхнього життя. Важливість такого підходу полягає у формуванні умов, за яких порушення інформаційної безпеки фізичними та юридичними особами сприйматиметься як діяння, пов'язане з реальними, відчутними негативними наслідками. Варто зазначити, що ефективність заходів впливу, а внаслідок чого й ефективність усієї системи адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, безпосередньо залежить від якості законодавчої бази та механізмів її виконання, що вимагає постійного аналізу й адаптації правових норм відповідно до мінливих умов інформаційного простору. Цьому питанню більш детальну увагу буде приділено в наступних розділах нашого дисертаційного дослідження.

У рамках адміністративно-правової регуляції, державні органи, що володіють повноваженнями у сфері забезпечення інформаційної безпеки, несуть посилену відповідальність за дотримання правових норм. Це позиціонує їх як ключових акторів у забезпеченні законності та порядку в інформаційному просторі, де порушення можуть мати серйозні наслідки для національної безпеки України загалом. Коли державні органи стикаються з ознаками адміністративних правопорушень, вони зобов'язані діяти в суворій відповідності до закону. Порядок дій охоплює не тільки ідентифікацію та документування самого факту правопорушення та його обставин, а й установлення осіб, відповідальних за його скоєння. Держава вимагає від органів влади застосування всіх необхідних заходів для покарання винних, накладення на винних різноманітних адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зазначений обов'язок вимагає від державних органів високого ступеня професіоналізму і точності в застосуванні правових актів, оскільки будь-які помилки можуть призвести до негативних наслідків, включаючи неправомірне обмеження прав і свобод людини і громадянина. Також не варто забувати про випадки зловживання владою у сфері інформаційної безпеки. У зв'язку з цим, державні органи перебувають під суворим перехресним контролем під час виконання ними своїх завдань та функцій, і адміністративна відповідальність тут виступає як механізм забезпечення сумлінності дій

посадових осіб органів державної влади. У профільній літературі неодноразово наголошувалося на тому, що така система не тільки сприяє підтримці порядку в інформаційній сфері, а й стимулює державні структури до постійного вдосконалення своїх процедур і практик, що в підсумку сприяє зміцненню адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки містить у собі широке коло структур як державної, так і недержавної приналежності, що неминуче породжує приватні, відомчі інтереси, взаємне суперництво. Їхня діяльність має чітко вписуватися в річище єдиної, цілеспрямованої державної інформаційної політики, що являє собою сукупність цілей, які відображають національні інтереси України в інформаційній сфері, і тому вона потребує ефективної координації на всіх наявних рівнях. На нашу думку, загальне регулювання діяльності різних суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в умовах воєнного стану повинен узяти на себе орган, що має значний вплив і авторитет. Незважаючи на те, що центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері інформаційної безпеки є Національна комісія, що здійснює державне регулювання з питань інформаційної безпеки, вважаємо, що в умовах сьогодення, в цьому питанні, вона має передати всі свої повноваження Раді національної безпеки і оборони України, яка вже займається координацією та здійсненням контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері інформаційної безпеки в умовах воєнного стану. У структурі Ради слід створити Міжвідомчу комісію із забезпечення інформаційної безпеки. І саме така Комісія, наділена відповідними повноваженнями, через Раду національної безпеки і оборони України підпорядкована безпосередньо Президенту України, має виконувати багатопланову роль розробника політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки та координатора її здійснення в непростих умовах, в яких існує країна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018. № 31. Ст. 241.
2. Стратегія інформаційної безпеки, затверджена Указом Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n5> (дата звернення: 11.06.2024).
3. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998. № 35. Ст. 237.
4. Про створення Центру протидії дезінформації: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.03.2021 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-21#Text> (дата звернення: 11.06.2024).
5. Положення про Центр протидії дезінформації, затверджено Указом Президента України від 07.05.2021 р. № 187/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2021#Text> (дата звернення: 11.06.2024).
6. Про Центр. URL: <https://cpd.gov.ua/documents/про-центр/> (дата звернення: 08.06.2024).
7. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.06.2024).
8. Інформаційна політика та безпека. Основні напрямки діяльності. URL: <https://mcpir.gov.ua/informatsiyua-polityka-ta-bezpeka/osnovni-napriamky-diiialnosti/> (дата звернення: 08.06.2024).
9. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 06.05.2020 р. № 371). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.06.2024).
10. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2006. № 30. Ст. 258.
11. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16.12.2021 р. № 1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення: 11.06.2024).

12. Про Збройні Сили України: Закон України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992. № 9. Ст. 108.
13. Тична Б.М. Інформаційна безпека як основа інформаційної діяльності Збройних Сил України. *Право і суспільство*, 2020. № 2. Частина 2. С. 236–241.
14. Захист інформаційного та кіберпростору. URL: <https://ssu.gov.ua/zabezpechennia-informatsiinoi-bezpeky> (дата звернення: 09.06.2024)
15. Пересада О.М. Роль Національної поліції України в забезпеченні інформаційної безпеки держави: теоретико-методологічні аспекти. *Правовий часопис Донбасу*, 2019. № 4 (69). С. 183–189.
16. Негодченко В.О. Інформаційна безпека в органах Національної поліції України: адміністративно-правове забезпечення. *Право і суспільство*, 2020. № 6. С. 167–174.
17. Стрельцов А.А. Теоретические и методологические основы правового обеспечения информационной Безопасности России: дис. ... д-ра юрид. наук: 05.13.19. М., 2004. 371 с.
18. Сіпайло Л.Г., Сіпайло Н.А. Діяльність неурядових організацій у системі забезпечення інформаційної безпеки країни. *Глобальні та національні проблеми економіки*, 2017. Випуск 18. С. 296–299.
19. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності в ході проведення досудового розслідування. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*, 2024. Випуск 81(1). С. 168–179.
20. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності під час судового розгляду. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2024. Випуск 2. С. 719–731.
21. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Організаційні проблеми реалізації принципу змагальності у кримінальному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2024. № 1. С. 328–340.
22. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності в кримінальному процесі країн романо-германської правової сім'ї. *VI Міжнародна науково-теоретична конференція «Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень» (08.03.2024; м. Вінниця, Україна)*, 2024. С. 64–70.
23. Чепель О.В., Габрелян А.Ю. Показання свідка в кримінальному процесі: поняття, зміст, вимоги. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2023. № 4. С. 451 – 458.
24. Чепель О.В., Габрелян А.Ю. Система прав свідка в кримінальному процесі: стан, проблеми та шляхи їх подолання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2023. № 4. С. 168–180.
25. Чепель О.В., Габрелян А.Ю. Адвокат свідка: проблематика правового статусу. *Science of XXI century: development, main theories and achievements: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the V International Scientific and Theoretical Conference (January 26, 2024)*. Helsinki, Republic of Finland: International Center of Scientific Research, 2024. С. 131–136.

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.41>

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПОСАДОВИМИ ТА СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ, ЯКІ ПРИХОВУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ліховіцький Я.О.,
доктор юридичних наук, проф.,
проф. кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-8537-2676
e-mail: lihovickiy.jo@gmail.com

Довба Т.В.,
здобувач кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
асистент кафедри міжнародного права
ORCID: 0009-0004-3510-0113
e-mail: taras.dovba@uzhnu.edu.ua

Ліховіцький Я.О., Довба Т.В. Формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення.

Вказується, питанню визначення терміну а також повноважень та особливостей посадової та службової осіб присвячена значна кількість наукових робіт. Проте дослідження у сфері формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення, є актуальною та важливою для забезпечення демократії, правової держави та довіри громадян до владних структур. Незважаючи на існуючі нормативні акти і механізми, які регулюють повноваження та відповідальність посадових осіб, проблема приховування адміністративних правопорушень залишається серйозним викликом.

Відзначається, відповідно до принципу верховенства права, держава має гарантувати рівність перед законом і відповідальність за порушення закону. У сучасному світі питання державного управління та контролю за діяльністю посадових та службових осіб є критично важливими для забезпечення правової держави та довіри громадян до владних структур. Проблема приховування адміністративних правопорушень посадовими особами стала актуальною у зв'язку з розширенням повноважень та відповідальності, які вони несуть перед суспільством. В статті проведено глибокий аналіз правової визначеності та забезпеченням законодавцем точності у підході до визначення термінології посадової та службової особи, їхніх повноважень, які їм держава наділяє, та з'ясовано випадки приховування адміністративних правопорушень.

У статті досліджуються різні аспекти до визначення якими саме повноваженнями наділена посадові (службові) особи та відповідальності посадових осіб їх діями. Автори звертають увагу на необхідність створення ефективних механізмів контролю та нагляду, що допоможуть уникнути безкарності владних структур та забезпечити справедливе застосування права.

Усі аспекти, що досліджуються в статті, мають на меті сприяти розвитку правової культури, зміцненню довіри до державних органів та забезпеченню прозорості та законності в суспільстві. Автори статті надають детальну характеристику яку саме шкоду посадові та службові особи своїми діями завдають державі, суспільству шляхом приховування адміністративного правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, посадові особи, службові особи, приховування, прозорість, відповідальність, довіра, правова система, демократія, безкарність, нагляд та контроль, правова культура.

Likhovitskyi Ya., Dovba T. Formation of state policy in the field of public administration and effective control over officials and civil servants who conceal administrative offenses.

It is indicated that a significant number of scientific works are devoted to the issue of defining the term, as well as the powers and characteristics of official and official persons. However, research in the field of public policy formation in the field of public administration and effective control over officials and civil servants who conceal administrative offenses is relevant and important for ensuring democracy, the rule of law, and citizens' trust in government structures. Despite existing regulations and mechanisms that regulate the powers and responsibilities of officials, the problem of hiding administrative offenses remains a serious challenge.

According to the principle of the rule of law, the state is obligated to ensure equality before the law and accountability for violations. In the modern world, issues of public administration and control over the activities of officials and civil servants are crucial for upholding the rule of law and fostering trust in governmental structures.

The problem of concealing administrative offenses by officials has become pressing due to the expansion of their powers and responsibilities to society. This article undertakes a deep analysis of the legal definitions and legislative precision in defining the terms of officeholders and civil servants, their granted powers, and explores cases of concealing administrative offenses.

Various aspects are examined in the article, specifically the delineation of powers vested in officials (civil servants) and the accountability of officials for their actions. The authors emphasize the necessity of establishing effective mechanisms for oversight and supervision to prevent impunity within governmental structures and ensure fair application of the law.

All facets explored in the article aim to promote the development of legal culture, strengthen trust in governmental bodies, and ensure transparency and legality in society. The authors provide a detailed examination of the harm caused to the state and society by officials and civil servants through their actions of concealing administrative violations.

Key words: administrative offense, officials, civil servants, concealment, transparency, accountability, trust, legal system, democracy, impunity, oversight and control, legal culture.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питанню визначення терміну а також повноважень та особливостей посадової та службової осіб присвячена значна кількість наукових робіт. Проте дослідження у сфері формування державної політики у сфері державного управління та ефективного контролю за посадовими та службовими особами, які приховують адміністративні правопорушення, є актуальною та важливою для забезпечення демократії, правової держави та довіри громадян до владних структур. Незважаючи на існуючі нормативні акти і механізми, які регулюють повноваження та відповідальність посадових осіб, проблема приховування адміністративних правопорушень залишається серйозним викликом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку фундаментальних питань поняття посадової та службової осіб внесли Майданевич Г.А., Фоменко М.В., Шевцов О., Ярмиш Н.М. та інші науковці. Водночас, незважаючи на значний масив наукових досліджень, чимало аспектів цієї проблеми залишаються гостро дискусійними та такими, що потребують комплексного дослідження

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в глибокому аналізі системи відповідальності та повноважень посадових та службових осіб у контексті їхніх обов'язків перед державою та суспільством. Основні цілі включають вивчення законодавчого базису, аналіз практики приховування адміністративних правопорушень а також оцінку наслідків цих дій для держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи формування поняття посадової та службової осіб у національному кримінальному законодавстві, не можна не звернути увагу на їхні спільні та відмінні риси. Через різні тлумачення їх ознак у юридичній літературі та іноді використання цих термінів як синонімів, важливо визначити їхні спільні та відмінні ознаки.

Одним з перших визначень «посадова особа» давалось у ст. 2 Закону України «Про державну службу» в редакції від 16.12.1993 р. Встановлювалось, що посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [1].

Чинна редакція Закону України «Про державну службу» від 18.05.2024 р. у ст. 2 містить дещо інше тлумачення даного визначення: «керівник державної служби в державному органі (далі - керівник державної служби) – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [2].

У статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [3].

Ярмиш Н.М. зазначає, що обидва закони визначають посадову особу як таку, що виконує організаційно-розпорядчі функції, а також консультативно-дорадчі. Варто відзначити, що саме виконання організаційно-розпорядчих функцій характеризує особу як службову. Тому є достатні підстави вважати, що посадова особа є службовою особою у сфері державної служби або місцевого самоврядування, яка виконує організаційно-розпорядчі функції, поєднані з консультативно-дорадчими [4].

У примітці до статті 364 Кримінального кодексу України зазначено, що службовими особами є ті, хто постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням виконує функції представників влади чи місцевого самоврядування. Також до них належать особи, які постійно або тимчасово обіймають посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях, якщо ці посади пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, наданим відповідним органом державної влади, місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, або повноважним органом чи особою підприємства, установи, організації [5].

З вищенаведеного можемо дійти до висновку, що посадова особа – це особа, уповноважена на виконання функцій держави, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, яка обіймає публічну посаду та має повноваження виконувати владні функції або представляти інтереси держави або місцевого самоврядування. Це можуть бути державні службовці, працівники правоохоронних органів, судді, прокурори, представники муніципальних установ, а також особи, які займають керівні посади в державних та громадських організаціях.

Частиною 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначено вичерпний перелік суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також обмеження, пов'язані із запобіганням корупції. До таких суб'єктів належать:

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
 - державні службовці;
 - посадові особи місцевого самоврядування;
 - посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АР Крим;
 - члени державних колегіальних органів.
2. Особи, прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування для цілей Закону:
 - посадові особи юридичних осіб публічного права;
 - члени державного підприємства або державної організації, що мають на меті отримання прибутку;
 - особи, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги [6].

Права та обов'язки посадових і службових осіб регулюються національним законодавством та етичними нормами, що зобов'язують діяти прозоро, безперервно, компетентно та неупереджено. Вони підлягають державному контролю та звітності перед суспільством за свою діяльність і прийняті рішення.

Повноваження посадових та службових осіб можуть бути представницькими або службовими і визначаються законами України, положеннями про орган / установу / організацію, трудовими

договорами, статутами підприємств, положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями та іншими нормативно-правовими актами.

Службова особа наділена певним обсягом повноважень, у межах яких може здійснювати дії, що створюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини, наприклад, приймати та звільняти працівників, застосовувати дисциплінарні чи адміністративні стягнення, видавати або не видавати розпорядчі документи тощо [7].

Під час виконання службових або представницьких обов'язків приватний інтерес може впливати на об'єктивність або неупередженість у прийнятті рішень, особливо коли має місце використання дискреційних повноважень. Ці повноваження залишають простір для індивідуального розсуду та власних переконань посадової особи, що може призвести до виникнення конфлікту інтересів.

У практиці виникають складнощі з визначенням, які саме повноваження є дискреційними, оскільки це може залежати від контексту, конкретної ситуації та тлумачення законодавства. Особливо складно встановити межі дискреційних повноважень, які мають бути обмежені для запобігання конфлікту інтересів.

Однією з причин, чому саме дискреційні повноваження можуть призводити до конфлікту інтересів, є той факт, що вони дозволяють посадовій особі приймати рішення на підґрунті власних особистих інтересів або інтересів третіх осіб, що може суперечити обов'язку діяти безупереджено та в інтересах загального добробуту.

Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає термін дискреційного повноваження: «повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано» (п. 7 ч. 1 ст. 2).

Згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2, дискреційні повноваження визначаються як вільність адміністрації у оцінці ситуацій та у прийнятті рішень, що дає адміністрації можливість вибирати між різними альтернативами. Іншими словами, посадова або службова особа має право діяти або не діяти, а коли вона діє, то може обирати один або кілька варіантів дій [8].

Ознаки дискреційних повноважень включають:

- дозвільність оцінки конкретного юридичного факту та можливість обрати один із кількох можливих варіантів реагування на нього згідно з власним розсудом;
- можливість визначати на власний розсуд обсяг та характер публічно-правового впливу на фізичних та юридичних осіб, а саме його вид, розмір і метод реалізації;
- повноваження особи вибирати форму виконання своїх обов'язків;
- право особи повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, включаючи встановлення термінів та послідовності їх виконання [9].

Адміністративний орган, якому доручено дискреційне повноваження, повинен керуватися лише тією або тими цілями, для яких це повноваження було надано. Якщо адміністративний акт має побічні наслідки, які не відповідають цілям дискреційного повноваження, такі наслідки не повинні братися до уваги при оцінці законності цього акту.

Наприклад, якщо адміністративний орган відмовив особі у наданні земельної ділянки для комерційного будівництва з метою захисту інтересів громади, підприємця, сподіваючись на позитивне рішення, вже придбав будівельні матеріали та замовив додаткові проєктні роботи. Однак, оскільки відмова була обґрунтована інтересами громади, опосередковані збитки не вважатимуться надмірними в контексті мети, на якій ґрунтується дискреційне повноваження [10, с. 83–88].

У своєму «Науковому висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією» 2018 року, Верховний Суд України акцентує увагу на тому, що дискреційні повноваження можуть передбачати вибір діяти або не діяти. Якщо суб'єкт владних повноважень обирає діяти, він має можливість вибрати один із законно закріплених варіантів рішення або дій без необхідності узгодження з іншими. Вибір передбачає аналіз фактичних обставин справи, юридичну оцінку і застосування відповідних норм права або їх тлумачення. Дискреційне повноваження адміністративного органу базується на певній ступені свободи у виборі, що означає, що оцінка, дії або утримання від дій (бездіяльність) здійснюються за його розсудом. Такий вибір може обмежуватися закритим переліком законно передбачених альтернатив або, навпаки, бути необмеженим у випадках відкритого переліку альтернатив [11].

Прикладом наявності дискреційних повноважень може слугувати ситуація, коли у підпорядкуванні директора державного підприємства «Державний заклад культури» (посадова особа юридичної особи публічного права) працює його дружина. Згідно зі статутом підприємства, директор визначає умови оплати праці для працівників, застосовує матеріальні заохочення та може накладати стягнення на працівників.

У цьому контексті директор має особистий інтерес, пов'язаний зі спільною роботою з членом сім'ї, що може вплинути на об'єктивність і безпристрасність його рішень стосовно дружини. Наприклад, він самостійно визначає доцільність матеріального заохочення (преміювання) для працівників і встановлює конкретний розмір премії залежно від їхнього внеску у діяльність підприємства.

Визначення умов оплати праці працівників та застосування заходів матеріального заохочення, накладення стягнень на працівників. Статутом підприємства передбачено, що його директор визначає умови оплати праці працівників та застосовує заходи матеріального заохочення, накладає на працівників стягнення. Положенням про преміювання, що діє на підприємстві, передбачено, що:

- директор на власний розсуд вирішує питання щодо доцільності матеріального заохочення (преміювання) працівників;
- директор своїм наказом визначає конкретний розмір премії для працівника залежно від його особистого внеску в діяльність підприємства.

Наявний приватний інтерес у цьому випадку не дає змоги директору підприємства об'єктивно оцінити роботу своєї дружини, тому реалізація наведеного повноваження стосовно неї здійснюватиметься в умовах реального конфлікту інтересів.

У даному конкретному прикладі не надано безпосередніх ознак адміністративного правопорушення посадовою особою. Замість цього, обговорюється можливий конфлікт інтересів, що виникає через наявність родинних зв'язків між директором державного підприємства і його дружиною, яка також працює у цьому підприємстві.

Конфлікт інтересів може впливати на об'єктивність прийняття рішень, зокрема у випадках, коли директор визначає умови оплати праці та застосовує заходи матеріального заохочення. Проте сам по собі конфлікт інтересів ще не є адміністративним правопорушенням. Відсутність об'єктивної обґрунтованості в умовах оплати праці або застосування заохочень може бути ознакою недбалості у виконанні службових обов'язків, але для кваліфікації цього як адміністративного правопорушення потрібно проводити детальний юридичний аналіз та оцінку обставин.

Конфлікт інтересів не виникає у випадку вчинення дій або прийняття рішень поза межами наданих службових / представницьких повноважень. Отже, наявність конфлікту інтересів сама по собі ще не є приховуванням адміністративного правопорушення.

Наступним прикладом, де посадова особа наділена дискреційними повноваженнями, але з наявним приховуванням адміністративного правопорушення, слугує ситуація, де на державному підприємстві з обслуговування інфраструктури міста, один з інженерів, відповідальний за регулярну перевірку та обслуговування водопровідної системи, систематично пропускав технічні огляди та контрольні роботи. Попри це, він подавав звіти про проходження такої перевірки, що викликало недовіру в установі. Після розслідування виявилось, що інженер приховував свою недбалість у виконанні обов'язків, оскільки він був відсутній під час проведення ним технічного огляду.

У цьому прикладі ознаками приховування адміністративного правопорушення є систематичне пропускання обов'язкових технічних оглядів та подання фальшивих звітів про їх проведення, що може призвести до серйозних проблем із безпекою водопостачання в місті.

Приховування адміністративних правопорушень посадовими та службовими особами може завдати значної шкоди як державі, так і суспільству, і має різноманітні негативні наслідки.

По-перше, така діяльність порушує основні принципи демократії і правової держави. Владні структури і посадовці мають бути зобов'язані дотримуватися законодавства та виконувати свої повноваження відкрито і чесно перед громадянами. Приховування правопорушень порушує цю основу і підриває довіру до влади.

По-друге, це веде до порушення прав громадян та їхньої законної очікуваної поведінки від державних органів. Громадяни мають право на чесне та прозоре вирішення своїх питань, а приховування правопорушень може призвести до неправомірних обмежень прав і свобод осіб.

По-третє, в таких умовах може спостерігатися систематичне зловживання владою та корупція. Якщо посадовець вважає, що він може ухилитися від відповідальності за свої дії через приховування порушень, це стимулює беззаконня та підриває етичні стандарти в управлінні.

По-четверте, приховування адміністративних правопорушень може призвести до значних фінансових втрат для держави. Наприклад, незаконне використання бюджетних коштів або недбале виконання контрактних зобов'язань можуть призвести до великих економічних збитків.

По-п'яте, така практика негативно впливає на імідж країни в міжнародному вимірі. Недотримання законодавства та стандартів доброчесності може призвести до зниження інвестиційного клімату, зміни зовнішньополітичного курсу країни та загального зниження міжнародного престижу.

Висновки з проведеного дослідження. Узагальнення наукових підходів до розкриття сутності досліджуваних понять дало змогу окреслити власне бачення щодо обґрунтування питання приховування адміністративних правопорушень посадовими та службовими особами.

Щодо визначення повноважень посадових та службових осіб зазначимо, що не всі державні службовці та працівники місцевого самоврядування є посадовими особами, а навіть не всі, хто виконує організаційно-розпорядчу функцію. Обов'язковою частиною цієї функції є консультативно-дорадчі аспекти. З використанням визначень, зазначених вище, серед державних службовців та працівників місцевого самоврядування є особи, які одночасно є посадовими, а також особи, що є лише службовими і не мають статусу посадових. Вони займаються організаційно-розпорядчими функціями, але не володіють консультативно-дорадчими повноваженнями. Також є службові особи, які не є посадовими у державній службі та місцевому самоврядуванні, і вони виконують інші види службових обов'язків, крім організаційно-розпорядчих, наприклад, адміністративно-господарські функції у відповідних органах.

У загальному контексті, приховування адміністративних правопорушень стає серйозною загрозою для правової держави, демократичних цінностей, економічної стабільності та соціального розвитку. Захист від таких практик вимагає ефективного контролю, прозорості та відповідальності з боку державних структур і посадових осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Про державну службу» Закон України в редакції від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, N 52, ст. 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
2. «Про державну службу» Закон України від 06.12.2016 № 889-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 09.06.2024).
3. «Про службу в органах місцевого самоврядування» Закон України від 07.06.2001 № 2493-II. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 33, ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.06.2024).
4. Ярмиш Н.М. Про співвідношення юридичних понять «службова особа» та «посадова особа». *Матеріали конференції кафедри кримінального права і процесу. Національний авіаційний університет*. 2015. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/14609> (дата звернення: 10.06.2024).
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 08.06.2024).
6. «Про запобігання корупції» Закон України від 28.12.2014 № 1700-VII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.06.2024).
7. Майданевич Г.А. Посадові особи як суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2018. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/32.pdf (дата звернення: 11.06.2024).
8. «Про адміністративну процедуру» Закон України від 15.12.2023 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023, № 15, ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

9. Recommendation No R(80)2 of the Committee of Ministers CoE to member states concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. 11.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-80-2-concerning-the-exercise-of-discretionary-powers-by-administ/1680a43b39> (дата звернення: 10.06.2024).
10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» за заг. редакцією Тимощука В.П. Київ. 2023. 562 с.,
11. Перепелюк В. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018 (дата звернення: 10.06.2024).
12. Белов Д.М., Швед І.І., Белова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 2. 2023. С. 13–20.

УДК 342.4, 342.7, 342.9.

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.42>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Макаренко О.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
Донецький державний університет внутрішніх справ,
ORCID: 0000-0002-3020-0658*

Мацак М.Д.,

*аспірант 1-го курсу,
Донецький державний університет внутрішніх справ,
ORCID: 0009-0004-4466-9993*

Макаренко Н.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Донецький державний університет внутрішніх справ,
ORCID: 0000-0001-7772-0047*

Макаренко О.Ю., Мацак М.Д., Макаренко Н.А. Адміністративно-правові аспекти надання безоплатної правової допомоги в умовах воєнного стану.

В даній наданій для публікації статті, авторами проаналізовані та дослідженні питання які стосуються питань надання якісної та своєчасної безоплатної правової допомоги, в умовах воєнного стану.

Методологічну основу дослідження являє собою система загальнонаукових методів, що забезпечують об'єктивний аналіз та оцінку досліджуваного предмета.

Автори вважають, що наразі необхідно більш популяризувати безоплатну правову допомогу, не тільки у засобах масової інформації, а і привертати увагу громадських організацій, благодійних фондів, зокрема тих які займаються наданням допомоги внутрішньо переміщеним особам, адже вони як ніхто розуміють на скільки складно жити та працювати в умовах воєнного стану.

На наш погляд, доцільно переглянути Закон України «Про безоплатну правничу допомогу» і звернути увагу на громади та області, які знаходяться поруч з лінією фронту, адже на разі люди які проживають на таких територіях потребують значно більшої підтримки та уваги з боку держави.

Також автори наголошують на тому, що для роботи у центрах надання безоплатної первинної та вторинної допомоги, потрібно залучати молодь, робити програми стажування, для того щоб безоплатній допомозі дійсно довіряли, і розуміли, що безоплатна допомога не означає неякісна.

Ми також вважаємо за доцільне зазначити, що надважливе питання надання якісної та своєчасної допомоги, в частині надання безоплатної допомоги, в умовах воєнного стану стало ще більш актуальним та болючим для значної кількості наших співгромадян. До вже існуючих проблем долучились проблеми фізичної неможливості не тільки отримати правову допомогу, але і доступ до правосуддя. Така проблема загострилась через тимчасову окупацію територій, знищення будівель судів та переміщення судів та правоохоронних органів в інші регіони.

Ключові слова: Безоплатна правова допомога, суд, суддя, юрисконсульт, адвокат, право, правовий захист, внутрішньо переміщені особи.

Makarenko O.Y., Matsak M.D., Makarenko N.A. Administrative and legal aspects of providing free legal aid under martial law.

Abstract. In this article submitted for publication, the authors analyze and study the issues related to the provision of quality and timely free legal aid under martial law.

The methodological basis of the study is a system of general scientific methods that provide an objective analysis and evaluation of the subject under study.

The authors believe that it is now necessary to popularize free legal aid more, not only in the media, but also to attract the attention of public organizations and charitable foundations, in particular those engaged in providing assistance to internally displaced persons, since they understand better than anyone how difficult it is to live and work under martial law.

In our opinion, it is advisable to revise the Law of Ukraine «On Free Legal Aid» and pay attention to the communities and regions located near the front line, because people living in such areas need much more support and attention from the state.

The authors also emphasize that young people should be involved in the work of free primary and secondary care centers, and internship programs should be organized so that people really trust free aid and understand that free aid does not mean low-quality.

We also consider it appropriate to note that the crucial issue of providing quality and timely assistance, in terms of free aid, has become even more urgent and painful for a significant number of our citizens under martial law. The problems of physical impossibility not only to receive legal aid, but also to access justice have been added to the existing problems. This problem has been exacerbated by the temporary occupation of the territories, the destruction of court buildings and the relocation of courts and law enforcement agencies to other regions.

Key words: Free legal aid, court, judge, legal adviser, lawyer, law, legal protection, internally displaced persons.

Постановка проблеми (Introduction). Дивлячись на сьогоднішні реалії ми розуміємо, що Україна зіштовхнулася з безліччю проблем та викликів, які постали не лише перед державою, але і перед кожним громадянином нашої країни.

Збройна агресія Російської Федерації проти України, дуже негативно вплинула на всі складові нашого життя, звичайно дуже негативно відображається на економічній складовій нашої держави, теж саме стосується і галузей виробництва. Дуже негативний вплив також на психіку населення, це відчувається як у побутовому житті, так і в роботі.

Цей вплив, ми на жаль відчуватимемо ще дуже довго, незалежно від того скільки ще триватиме військовий стан. Усі ми продовжуємо працювати на перемогу, сплачуємо податки, допомагаємо Збройним Силам України, але не варто забувати і про незахищені верстви населення, серед яких діти, пенсіонери, інваліди, і т.д.

Сучасне життя кидає дюжину викликів з якими ми маємо справлятися, ми повинні трансформуватися зараз кожен день, пристосовуватися до нових змін на обставин, не тільки держава має бути на військових рейках, але і всі українці. Звичайно зміни стосуються як бізнесу, економіки так і органів влади. Безоплатна правова допомога є гарантією того, що особа яка потребує юридичної допомоги, первинної або вторинної, обов'язково отримає її незалежно від соціального статусу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значна увага тематиці безоплатної правової допомоги, знаходила відображення в роботах наукових вчених, зокрема, С.В. Гончаренко, Д.Д. Іваненко, А.Г. Гаркуші, С.В. Оверчуса, А.В. Іванцової, О.Г. Яновської, В.І. Форманюк та ін.

Тема яка досліджується у даній статті, вже неодноразово висвітлювалася у наукових статтях та тезах інших науковців, проте звичайно тематика внутрішньо переміщених осіб, збройної агресії Російської Федерації відносно України, осіб які втратили житло, не була актуальною до 24 лютого 2022 року.

Дивлячись на сьогоднішні реалії, ми розуміємо що дослідження та висвітлення даної тематики є не просто актуальним, а ще і корисним, тому що кожен громадянин нашої країни у той чи іншій мірі відчуває на собі наслідки війни, тому безоплатна правнича допомога є наразі дуже важливою та потрібною, поза як громадяни мають почувати себе захищеними, незалежно від соціального статусу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Під час дослідження теми, яка висвітлена у даній науковій статті, ми зіштовхнулися із безліччю викликів, зокрема це стосується прифронтових областей та громад, адже люди які на сьогоднішній день там проживають потребують уваги та підтримки не тільки у наданні матеріальної або гуманітарної допомоги, а ще і консультативної, юридичної і т.д.

На разі на території нашої країни запроваджений особливий правовий статус, який звичайно вносить свої корективи у життя держави та населення, що у свою чергу приносить певні виклики.

Мета дослідження – методологічну основу дослідження становлять система, методи та підходи, що забезпечили об'єктивний аналіз досліджуваного предмета. Досліджували питання чинного Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» перевіряли його актуальність з огляду на те, з чим зіштовхнулася Україна сьогодні. Також висвітлено проблематику щодо якості надання такої допомоги, і посадових осіб які її надають. Проаналізовано види безоплатної правової допомоги, а також форми її надання в умовах воєнного стану.

Завдання дослідження:

- Зробити аналіз нормативно-правових заходів які забезпечують надання безоплатної правової допомоги.
- Здійснити комплексний аналіз ефективності системи надання безоплатної правової допомоги в Україні у період дії військового стану.
- Проаналізувати нормативно-правову базу, що на сьогоднішній день регламентує надання центрами безоплатної первинної та вторинної допомоги.
- На основі проведеного дослідження зробити висновок щодо можливого поліпшення умов для вразливих категорій населення отримання безоплатної правової допомоги, особливо для осіб які проживають у прифронтових областях та громадах.

Метою цієї статті є системний аналіз та дослідження якості надання безоплатної правової допомоги на території України, що проводилось шляхом вивчення, аналізу та порівняння:

- нормативно-правової бази;
- досліджень науковців у даній сфері;
- аналізу надання такої допомоги центрами надання безоплатної правової допомоги.

Викладення основного матеріалу. Безоплатна правнича допомога - правнича допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел [1].

Право на безоплатну правову допомогу – гарантована Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу [2]. При реалізації права на безоплатну правову допомогу не допускається застосування привілеїв чи обмежень до осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [3].

Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг:

- 1) надання правової інформації;
- 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань;
- 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру);
- 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації[4].

Суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи.

Актуальність питання про створення дієвої системи безоплатної правової допомоги сьогодні не викликає сумніву. В Україні діє значна кількість нормативно-правових актів, які визначають правовий статус особи у різних сферах суспільного життя. Але у багатьох випадках громадяни, навіть знаючи, що їх певне право чи обов'язок регламентовані в законі, не обізнані з процедурою їх реалізації. Загальновідомим фактом є те, що для пересічного громадянина надання безкоштовної правової допомоги є нагальною потребою, оскільки правова допомога, яка надається адвокатами, юридичними фірмами, на жаль, сьогодні є доступною не для всіх категорій населення [5].

На нашу думку, потрібно створити більш дієвий механізм безоплатної правової допомоги для незахищених верств населення, до яких звичайно входять внутрішньо переміщені особи, адже це люди які залишили свої домівки, або і зовсім залишилися без них.

Дуже гарним прикладом надання безоплатної правової допомоги є запровадження юридичних клінік, які створені переважно на базах юридичних навчальних закладів [6].

На нашу думку, головне призначення юридичної клініки полягає у створенні умов для надання безоплатної правової допомоги соціально незахищеним верствам населення, забезпечення безперервної практичної спрямованості професійної освіти.

Асоціація юридичних клінік України – громадське об'єднання, діяльність якого спрямоване на розвиток юридичної клінічної освіти та розбудову мережі юридичних клінік [7].

Місією Асоціації юридичних клінік України є забезпечення функціонування якісних юридичних клінік в системі вищої юридичної освіти України.

Юридичний клінічний рух забезпечує системну підготовку юристів, готових до практичної професійної діяльності, тим самим сприяючи утвердженню в українському суспільстві верховенства права, доступу до правосуддя та підвищення рівня правової культури [8].

На сьогодні лівова частка наших громадян не знають про свої права та обов'язки, тому доречно виокремити юридичну клініку як безкоштовну та якісну консультацію для осіб, які постраждали внаслідок Збройної агресії Російської Федерації проти України [9]. У таких юридичних клініках консультації проводять переважно студенти або курсанти юридичних вузів за допомогою викладачів, юрисконсультів та адвокатів.

Правова допомога може надаватися на платній чи безоплатній основі. Але у будь-якому випадку, реалізація права на правову допомогу неможлива без того чи іншого обсягу грошових витрат [10].

Принцип гарантованого державного фінансування означає, що фінансова винагорода суб'єкту надання безоплатної правової допомоги буде відповідати кількості і якості витраченої ним праці і сплачуватися у спосіб, який не принижує його гідність із коштів державного бюджету.

Але такий різновид витрат представляє інтерес як з точки зору фінансового права, так і з позиції судочинства. Про це свідчить і підвищена увага держави до інституту правової допомоги, який по праву можна вважати комплексним.

Фінансування безоплатної правової допомоги залежить від її виду [11]. Так, безоплатна первинна правова допомога фінансується за рахунок видатків Державного бюджету України на утримання відповідних органів виконавчої влади, місцевих бюджетів та інших джерел. А фінансування безоплатної вторинної правової допомоги здійснюється лише за рахунок видатків Державного бюджету України.

При цьому розкриття поняття правової допомоги через категорію «правова послуга» слушно піддається критиці у наукових доробках, оскільки слово «послуга» вказує на можливість вчинення дії або здійснення діяльності, як правило, на відплатній основі, тоді як допомога повинна мати безвідплатний характер [12].

Повертаючись до надання безоплатної правової допомоги в умовах воєнного стану, є розуміння того що, у прифронтових громадах та областях функціонують центри надання безоплатної правової допомоги, можливо звичайно не на тих потужностях які були до 24 лютого 2022 року. Що стосується громад які знаходяться зовсім поруч із лінією фронту, то їх консультують переважно волонтери, це представники Благодійних фондів та Громадських організацій.

Висновки. Після запровадження військового стану в Україні, держава зіштовхнулася з величезною кількістю викликів, адже кошти потрібно спрямовувати не лише на військові потреби, але і на забезпечення економіки, також і на інші сфери життєдіяльності нашої країни.

Наші правоохоронні органи, медичні установи, військові, громадські організації, благодійні фонди, громадяни нашої країни об'єдналися у один великий організм виключно заради нашого з вами майбутнього.

Наразі через активні бойові дії, обстріли критичної та цивільної інфраструктури, пріоритети змінилися, проте ми стоїмо, і працюємо на благо нашої держави.

Органи державної влади також мають бути більш активними у цих питаннях, і розуміти що всі ми робимо одну справу, незалежно від викликів які постають перед нами щодня. Тому робота органів державної влади та місцевого самоврядування є невід'ємною частиною функціонування єдиного організму під назвою Україна.

Кожен займається своєю справою, і кожен із нас на своєму місці, військові виборюють наше з вами майбутнє, медики рятують наше життя та життя наших захисників, правоохоронні органи забезпечують громадський порядок, а громадяни повинні дотримуватися законів та діяти виключно у межах своїх прав та обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про безоплатну правничу допомогу». 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
2. Конституція України. 1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Гаркуша Г.А. Деякі аспекти надання безоплатної правової допомоги в Україні. *Форум права*. 2019. № 2. С. 15–22.
4. Коваль К. Безоплатна правова допомога у країнах світу. К. *Правовий тиждень*. 2011. № 40-41, с. 12–14.
5. Яновська О.Г. Європейські стандарти надання безоплатної правової допомоги в кримінальному судочинстві: проблеми реалізації в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(2). С. 199–202.
6. Козьяков І., Говоруха О. Актуальні питання реалізації принципів надання безоплатної правової допомоги. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 1 (17). С. 107–116.
7. Іванцова А.В. Поняття безоплатної правової допомоги в Україні та за кордоном. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8, № 3. С. 40–45.
8. Лоджук М.Т. Юридичний клінічний рух в Україні: особливості становлення та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 1. С. 73.
9. Савелова Ю.М. Юридична клініка як засіб підвищення рівня практичної підготовки юристів у вищих навчальних закладах. *Право і суспільство*. 2014. № 1.2. С. 43–46.
10. Право особи на безоплатну правову допомогу: колективна монографія / Ю.О. Данилевська, Л.В. Павлик, З.З. Петрович, У.О. Цмоць. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 136 с.
11. Мироненко Н.М., Варфоломєєва Т.В., Ромовська З.В. та ін. Довідник майбутнього адвоката: Навчальна та науково-практична література. К.: Видавництво «Прецедент», 2012. 1152 с.
12. Бежевець А.М. Безоплатна правова допомога: проблеми розвитку. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1. С. 125–127.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.43>

ФІСКАЛЬНА ФУНКЦІЯ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ В КОНТЕКСТІ РІШЕНЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Машика Ю.В.,
*головний державний інспектор
відділу контролю митної вартості УМП, КМВ та МТР ЗЕД
Закарпатської митниці,
аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Машика Ю.В. Фіскальна функція митних органів України в умовах правового режиму воєнного стану: аналіз проблем в контексті рішень вищих органів державної влади.

У статті проаналізовано проблеми реалізації фіскальної функції вітчизняними митними органами під час дії правового режиму воєнного стану в контексті рішень вищих органів державної влади. Досліджено значення фіскальної функції митних органів України для наповнення дохідної частини Державного бюджету України у довоєнний період та після початку повномасштабного вторгнення російських військ на територію України. Критично оцінено підхід до реформування митних органів України на основі пріоритету фіскальної функції. Вказано на необхідність використання сучасних тенденцій організації та функціонування митних адміністрацій у розвинених державах світу при проведенні реформ вітчизняних митних органів, які у першу чергу полягають у зміні підходів до розуміння діяльності митних органів України не як виключно фіскальної, а також як захисної та регулятивної. Проаналізовано прийняті в умовах воєнного стану нормативно-правові акти Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які мали вплив на реалізацію митними органами України фіскальної функції. У ході аналізу нормативно-правових актів уряду та парламенту, прийнятих з метою стабілізації ситуації в економіці України після початку повномасштабного вторгнення російський військ на територію України, виявлено ряд недоліків нормотворчої діяльності даних вищих органів державної влади, які призвели до недоотримання державним бюджетом значних сум митних платежів. На основі проведеного дослідження норм актів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України запропоновано зміни до відповідних нормативно-правових актів, які могли б покращити стан реалізації фіскальної функції митних органів України у перші тижні з моменту введення воєнного стану на території України. Встановлено необхідність залучення працівників профільних підрозділів ДМСУ до розробки нормативно-правових актів, які впливають на реалізацію фіскальної функції митними органами України. Вказано на основі напрямки вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності митних органів при реалізації ними фіскальної функції.

Ключові слова: митні органи, фіскальна функція, митні платежі, воєнний стан, оподаткований імпорт.

Mashyka Y.V. The fiscal function of the customs authorities of Ukraine in the conditions of the legal regime of martial state: analysis of the problems in the context of the decisions of the higher government bodies.

The article analyzes the problems of implementation of the fiscal function by Ukrainian customs authorities during the legal regime of martial law in the context of the decisions of higher state authorities. The significance of the fiscal function of the customs authorities of Ukraine for filling

the revenue part of the State Budget of Ukraine in the pre-war period and after the beginning of the full-scale invasion of the Russian troops on the territory of Ukraine was researched. The approach to reforming the customs authorities of Ukraine based on the priority of the fiscal function is critically evaluated. The necessity of using modern trends in the organization and functioning of customs administrations in the developed countries of the world during reforms of the Ukrainian customs authorities is indicated, which primarily consist in changing approaches to understanding the activities of customs authorities of Ukraine not only as fiscal, but also as protective and regulatory. In the course of the analysis of the normative legal acts of the government and the parliament, adopted with the aim of stabilizing the situation in the economy of Ukraine after the beginning of the full-scale invasion of the Russian troops on the territory of Ukraine, a number of shortcomings of the rule-making activities of these higher state authorities were revealed, which led to the failure of the state budget to receive significant amounts of customs payments. Based on the study of the norms of acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, changes to the relevant normative legal acts were proposed, which could improve the state of implementation of the fiscal function of the customs authorities of Ukraine in the first weeks after the introduction of martial law on the territory of Ukraine. It has been established the need to involve employees of specialized units of the State Customs Service of Ukraine in the development of normative legal acts that affect the implementation of the fiscal function by the customs authorities of Ukraine. It is indicated the basic directions of improvement of the regulatory and legal regulation of the activity of the customs in the implementation of their fiscal function.

Key words: customs authorities, fiscal function, customs payments, martial law, taxed import.

Постановка проблеми. Фіскальна функція займає особливе місце у системі функцій митних органів України. Однак, проведені в останнє десятиліття реформи та реорганізації митних органів внесли певний дисбаланс у функціональну складову їх діяльності, внаслідок чого спостерігається занадто висока концентрація уваги митної системи на забезпеченні належної реалізації фіскальної функції з одночасним послабленням ролі захисної та регулятивної функцій. Забезпечення надходжень митних платежів до Державного бюджету України та неухильне виконання прогнозованих показників таких надходжень стало чи не єдиним критерієм оцінки ефективності роботи окремого митного органу та Державної митної служби України (далі – ДМСУ) в цілому. За таких умов держава намагається збільшити дохідну частину державного бюджету за рахунок фіскального тиску на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), а не за рахунок економічних реформ. Повномасштабне вторгнення російської федерації та введення на всій території України правового режиму воєнного стану мали суттєвий негативний вплив як на організацію діяльності митних органів України, так і на реалізацію ними фіскальної функції. Вищі органи державної влади намагалися своїми рішеннями максимально усунути негативні наслідки збройної агресії для економіки та фінансової системи України, однак уникнути певних прорахунків, які суттєво вплинули на реалізацію фіскальної функції митними органами України не вдалося, внаслідок чого Державний бюджет України недоотримав значні суми митних платежів.

Стан опрацювання. Проблематику реалізації фіскальної функції митними органами України частково досліджувала доволі велика кількість вітчизняних вчених: Бережнюк І.Г., Бобрижна Г.В., Додін Є.В., Дорофєєва Л.М., Ківалов С.В., Комзюк В.Т., Кормич Б.А., Кунєв Ю.Д., Лялька А.Б., Науменко В.П., Пашко П.В., Пісний П.Я., Приймаченко Д.В., Ченцов В.В., Федотов О.П. та інші. Однак, в силу необхідності функціонування в умовах правового режиму воєнного стану перед митними органами України постали нові виклики при реалізації фіскальної функції, пов'язані із забезпеченням належного рівня надходжень митних платежів до державного бюджету в умовах зниження обсягу оподаткованого імпорту. Таким чином, питання реалізації фіскальної функції митними органами України на практиці в умовах воєнного стану є дуже актуальним, потребує подальших досліджень та оперативного реагування на зміни, які відбуваються у цій системі митно-правових відносин.

Мета статті. Метою даної роботи є дослідження основних проблем реалізації митними органами України фіскальної функції в умовах правового режиму воєнного стану в контексті рішень вищих органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. З історичної точки зору, фіскальна функція держави, в особі її митних органів є найдавнішою за усі інші. Згадки про такий вид державної діяльності сягає

часів стародавніх Єгипту (III тисячоліття до нашої ери) та Вавилону (II тисячоліття до нашої ери), а саме здійснення фіскальної функції залишалось єдиним завданням митної діяльності для європейських держав приблизно до кінця XVII століття [1, с. 56]. Є.В. Додін зазначає, що фіскальна функція митниці завжди була найважливішою функцією митної системи будь-якої держави, необхідність реалізації цієї функції і стала першопричиною виникнення митниці [2, с. 9]. Значення терміну «фіскальний» частково пов'язане з військовою сферою, оскільки термін «фіск» (від лат. «fiscus» – кошик) у Стародавньому Римі означав військову скарбницю, а вже за правління Октавіана-Августа фіском стали називали імператорську скарбницю, яка поповнювалася за рахунок доходів з імператорських маєтків, податків з імператорських провінцій, конфіскацій майна і статків засуджених осіб, військової здобичі [3, с. 29]. Де-факто, від цього терміну і походить діяльність, пов'язана з наповненням державного бюджету – фіскальна.

Фіскальна функція реалізується митними органами шляхом виконання ними відповідних завдань. В Україні основне завдання митних органів у сфері реалізації фіскальної функції вказане у статті 544 Митного кодексу України (далі – МКУ) [4] та у пункті 4 Положення «Про Державну митну службу України» [5], а саме забезпечення справляння митних платежів до Державного бюджету України, а також контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати. Досить довгий період часу стан забезпечення надходжень митних платежів до бюджету був чи не єдиним критерієм для оцінки ефективності діяльності окремих митниць та ДМСУ в цілому. У підходах до реформування та реорганізації ДМСУ використовувалась концепція максимальної «фіскалізації» митних органів. Мета цієї концепції була зрозумілою (наповнення державного бюджету, належний і всеосяжний контроль за справлянням митних платежів, активізація діяльності для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів), однак методи були невдалими (об'єднання митних та податкових органів у Міністерство доходів і зборів, згодом його реорганізація у Державну фіскальну службу). Крім того, надмірна увага митних органів до наповнення державного бюджету часто призводить до невиправданого фіскального тиску на бізнес, що проявляється у прийнятті митними органами необґрунтованих рішень про визначення митної вартості товарів і про визначення коду товару, а також винесення недостатньо аргументованих карток відмов у митному оформленні товарів, щодо яких застосовані пільги та преференції, які успішно оскаржуються суб'єктами ЗЕД у судах.

Сучасні ж тенденції діяльності митних адміністрацій у розвинених державах світу свідчать про відхід від пріоритету фіскальної функції митних органів та їх концентрацію на реалізації захисної та регулятивної функцій, автоматизації та цифровізації митних процесів, широкому застосуванню митних спрощень, розвитку митного пост-аудиту та системи управління ризиками. Таким чином, досягається незалежність доходної частини державного бюджету від розміру митних платежів і забезпечується стійкість фінансової системи держави під час кризових явищ у митно-правовій сфері. Вказані митні системи за класифікацією Всесвітньої митної організації відносяться до категорії «митниця для учасників зовнішньоекономічної діяльності», тобто та, яка максимально орієнтована на забезпечення потреб суб'єктів ЗЕД, а не на забезпечення надходжень митних платежів до державного бюджету. Відповідно до цієї ж класифікації, на думку Г.В. Бобрижної, українська митна система відноситься до групи фіскальних органів «митниця для уряду», де основною функцією є фіскальна, і яка перебуває на стадії створення або становлення [6, с. 107].

Пріоритет фіскальної функції у діяльності митних органів України поступово призвів до серйозної залежності Державного бюджету України від стану надходжень митних платежів. Статистичні дані, наведені у таблиці 1 вказують на нарощування обсягу оподаткованого імпорту в Україні впродовж 2017–2021 років, завдяки чому зростали як обсяг надходжень митних платежів до Державного бюджету України, так і їх частка у структурі доходів Державного бюджету України. Однак, якщо приріст доходів Державного бюджету України можна вважати позитивним явищем, то зростання частки митних платежів у структурі таких доходів відноситься радше до негативного явища, який свідчить про наявність проблем у економіці країни.

Таблиця 1.
Обсяги доходів, оподаткованого імпорту, фінансової допомоги,
надходжень митних платежів та частки митних платежів
у структурі доходів Державного бюджету України у 2017–2023 роках*

Рік	Обсяг доходів Держбюджету України, млн.грн.	Обсяг фін. допомоги закордонних країн і міжнар. організацій, млн.грн.	Обсяг оподатк. імпорту, млн.грн.	Обсяг надходжень митних платежів, млн.грн.	Частка митн. платежів у структурі доходів Держбюджету України, %
2017	793265	1607,4	1218776,7	316418	39,9
2018	928108,3	1464,8	1435983,4	369646,3	39,8
2019	998278,9	1139,9	1403261,3	373076,6	37,4
2020	1076016,7	1029,7	1336751,3	362163,6	33,7
2021	1296852,9	1289,9	1843523,9	497162,1	38,3
2022	1787395,6	481090,7	1440855,1	318006,8	17,8
2023	2671998	433404,5	1062463,3	459800	17,2

*Створено на основі даних Міністерства фінансів України [7]

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України та введення на всій території України правового режиму воєнного стану нанесло значної шкоди реалізації фіскальної функції митними органами України. Державний бюджет України був позбавлений значної частки доходів у вигляді митних платежів, оскільки різко зменшився обсяг оподаткованого імпорту, було закрито велику кількість пунктів пропуску та внутрішніх митних постів на півночі, сході та півдні країни [8], повністю було припинено торгівлю з країною-агресором [9], заблокованими виявились українські морські порти, значна частина української території з важливими логістичними вузлами була окупована, країною-агресором було завдано масовані ракетні удари по об'єктам критичної інфраструктури в середині країни та майже повністю було зупинено експортно-імпорتنі операції у перші тижні вторгнення. Зі статистичних даних таблиці 1 можна побачити, що після введення воєнного стану та протягом 2022-2023 років помітно знизився обсяг оподаткованого імпорту та розмір частки митних платежів у структурі доходів Державного бюджету України. За таких умов, можна констатувати, що колапсу економічної системи України у 2022-2023 роках вдалося уникнути виключно завдяки фінансовій допомозі інших країн і міжнародних організацій.

В умовах правового режиму воєнного стану вищі органи державної влади України, у першу чергу уряд та парламент, почали активно приймати нормативно-правові акти, намагаючись стабілізувати ситуацію в економіці, налагодити безперешкодне ввезення на митну територію України товарів першої необхідності, гуманітарної допомоги та товарів військового призначення і водночас створити умови для відновлення можливостей митних органів належним чином реалізовувати фіскальну функцію, шляхом адміністрування митних платежів до державного бюджету, де ситуація була катастрофічною. Однак, у прийнятих актах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України містились недопрацьовані і недосконалі норми, що призвело до позбавлення митних органів України можливостей для реалізації фіскальної функції щодо великого обсягу імпорتنих операцій.

24 лютого 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 153 «Про перелік товарів критичного імпорту». Даною постановою було рекомендовано Національному банку забезпечити здійснення транскордонних валютних платежів за операції імпорту товарів згідно затвердженого переліку товарів критичного імпорту [10]. Відповідно Національним банком України було прийнято постанову № 18 від 24.02.2022 року, якою було заборонено здійснювати уповноваженим установам транскордонні перекази валютних цінностей з України, крім випадків здійснення імпорتنих операцій резидентів з купівлі товарів критичного імпорту [11]. Однак, перелік товарів критичного імпорту був недосконалим і не враховував усі потреби держави та бізнесу. Фактично, значна частина імпортерів була позбавлена можливості здійснювати оплату за товар, що означало неможливість здійснення ними імпорتنих операцій. У річному звіті Ради бізнес-омбудсмена за 2022 рік наведено деякі кейси щодо внесення змін до вище вказаної постанови, які були реалізовані за допомогою діяльності даної Ради. Так, дистриб'ютор аграрної техніки мав намір поставити в Україну іноземну сільськогосподарську техніку для проведення посівної кам-

панії. Він не міг придбати техніку у національних виробників, оскільки ті знаходяться в областях, де ведуться активні бойові дії. Водночас деревообробне підприємство через порушену логістику не могло придбати необроблену деревину у державних підприємств з інших областей. Обидві компанії стикнулися зі складнощами із розрахунком за імпортовані товари, оскільки останніх не було у переліку товарів критичного імпорту. З початком війни серед військових та переселенців із зони бойових дій збільшився попит на так звані «буржуйки». Основна частина печей на українському ринку забезпечується іноземними виробниками. Але компанія не могла здійснити розрахунок за печі, оскільки цей вид товару теж не увійшов до переліку товарів критичного імпорту. За допомогою Ради бізнес-омбудсмена відповідні товари були включені до даного переліку [12, с. 11-12]. Ми вважаємо, що з ряду причин урядом було не враховано багато критеріїв для віднесення товарів до категорії критичного імпорту. Саме тому, підприємства деякий час не змогли ввозити та розмитнювати товари, митні органи не адміністрували митні платежі до державного бюджету з таких операцій у рамках реалізації ними фіскальної функції, а у постанову КМУ № 153 від 24.02.2022 року довелось часто вносити зміни (за два роки майже 40 внесених змін).

Окремої уваги заслуговує постанова уряду від 09.03.2022 року № 236, якою Державній митній службі України чи визначеній нею митному органу було надано право здійснювати відстрочення сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України товарів за переліком згідно з додатком до цієї постанови на підставі письмової заяви платника податків, поданої одночасно з митною декларацією [13]. Дане рішення уряду, на нашу думку, було недопрацьованим, у першу чергу, через невдалу конструкцію статті щодо перенесення строку сплати митних платежів на період, який не може бути точно визначеним, оскільки тривалість введеного воєнного стану передбачити неможливо. Зрозуміти масштаби втрат Державного бюджету України можна буде після скасування правового режиму воєнного стану, оскільки у ДМСУ відсутні механізми стягнення митних платежів з суб'єктів ЗЕД, які скористалися правом на відстрочення. Крім того, існує велика вірогідність, що частина таких суб'єктів ЗЕД може на момент скасування воєнного стану вже не існувати або бути неплатоспроможною. Для уникнення такої ситуації, ми вважаємо, що доцільніше було б ввести більш конкретний строк, на який надається відстрочення (наприклад три або шість місяців), оскільки головна ідея відстрочення – це можливість сплатити митні платежі до державного бюджету вже після реалізації ввезеного товару на внутрішньому ринку. Отже, можна констатувати, що впроваджена урядом система надання відстрочення теж негативно вплинула на реалізацію митними органами України фіскальної функції, оскільки сплата значних сум митних платежів перенесена на, фактично, невизначений термін і існує висока ймовірність, що частина цих коштів так і не буде сплачена до Державного бюджету України.

Ще одним неоднозначним кроком можна назвати прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану» від 24.03.2022 року, яким було повністю звільнено від оподаткування ввізним митом та ПДВ товари, що ввозяться на територію України в режимі імпорту платниками єдиного податку I-III груп, що сплачують податок за ставкою 2%, а також повністю звільнено від оподаткування ввезення транспортних засобів громадянами [14]. Звільнення від сплати мита і ПДВ нічим необмеженої кількості товарів призвело до того, що такою пільгою скористалась дуже велика кількість підприємств та підприємців для ввезення товарів, які важко назвати критично необхідними для держави у період воєнного стану (брендовий одяг та взуття, меблі преміум-класу, дорогі автомобілі, побутова техніка та інші високоліквідні товари). Непоодинокими були факти переходу суб'єктів господарювання на потрібну для застосування пільги систему оподаткування. Також, прослідковувались ситуації, коли власники підприємств-імпортерів, які не мали змоги перейти на потрібну систему оподаткування, використовували фізичних осіб-підприємців I-III груп для ввезення товарів із звільненням від сплати митних платежів для власних комерційних цілей. Внаслідок цього, держава недоотримала мільйони гривень митних платежів з товарів, які явно не були критично необхідними для держави і громадян, а ДМСУ, здійснюючи митне оформлення даних вантажів, була позбавлена можливості реалізувати фіскальну функцію. На нашу думку, надання такої пільги в цілому є ефективним механізмом уникнення дефіциту критично необхідних товарів на ринку, однак, вважаємо, що більш дієвим було б встановлення чіткого переліку товарів за критерієм першочергової необхідності (ліки, продукти харчування, теплий одяг і т.п.), який можливо і не усунув би

повністю зловживання пільгою, однак частково забезпечив би надходження митних платежів до державного бюджету.

Також, вказаним вище законом було регламентоване звільнення від оподаткування ввезення транспортних засобів громадянами, що призвело до ще більш негативних наслідків для України, які полягали не лише у неможливості митних органів реалізовувати фіскальну функцію і забезпечувати надходження митних платежів до державного бюджету, але і у нанесенні серйозного удару по міжнародному іміджу України як держави, яка протидіє збройній агресії. Річ у тім, що повне звільнення від оподаткування транспортних засобів громадян, яке в основному було прийняте для полегшення ввезення автомобілів для Збройних Сил України, дозволило скористатися цією пільгою посередникам, які отримуючи надприбутки, не сплатили жодних платежів до Державного бюджету України. Крім того, вкрай негативним фактором стали багатокілометрові черги з автомобілів, які сформувались перед кордоном у сусідніх з Україною державах (Словаччині, Угорщині, Польщі). Громадяни держав Європейського Союзу, частково з податків яких формувалась фінансова, військова та гуманітарна допомога Україні, зі здивуванням спостерігали як громадяни держави, у якій введено військовий стан, скуповують тисячі автомобілів для власних потреб. Варто зауважити, що серед тих автомобілів були й автомобілі преміум-класу, які коштують кілька десятків тисяч євро і які, на нашу думку, не повинні були звільнитись від оподаткування. Апогеєм стала проблема з ввезенням в Україну гуманітарної допомоги та товарів військового призначення, оскільки транспортні засоби з цією категорією вантажів не могли швидко потрапити в Україну у зв'язку зі скупченням легкових автомобілів, які прямували в Україну на розмитнення. На наш погляд, в умовах воєнного стану недоцільним було запровадження повного звільнення від оподаткування ввезення громадянами транспортних засобів (виключенням могла б стати пільга для громадян, які втратили власний транспортний засіб внаслідок військової агресії російської федерації). Більш дієвим, на нашу думку, міг стати механізм зменшення сукупної вартості розмитнення транспортних засобів на період дії військового стану (наприклад на 30 чи 50 % від діючих ставок) або запровадити кілька фіксованих ставок митних платежів в залежності від технічних параметрів автомобіля (наприклад 500, 1000, 1500 Євро), а ввезення транспортних засобів для Збройних Сил України та інших військових формувань забезпечити через канали гуманітарної допомоги. Реалізація вище вказаного підходу теж сприяла б збільшенню кількості ввезених автомобілів громадянами в Україну для вільного обігу, але водночас дозволила б частково наповнити державний бюджет митними платежами.

Висновки. Збройна агресія російської федерації нанесла серйозну шкоду процесу реалізації фіскальної функції митними органами України, що у свою чергу, стало серйозною проблемою для формування дохідної частини Державного бюджету України. Вищим органам державної влади України варто враховувати сучасні тенденції організації митних адміністрацій у розвинених державах світу, які пов'язані з розвитком економіки та відходом від пріоритетності фіскальної функції у діяльності митних органів для зменшення залежності державного бюджету від митних платежів. При прийнятті нормативно-правових актів в умовах правового режиму воєнного стану, які стосуються реалізації фіскальної функції митними органами, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України необхідно дотримуватись принципу гнучкості, основою якого є забезпечення балансу між підтриманням належного рівня надходжень митних платежів до Державного бюджету України та створенням умов для полегшення здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання за допомогою спрощень, пільг та преференцій. Особливо важливим аспектом при прийнятті рішень вищими органами державної влади з вище вказаних питань є безпосередня участь посадових осіб профільних підрозділів ДМСУ, відповідальних за адміністрування митних платежів, у розробці нормативно-правових документів, які впливають на реалізацію фіскальної функції митними органами України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України: підручник. Одеса: Юридична література, 2001. 256 с.
2. Додін Є.В. Правоохоронна функція митних органів. *Митна справа*. № 6 (66). 2009. С. 76–84.
3. Ярошенко Ф.О. Історія податків та оподаткування в Україні: навч. посіб. для студ.вищ. навч.закл. за заг.ред. А.М. Подоляки. Київ: ДП «Вид.дім «Персонал», 2012. 416 с.

4. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення 20.03.2024).
5. Положення про Державну митну службу України: постанова Кабінету міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209> (дата звернення 20.03.2024).
6. Бобрижна Г.В. Удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в Україні: дис. ... з держ. управління. Дніпропетровськ, 2014. 222 с.
7. Доходи державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income> (дата звернення 20.03.2024).
8. Про тимчасове закриття деяких пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.02.2022. № 188-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 20.03.2024).
9. Про застосування заборони ввезення товарів з Російської Федерації: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2022 № 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.03.2024).
10. Про перелік товарів критичного імпорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2022. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2022-%D0%BF/ed20240305#Text> (дата звернення 20.03.2024).
11. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: Постанова Правління Національного банку України від 24.02.2022 р. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22/ed20220224#Text> (дата звернення 20.03.2024).
12. Річний звіт 2022. Рада бізнес-омбудсмена. Офіційний сайт «Business OMBUDSMAN council». 51 с. URL: <https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/04/8-years-ua-fin.pdf> (дата звернення 20.03.2024).
13. Деякі питання митного оформлення окремих товарів, що ввозяться на митну територію України у період дії воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2022 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2022-%D0%BF/ed20220309#Text> (дата звернення 20.03.2024).
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 року № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text> (дата звернення 20.03.2024).
15. Рогач О.Я., Белов Д.М. Категорія «парадигма» в сучасних умовах функціонування української держави: теоретичні засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2022. С. 37–42.
16. Легеза Є.О., Белов Д.М., Деякі особливості правового регулювання статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 73(5). 2022. С. 51–56.
17. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.44>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПОНЬЯТ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ І ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ

Мінка Т.П.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів*

Мінка Т.П. Теоретико-правова природа понять нагляду та контролю і їх співвідношення.

Вказується, у сучасних умовах трансформації правової системи України, дослідження понять нагляду та контролю набуває особливої актуальності. Це зумовлено необхідністю забезпечення ефективного функціонування державного управління, дотримання законності та правопорядку, а також підвищення якості надання державних послуг.

У статті досліджуються теоретико-правова природа понять нагляду та контролю і їх співвідношення. Автор звертає увагу на те, що нагляд і контроль є важливими елементами правової системи України, які забезпечують дотримання законності та належне виконання правових норм. Незважаючи на спільні риси, ці інститути мають різну теоретико-правову природу та виконують специфічні завдання. У статті зазначається, що розуміння теоретико-правової природи нагляду та контролю, а також їх співвідношення, є необхідним для ефективного функціонування правової системи та забезпечення верховенства права в Україні. Звертається увага на те, що у сучасних умовах розвитку української держави роль нагляду та контролю стає особливо актуальною. Вони є важливими інструментами у боротьбі з корупцією, забезпеченні законності та підвищенні ефективності державного управління. Вдосконалення цих механізмів та їх адаптація до сучасних викликів є ключовим завданням для забезпечення стійкого розвитку та зміцнення правової держави в Україні. дослідження понять нагляду та контролю в Україні є надзвичайно актуальним і важливим. Звертається увага на те, що у сучасних умовах розвитку державності та правової системи, дослідження нагляду та контролю набуває особливої значущості для забезпечення стабільного та гармонійного розвитку суспільства і держави. Один з ключових аспектів актуальності дослідження понять нагляду та контролю полягає в їхній ролі у забезпеченні законності та правопорядку. В умовах демократичного розвитку держави, важливо, щоб діяльність державних органів, організацій та установ відповідала вимогам законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, нагляд (контроль), принципи, законність, адміністративно-правове регулювання нагляду і контролю.

Minka T.P. Theoretical and legal nature of the concepts of supervision and control and their relationship.

It is indicated that in the modern conditions of the transformation of the legal system of Ukraine, the study of the concepts of supervision and control acquires special relevance. This is due to the need to ensure the effective functioning of state administration, compliance with law and order, as well as to improve the quality of public services.

The article examines the theoretical and legal nature of the concepts of supervision and control and their relationship. The author draws attention to the fact that supervision and control are important elements of the legal system of Ukraine, which ensure compliance with legality and proper implementation of legal norms. Despite the common features, these institutes have different theoretical and legal nature and perform specific tasks. The article notes that understanding the theoretical and legal nature of supervision and control, as well as their relationship, is necessary for the effective functioning of the legal system and ensuring the rule of law in Ukraine. Attention is drawn to the fact that in the modern conditions of the development of the Ukrainian state, the role of supervision and control is becoming particularly relevant. They are important tools in the fight against corruption, ensuring legality and

increasing the efficiency of public administration. Improving these mechanisms and adapting them to modern challenges is a key task for ensuring sustainable development and strengthening the rule of law in Ukraine. the study of the concepts of supervision and control in Ukraine is extremely relevant and important. Attention is drawn to the fact that in the modern conditions of the development of statehood and the legal system, the study of supervision and control acquires special significance for ensuring the stable and harmonious development of society and the state. One of the key aspects of the relevance of the study of the concepts of supervision and control lies in their role in ensuring legality and law and order. In the conditions of democratic development of the state, it is important that the activities of state bodies, organizations and institutions meet the requirements of legislation.

Key words: administrative and legal regulation, supervision (control), principles, legality, administrative and legal regulation of supervision and control.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації правової системи України, дослідження понять нагляду та контролю набуває особливої актуальності. Це зумовлено необхідністю забезпечення ефективного функціонування державного управління, дотримання законності та правопорядку, а також підвищення якості надання державних послуг. Нагляд та контроль є невід'ємними складовими механізму державного управління різними сферами суспільного життя, і їхнє ефективне функціонування є запорукою стабільного розвитку суспільства.

Один з ключових аспектів актуальності дослідження понять нагляду та контролю полягає в їхній ролі у забезпеченні законності та правопорядку. В умовах демократичного розвитку держави, важливо, щоб діяльність державних органів, організацій та установ відповідала вимогам законодавства. Нагляд та контроль виступають як механізми запобігання порушенням і забезпечення відповідності діяльності суб'єктів правовим нормам.

Таким чином, дослідження понять нагляду та контролю в Україні є надзвичайно актуальним і важливим. Воно сприяє забезпеченню законності та правопорядку, підвищенню ефективності державного управління, захисту прав і свобод громадян, вдосконаленню законодавчої бази та інтеграції України до європейського правового простору. У сучасних умовах розвитку державності та правової системи, дослідження цих понять набуває особливої значущості для забезпечення стабільного та гармонійного розвитку суспільства і держави.

Стан опрацювання цієї проблеми. Правова природа нагляду та контролю досліджувалася багатьма вітчизняними вченими. Варто згадати праці О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, С.С. Ветвицького, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, А.В. Денисової, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Х.П. Ярмакі та інших. Разом з тим, питання співвідношення контролю і нагляду потребує подальшого розгляду, особливо в контексті удосконалення чинного законодавства з метою створення ефективних механізмів захисту прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, забезпечення законності та правопорядку у державі. Особливо важливим є аналіз сучасних теоретико-правових концепцій щодо взаємодії контролю та нагляду в цьому контексті.

Мета статті - висвітлити теоретико-правову природу понять нагляду і контролю та їх співвідношення.

Виклад основного матеріалу. Нагляд і контроль є важливими складовими механізму правового регулювання в державі. Їхні функції спрямовані на забезпечення законності, дисципліни та належного виконання правових норм. Незважаючи на тісний взаємозв'язок, нагляд і контроль мають різні теоретико-правові природи та виконують специфічні завдання у правовій системі України.

Питання взаємозв'язку контролю і нагляду в науці адміністративного права є одними з найбільш обговорюваних. Науковці до сьогоднішнього часу не дійшли чіткого і однозначного визначення основних відмінностей між цими двома поняттями, що ускладнює їх використання в правозастосовній практиці. Це пояснюється широтою аналізованих понять, різницею та схожістю їх нормативно-правового вираження і відсутністю уніфікованого підходу до визначення їх сутності. Дослідження теоретичних аспектів, нормативно-правової бази та практичного застосування виявило різноманітні погляди, що розкривають сутність понять «контроль» і «нагляд» та їх основні характеристики.

Контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління, а відтак є явищем багатогранним та різноплановим. Це дає підстави розглядати його у наукових колах, як: функція

управління (Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В., Андрійко О.Ф., Піддубний О.Ю.); спостереження за законністю (Голоднова Т.С.); як спосіб та засіб забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади (Курило В.І.) [1; 2; 3; 4].

Козяков Р.С. цілком слушно зазначає, що з етимологічної точки зору «нагляд» розуміється як: спостереження з метою перевірки. У наукових колах можна зустріти різні трактування поняття «нагляду», а саме: 1) забезпеченні законності; 2) напрямок державної діяльності (Ярема О.О.); 3) виявлення та попередження правопорушень (Ю.П. Битяк) [4].

Як пише Павлик І., на законодавчому рівні також немає чіткого розмежування понять “контроль” і “нагляд”. Проте для практики управління важливим є твердження А.В. Денисової про те, що ці поняття потрібно розмежовувати навіть тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших органів використовує обидва терміни [5; 6].

Існує різноманітність підходів до співвідношення понять «контроль» і «нагляд». Деякі вчені, наприклад М.В. Руденко та В.С. Шестак, вважають ці поняття синонімічними. Проте більшість науковців вбачають важливі відмінності між ними і підкреслюють необхідність чіткого визначення кожного з цих термінів. Зокрема, Н.А. Горбова, О.Ю. Піддубний, О.Ф. Андрійко розглядають їх як різні аспекти управлінської діяльності. Г. Яковлева відмовляється від порівняння цих термінів [4].

На нашу думку, нагляд представляє собою систему управлінських дій та заходів, спрямованих на здійснення спостереження за виконанням встановлених законом норм, правил, вимог або умов. Основна мета нагляду полягає в забезпеченні додержання законності, захисті прав і законних інтересів громадян, а також забезпеченні відповідності діяльності суб'єктів права встановленим стандартам і вимогам.

До основних характеристик нагляду можна віднести: забезпечення законності (нагляд спрямований на забезпечення виконання правових норм і дотримання законності суб'єктів правовідносин); профілактичний характер (нагляд включає профілактичні заходи, спрямовані на запобігання порушенням правових норм); систематичність (нагляд здійснюється на постійній основі, що дозволяє вчасно виявляти та усувати порушення); повноваження на втручання уповноважені органи мають право застосовувати заходи впливу (адміністративні санкції, приписи, тощо) у разі виявлення порушень).

Контроль – це діяльність уповноважених органів або посадових осіб, спрямована на перевірку відповідності діяльності суб'єктів встановленим нормам, правилам і стандартам з метою забезпечення належного виконання завдань і функцій. Контроль передбачає регулярну перевірку, моніторинг та оцінку діяльності суб'єктів.

До основних характеристик контролю можна віднести: перевірочний характер (контроль передбачає перевірку діяльності суб'єктів на відповідність встановленим нормам і правилам); забезпечення виконання (контроль спрямований на забезпечення належного виконання завдань і функцій суб'єктами); оцінка ефективності (контроль включає оцінку ефективності діяльності суб'єктів та їх відповідності встановленим стандартам); застосування заходів впливу (контрольні органи мають право застосовувати заходи впливу (заходи адміністративного або дисциплінарного характеру) у разі виявлення порушень).

Нагляд і контроль, як засоби забезпечення дисципліни і законності мають спільні риси, а саме: забезпечення законності (обидва інститути спрямовані на забезпечення виконання правових норм і дотримання законності); наявність повноважень на втручання (уповноважені суб'єкти мають право застосовувати заходи впливу у разі виявлення порушень); постійний характер (нагляд і контроль здійснюються на постійній основі, що дозволяє вчасно виявляти та усувати порушення).

Поряд з цим, нагляд та контроль не можна вважати тотожними, ці поняття мають відмінності, до яких ми відносимо: мета застосування: нагляд має профілактичний характер і спрямований на запобігання порушенням, тоді як контроль спрямований на перевірку відповідності діяльності суб'єктів встановленим нормам. Методи здійснення (нагляд включає систематичне спостереження і аналіз, тоді як контроль передбачає регулярну перевірку і моніторинг). Сфера застосування (нагляд здійснюється з метою забезпечення загальної законності, тоді як контроль спрямований на забезпечення належного виконання конкретних завдань і функцій).

Отже, викладене вище дозволяє зробити певні узагальнення. Нагляд і контроль є ключовими елементами правової системи України, які відіграють важливу роль у забезпеченні дотримання законності та належного виконання правових норм суб'єктами правовідносин. Незважаючи на

наявність спільних рис, нагляд і контроль мають різні теоретико-правові природи і виконують різні специфічні завдання. Розуміння теоретико-правової природи нагляду та контролю, а також їх співвідношення, є критично важливим для ефективного функціонування правової системи, дотримання законності та правопорядку у державі. Глибоке розуміння і чітке розмежування нагляду і контролю сприяє забезпеченню верховенства права в Україні.

Значення нагляду та контролю у діяльності державних органів полягає у забезпеченні підзвітності, прозорості та ефективності державного управління, адже нагляд та контроль дозволяють забезпечити прозорість і підзвітність у діяльності державних органів підвищують рівень довіри громадян до державних інституцій. Забезпечуючи належне виконання функцій і завдань, нагляд і контроль сприяють ефективному використанню державних ресурсів.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що нагляд і контроль є важливими елементами правової системи України, які забезпечують дотримання законності та належне виконання правових норм. Незважаючи на спільні риси, ці інститути мають різну теоретико-правову природу та виконують специфічні завдання. Розуміння теоретико-правової природи нагляду та контролю, а також їх співвідношення, є необхідним для ефективного функціонування правової системи та забезпечення верховенства права в Україні.

У сучасних умовах розвитку української держави роль нагляду та контролю стає особливо актуальною. Вони є важливими інструментами у боротьбі з корупцією, забезпеченні законності та підвищенні ефективності державного управління. Вдосконалення цих механізмів та їх адаптація до сучасних викликів є ключовим завданням для забезпечення стійкого розвитку та зміцнення правової держави в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
2. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 39 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка. 2004. 230 с.
4. Козьяков Р.С. Щодо співвідношення дефініцій «контроль» та «нагляд» в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності в національній поліції України. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2021/87.pdf.
5. Павлик І. Відмінність понять “державний контроль” і “державний нагляд”: нормативно-правовий аспект. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26688/151020-articletext-326428-1-10-20181214.pdf>.
6. Денисова А.В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-42013>.

УДК 351/354:305

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.45>

ЗМІСТОВНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Назарчук А.В.,

*асистент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Назарчук А.В. Змістовно-понятійна характеристика гендерної рівності у державній службі.

У статті досліджено змістовно-понятійні аспекти гендерної рівності. Встановлено, що гендерна рівність є основоположним принципом забезпечення прав людини, а також основою демократичного розвитку окремої держави та світової спільноти в цілому. Підкреслено, що подальший розвиток інституту гендерної рівності зумовлює необхідність його детермінування до сучасних реалій, належного правового забезпечення та всебічного доктринального переосмислення. Виокремлено основні характеристики гендерної рівності, а саме: 1) закріплення гендерної рівності у нормативно-правових актах, що є передумовою створення розгалуженої системи актів, які комплексно регулюють сферу забезпечення рівності прав чоловіків та жінок; 2) визначення для чоловіків та жінок рівних правових можливостей, враховуючи при цьому окремі потреби кожної статі; 3) втілення гендерної рівності у суспільні відносини відбувається через забезпечення правомірної поведінки чоловіків і жінок, зокрема щодо використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон тощо; 4) передбачення можливостей нести чоловікам і жінкам рівні види та міри відповідальності за аналогічні проступки, не нівелюючи при цьому принципом індивідуалізації відповідальності. Надано дефініцію поняття державної гендерної політики як напрямку політики держави полягає у державній діяльності, якої спрямовано на утвердження та забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків через надання відповідних гарантій їх рівноцінної участі в усіх сферах публічного життя. Встановлено специфіку гендерної рівності на державній службі, під якою пропонується розуміти здійснення державної гендерної політики у цій сфері, зокрема через: 1) включення потреб, досвіду та потенціалу чоловіків та жінок, які є державними службовцями, до програм, планів, стратегічних документів, які регулюють державну службу в Україні; 2) забезпечення імплементації принципу гендерної рівності до організаційної культури у сфері державної служби; 3) проведення гендерного аудиту державної служби та ін.

Ключові слова: гендерна рівність, гендерна політика, нормативно-правове регулювання, державна служба.

Nazarchuk A.V. Content-conceptual characteristics of gender equality in public service.

The article examines substantive and conceptual aspects of gender equality. It has been established that gender equality is the fundamental principle of ensuring human rights, as well as the basis of the democratic development of an individual state and the world community as a whole. It is emphasized that the further development of the institution of gender equality necessitates its determination to modern realities, proper legal support and a comprehensive doctrinal rethinking. The main characteristics of gender equality are singled out, namely: 1) enshrining gender equality in normative legal acts, which is a prerequisite for the creation of an extensive system of acts that comprehensively regulate the sphere of ensuring the equality of the rights of men and women; 2) definition of equal legal opportunities for men and women, taking into account the individual needs of each gender; 3) implementation of gender equality in social relations takes place through ensuring the lawful behavior of men and women, in particular regarding the exercise of rights, performance of duties, observance of prohibitions, etc.; 4) provision of opportunities for men and women to bear equal types and measures of responsibility for similar misdemeanors, without nullifying the principle of individualization of responsibility. The definition of the concept of state gender policy as a direction of state policy is provided in state activity aimed

at affirming and ensuring equal rights and opportunities of women and men by providing appropriate guarantees of their equal participation in all spheres of public life. The specifics of gender equality in the civil service have been established, under which it is proposed to understand the implementation of state gender policy in this area, in particular through: 1) inclusion of the needs, experience and potential of men and women who are civil servants in programs, plans, strategic documents that regulate civil service in Ukraine; 2) ensuring the implementation of the principle of gender equality in the organizational culture in the field of public service; 3) conducting a gender audit of the civil service, etc.

Key words: gender equality, gender policy, normative and legal regulation, public service.

Постановка проблеми. Інтеграція України у європейський простір є пріоритетом національної влади та відображенням волі українського народу. Підписання та ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом стало показником відданості європейським демократичним цінностям, готовності дотримання європейських принципів та стандартів, положеннями якої закріплено, зокрема, обов'язок України забезпечувати гендерну рівність та однакові можливості для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень [10].

Стан опрацювання проблематики. Гендерна рівність є основоположним принципом забезпечення прав людини, а також основою демократичного розвитку окремої держави та світової спільноти в цілому. Дослідження зазначеного питання тривалий час є предметом наукових досліджень вітчизняних вчених, а саме: І Гоян, Л. Жданкіної, Н. Максименко, Т. Марценюк, І Проць, С. Сторожук, Г. Юровської та інші. Проте, подальший розвиток інституту гендерної рівності зумовлює необхідність його детермінування до сучасних реалій, належного правового забезпечення та всебічного доктринального переосмислення. З огляду на зазначене, виникає необхідність надання теоретико-правової характеристики таких понять, як: «гендер», «гендерна рівність», «державна гендерна політика», «напрямки гендерної рівності», «гендерна демократія», «гендерна рівність на державній службі».

Метою статті є здійснення змістовно-понятійної характеристики гендерної рівності у державній службі.

Виклад основного матеріалу. Важливо зазначити, що у сучасному розумінні поняття «гендер» було введено у науковий обіг наприкінці 1960-х років американським психоаналітиком Робертом Столлер, який уперше запропонував використовувати його для позначення соціальних і культурних аспектів статі, враховуючи те, що це поняття використовувалося тільки в біологічному та фізичному значенні для позначення роду. Таким чином, після його пропозиції поняття «гендер» набуло соціального та культурного значення. Словник гендерних термінів визначає гендер як соціокультурну, символічну конструкцію статі, що покликана визначати конкретний асоціативний зв'язок, забезпечувати повноцінну комунікацію та підтримувати соціальний порядок [9].

Звернення до Словника із соціальної політики надало змогу проаналізувати два визначення поняття «гендер»: по-перше, це соціальне розуміння статевих відмінностей, соціальне та соціально-психологічне очікування представників різних статей одне від одного; по-друге, гендер – це соціальна стать людини, її роль у суспільстві, яка визначає соціальні можливості кожної статі в освіті, професійній діяльності та інших сферах суспільного життя [8].

Слід звернути увагу на те, що на доктринальному рівні відсутнім є однозначне розуміння та визначення поняття «гендер». Зокрема, на думку Т. Мельник, гендер слід розглядати у трьох напрямках: інтерпретацію рис особистості та моделей поведінки чоловіка й жінки у соціально-рольовому та культурному напрямках; як набуття соціальності індивідами, що народилися в біологічних категоріях жіночої або чоловічої статі; як політику рівних прав і можливостей чоловіків і жінок, а також діяльність зі створення механізмів щодо її реалізації [2].

Нормативно поняття «гендер» закріплено на міжнародному рівні. Так, ст. 3 Конвенції Ради Європи «Про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» визначає гендер як соціально закріплені ролі, поведінку, діяльність і характерні ознаки, які певне суспільство вважає належним для жінок і чоловіків [5]. У національному законодавстві поняття «гендер» на теперішній час не закріплено, хоча є характеристика інших складових гендерної термінології. Погоджуючись із наявними дефініціями, доцільним є визначити поняття «гендер» як соціально-рольовий статус особи, який визначає соціальні можливості цієї особи у будь-яких сферах життєдіяльності, зокрема освіти, професійній діяльності, сімейних відносинах.

Щодо поняття «гендерна рівність» слід зазначити таке: коли йдеться про гендер, основною асоціацією є як нерівність, так і відмінності між чоловіками і жінками. При цьому, гендерна теорія передбачає якраз забезпечення гендерної рівності. На думку Т. Мельник, гендерна рівність – це принцип у галузі прав людини, який має універсальний характер. При цьому, характеризуючи змістовну складову цього поняття, необхідно звернути увагу на відсутність привілеїв за статтю, заборону дискримінації, а також свободу вибору, розвитку, пошуку кожної особистості. Авторка вважає, що рівність жінок і чоловіків повинна передбачати: рівність у правах, свободах, обов'язках, відповідальності, можливостях, а також у процесах прийняття рішень та розподілу ресурсів [3]. У цілому з таким визначенням варто погодитися, оскільки воно визначає основну сутність цього правового явища.

Як зазначає американський соціолог та політолог Рональд Інглхарт, гендерна рівність є чутливим індикатором, який демонструє рівень розвитку та демократичності держави. В. Черняхівська вважає, що під гендерною рівністю слід розуміти принцип-ідею, що закріплює юридичну і фактичну рівність прав чоловіків і жінок та можливостей для їх реалізації [11]. На думку К. Левченко, під гендерною рівністю слід розуміти рівні права і рівні можливості для жінок і чоловіків у суспільстві, рівні умови для реалізації прав людини, участь в національному, політичному, економічному, соціальному та культурному розвитку, отримання рівних винагород [1].

Дефініцію поняття гендерної рівності закріплено і на нормативному рівні. У ст. 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок» гендерна рівність трактується як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь в усіх сферах життєдіяльності суспільства [4]. Методичними рекомендаціями щодо включення до колективних договорів та угод положень, що забезпечують рівні права та можливості жінок і чоловіків у трудових відносинах, закріплено визначення гендерної рівності як процесу справедливого та рівного ставлення до жінок та чоловіків у суспільстві, забезпечення рівних прав і рівних можливостей для жінок і чоловіків, однакових умов для реалізації прав людини, участі в економічному, політичному, соціальному і культурному розвитку [7]. Узагальнюючи існуючі дефініції цього поняття, видається за необхідне зазначити, що під гендерною рівністю слід розуміти рівність правового статусу (як сукупності суб'єктивних прав, свобод юридичних обов'язків та відповідальності) чоловіків та жінок в усіх сферах суспільного життя. При цьому, слід зазначити, що гендерна рівність є комплексним поняттям і містить у собі як рівність прав (наділенні жінок та чоловіків юридично однаковими правами в усіх сферах життя і юридично забезпечує рівні умови їх здійснення), так і рівність можливостей (є фактичною можливістю користування правами й свободами людини незалежно від статі).

Узагальнюючи наявні підходи щодо визначення гендерної рівності, вбачається за можливе виокремити такі її основні характеристики:

1) закріплення гендерної рівності у нормативно-правових актах, що є передумовою створення розгалуженої системи актів, які комплексно регулюють сферу забезпечення рівності прав чоловіків та жінок;

2) визначення для чоловіків та жінок рівних правових можливостей, враховуючи при цьому окремі потреби кожної статі;

3) втілення гендерної рівності у суспільні відносини відбувається через забезпечення правомірної поведінки чоловіків і жінок, зокрема щодо використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон тощо;

4) передбачення можливостей нести чоловікам і жінкам рівні види та міри відповідальності за аналогічні проступки, не нівелюючи при цьому принципом індивідуалізації відповідальності.

Закріплення гендерної рівності на нормативному рівні актуалізує необхідність характеристики поняття «державна гендерна політика». Аналіз наукових підходів щодо розуміння державної гендерної політики дає можливість виокремити кілька основних аспектів цього поняття, зокрема: як форми втілення ідей і цінностей гендерної рівності у суспільне життя; як напрямку політики держави; як сукупності дій органів державної влади. При цьому важливо зазначити, що державна гендерна політика, як форма втілення ідей і цінностей гендерної рівності, являє собою спосіб забезпечення державою та державними інституціями рівних прав, утвердження гендерної демократії, формування та популяризацію гендерної культури у конкретній державі.

Детермінування державної гендерної політики як напрямку політики держави полягає у державній діяльності, якої спрямовано на утвердження та забезпечення рівних прав та можливостей

жінок та чоловіків через надання відповідних гарантій їх рівноцінної участі в усіх сферах публічного життя. Визначати державну гендерну політику як сукупність дій державних органів є можливим у разі, якщо дії органів державної влади спрямовано на забезпечення однакового соціального статусу для чоловіків і жінок, на реалізацію можливості однакового використання соціальних, економічних ресурсів, на вирішення проблем забезпечення гендерної рівності у суспільстві.

Слід зазначити, що основною формою реалізації державної гендерної політики є впровадження гендерного підходу в усі сфери політичного та суспільного життя. При цьому, первинним етапом має бути інтегрування гендерного підходу в діяльність державних інституцій. На думку О. Ярош, гендерний підхід означає визнання того, що об'єктивне існування статей та їх соціальних функцій у сучасному суспільстві визначається їх різними біосоціальними можливостями [3].

Аналіз правової доктрини та нормативних актів надав змогу виокремити ряд механізмів, які є притаманними впровадженню гендерного підходу та є, одночасно, і напрямками державної гендерної політики, зокрема: 1) утвердження гендерної рівності, що полягає у розробці відповідних нормативних актів, проведенні інформаційно-просвітницької діяльності щодо популяризації рівності чоловіків та жінок, тощо; 2) недопущення дискримінації за ознакою статі, тобто недопущення ситуації, за якої особа та/або група осіб статевою ознакою зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами у будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [6]; 3) застосування позитивних дій, що мають прояв у здійсненні тимчасових спеціальних заходів та спрямовані на створення ефективного механізму забезпечення рівності прав чоловіків і жінок; 4) забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень, а також у поєднанні сімейних та професійних обов'язків; 5) поширення просвітницької діяльності у сфері гендерної рівності, захищаючи при цьому суспільство від інформації, яку спрямовано на дискримінацію за ознакою статі; тощо.

Гендерна рівність є передумовою формування гендерної демократії, яку, у свою чергу, прийнято характеризувати як систему рівного волевиявлення чоловіків і жінок та як принцип [10]. Як система рівного волевиявлення, гендерна демократія являє собою законодавче закріплення рівності прав та можливостей чоловіків і жінок, яке забезпечується відповідними правовими принципами та діями і пов'язане з розбудовою державних і суспільних структур. Характеризуючи гендерну демократію як принцип, слід зазначити, що у цьому разі гендерна демократія обмежена конкретними діями, зокрема правом:

- 1) голосувати на виборах та брати участь у публічних референдумах;
- 2) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду;
- 3) брати участь у виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів;
- 4) бути обраним та займати державні посади, а також здійснювати державні функції на всіх рівнях;
- 5) брати участь у діяльності інституцій громадянського суспільства, які впливають на вирішення питань державного та громадського значення.

Висновки. Аналіз наукових досліджень дає змогу зробити висновок, що Україна на теперішній час перебуває на початковому етапі становлення гендерної демократії у сучасному вимірові, яка гарантує жінкам і чоловікам рівноправну роль як суб'єктів державотворчих процесів. Специфіку гендерної рівності на державній службі обумовлено особливостями цієї діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави. Як видається, під гендерною рівністю на державній службі слід розуміти здійснення державної гендерної політики у цій сфері, зокрема через:

- 1) включення потреб, досвіду та потенціалу чоловіків та жінок, які є державними службовцями, до програм, планів, стратегічних документів, які регулюють державну службу в Україні;
- 2) забезпечення імплементації принципу гендерної рівності до організаційної культури у сфері державної служби;
- 3) проведення гендерного аудиту державної служби;
- 4) розробку системи моніторингу та оцінки дотримання гендерної рівності через використання гендерно-чутливих індикаторів;
- 5) запровадження інших змін у структурно-організаційному та змістовно-процесуальному аспекті державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Левченко К.Б. Гендерна політика в Україні: визначення, формування, управління: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 344 с.
2. Мельник Т.М., Варібрусова А.С. Детермінанти формування національного бренду в умовах глобальної конкуренції. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2018. № 1. С. 137–142.
3. Мельник Т., Кобелянська Л. Сучасне гендерне мислення: Словник. Київ: К.І.С., 2005. С. 123.
4. Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. Дата оновлення: 03.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 20.03.2024 р.).
5. Про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами: Конвенція Ради Європи від 11.05.2011 р. № 994_001-11. Дата оновлення: 20.06.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text (дата звернення: 18.03.2024 р.).
6. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення: 30.05.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 10.03.2024 р.).
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо внесення до колективних договорів та угод положень, спрямованих на забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків у трудових відносинах: наказ Міністерства соціальної політики України від 29.01.2020 р. № 56. Дата оновлення: 29.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0056739-20#Text> (дата звернення: 15.03.2024 р.).
8. Семигіна Т.В. Словник із соціальної політики. Київ: Видав. дім «Києво-Могилянська академія», 2005. 253 с.
9. Словник гендерних термінів. Черкаси: Видавець Чабаненко Ю., 2016. 336 с.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014 р. № 984_011. Дата оновлення: 30.11.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 20.03.2024 р.).
11. Черняхівська В.В. Гендерна політика в системі державного управління: Україна та європейський досвід: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2017. 20 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.46>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Наконечна А.,

адвокат,

аспірант кафедри публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів

головний спеціаліст ДППР АТ КБ «ПриватБанк»,

e-mail: od300689nav@gmail.com

Наконечна А.В. Правове регулювання повноважень Антимонопольного комітету України щодо здійснення контролю в сфері банківської діяльності.

Контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів або як державні чи громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення достовірності і законності визначених дій та процесом відслідковування фактичного виконання планів.

На превеликий жаль, юридична довідкова література та чинне законодавство України не містять єдиного підходу щодо визначення юридичного змісту терміну «контроль». Юридична енциклопедія, наприклад, визначає «контроль» (фр. *controle* – перевірка, від старофранцузького *controle* – список, що має дублікат для перевірки) – як перевірку виконання законів, рішень тощо.

У статті досліджено місце Антимонопольного комітету України в системі органів, які здійснюють контроль в сфері банківської діяльності. Встановлено, що державний контроль є одним із основних та функцій (форм, методів) державного управління. Ступінь ефективності державного контролю, незважаючи на сферу його здійснення, головним чином визначається якістю правового забезпечення контрольної діяльності, певним рівнем соціально-економічного і матеріально-технічного забезпечення органів державного контролю, рівнем мобільності та збалансованості системи контролюючих органів. Саме виважена побудова системи органів державного контролю є важливою передумовою вдалого функціонування всієї системи державних органів.

Аналізуючи різноманіття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також наукової літератури з приводу питання суб'єктів контролю у сфері банківської діяльності встановлено, що контроль за діяльністю банківських установ становить складну систему, яка має два основні напрями: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

Суб'єктів банківського контролю можна представити як ззовні (з боку державних і з боку незалежних контролюючих органів), так і зсередини. До суб'єктів банківського контролю з боку держави відносяться: Рахункова палата України, Контрольні управління при Адміністрації Президента України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, державні позабюджетні фонди (як-то Пенсійний фонд України), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, правоохоронні органи та інші згідно з чинним законодавством. В якості суб'єктів незалежного контролю виступають незалежні аудиторські фірми, а суб'єктами внутрішнього контролю є спостережна рада, ревізійна комісія, правління (рада директорів), функціональні підрозділи банку, його служба внутрішнього аудиту.

В статті досконало висвітлено функції Антимонопольного комітету України контролю в сфері банківської діяльності, його вагому роль та значення. В статті визначено основні функції, що покладено на Антимонопольний комітет України діючим законодавством України. На підставі

проведеного дослідження встановлено, що в разі порушення чинного законодавства для суб'єктів господарювання в цілому, та банків зокрема, передбачена матеріальна та оперативно-господарська відповідальність. При написанні статті, на підставі вивченого матеріалу, встановлено, що поширеним видом оперативно-господарських санкцій, які застосовуються владними органами є: скасування ліцензій та припинення зовнішньоекономічних операцій. А в разі зловживання монополюючим становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти постанову про примусовий поділ монополюючих утворень.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, контроль в сфері банківської діяльності, державний контроль, банківська діяльність, правова регламентація.

Nakonechna A.V. Legal regulation of the powers of the Antimonopoly Committee of Ukraine to exercise control in the field of banking activity.

Control is explained as a systematic verification of the implementation of laws, directives, resolutions and decrees or as state or public measures for the supervision, inspection, accounting of the activities, behavior of natural and legal persons, i.e. control is an inspection in order to ensure the reliability and legality of the actions specified and the process of tracking the actual implementation of plans.

Unfortunately, the legal reference literature and the current legislation of Ukraine do not contain a unified approach to the definition of the legal content of the term «control». The Encyclopedia of Law, for example, defines «control» (French *controle* – check, from Old French *contre-roler* – a list with a duplicate for verification) – as verification of the implementation of laws, decisions, etc.

The article examines the place of the Antimonopoly Committee of Ukraine in the system of bodies exercising control in the sphere of banking activity. It is determined that state control is one of the main functions (forms, methods) of public administration. The degree of efficiency of state control, despite the sphere of its implementation, is mainly determined by the quality of legal support of control activities, a certain level of socio-economic and logistical support of state control bodies, the level of mobility and balance of the system of control bodies. It is the balanced construction of the system of state control bodies that is an important prerequisite for the successful functioning of the entire system of state bodies.

Analyzing the variety of laws and by-laws, as well as scientific literature on the issue of subjects of control in the sphere of banking activity, it is determined that control over the activities of banking institutions is a complex system, which has two main directions: external control and internal control.

Subjects of banking control can be represented both externally (by state and independent regulatory authorities) and internally. The subjects of banking control by the state include: the Accounting Chamber of Ukraine, Control Departments under the Administration of the President of Ukraine, the State Financial Inspection of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the State Property Fund of Ukraine, state extra-budgetary funds (such as the Pension Fund of Ukraine), the National Securities and Stock Market Commission, law enforcement agencies and others in accordance with the current legislation.

Independent audit firms act as subjects of independent control, and the subjects of internal control are the Supervisory Board, the Audit Commission, the Management Board (Board of Directors), functional divisions of the bank, and its internal audit service.

The article thoroughly covers the functions of the Antimonopoly Committee of Ukraine of control in the sphere of banking activity, its important role and importance. The article defines the main functions assigned to the Antimonopoly Committee of Ukraine by the current legislation of Ukraine. On the basis of the study, it is established that in case of violation of the current legislation, material and operational-economic liability is provided for business entities in general, and banks in particular. When writing the article, on the basis of the studied material, it is established that the common type of operational and economic sanctions applied by the authorities are: cancellation of licenses and termination of foreign economic operations. And in case of abuse of monopoly position in the market, the Antimonopoly Committee of Ukraine has the right to adopt a resolution on the forced division of monopoly formations.

Key words: Antimonopoly Committee of Ukraine, control in the field of banking, state control, banking, legal regulation.

Постановка проблеми. Аналізуючи різноманіття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також наукової літератури з приводу питання суб'єктів контролю у сфері банківської

діяльності встановлено, що контроль за діяльністю банківських установ становить складну систему, яка має два основні напрями: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

Стан опрацювання цієї проблематики. Питання контролю у сфері банківської діяльності, в даний час є недостатньо вивченим. Навколо цього питання виникає велика кількість дискусій. Серед учених, які присвятили свої праці вивченню та дослідженню проблем, що виникають при здійсненні контролю у сфері банківської діяльності, можна виділити О. Костюченко [1], О. Орлюк [2], Д. Кирилюк [3], Є. Карманов [4] та інші.

Метою статті є дослідження ролі та функцій саме Антимонопольного комітету України як суб'єкта контролю в сфері банківської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктів банківського контролю можна представити як ззовні (з боку державних і з боку незалежних контролюючих органів), так і зсередини. Серед суб'єктів банківського контролю з боку держави виокремлюють: Контрольні управління при Адміністрації Президента України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, державні позабюджетні фонди (як-то Пенсійний фонд України), правоохоронні органи та інші згідно з чинним законодавством. В якості суб'єктів незалежного контролю виступають незалежні аудиторські фірми, а суб'єктами внутрішнього контролю є спостережна рада, ревізійна комісія, правління (рада директорів), функціональні підрозділи банку, його служба внутрішнього аудиту.

Значної уваги серед суб'єктів контролю в сфері банківської діяльності хотілося б приділити Антимонопольному комітету України, правове становище якого визначене законами «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про захист економічної конкуренції» та «Про Антимонопольний комітет України».

Антимонопольний комітет України це державний орган, який має спеціальний статус.

Мета діяльності Антимонопольного комітету України - забезпечити державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються Законом України «Про Антимонопольний комітет України», іншими актами законодавства.

Серед основних функцій Антимонопольного комітету України виділяють:

1. Контроль за дотриманням антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації господарюючих суб'єктів; при перетворенні органів управління в об'єднання підприємств, придбанні часток (акцій, паїв), активів господарських товариств та підприємств; при здійсненні господарської діяльності підприємцями та при реалізації повноважень центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування щодо підприємств;

2. Розгляд справ про порушення антимонопольного законодавства та приймає рішення за результатами розгляду в межах своїх повноважень;

3. Звернення до суду чи господарського суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушеннями антимонопольного законодавства.

У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

– розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами;

– приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

– розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;

– перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

– при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом;

– призначати експертизу та експерта з числа осіб, які володіють необхідними знаннями для надання експертного висновку;

– у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання - юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

– у разі перешкоджання працівникам Антимонопольного комітету України у виконанні ними повноважень, передбачених пунктами 4, 5 і 7 цієї частини, залучати працівників органів внутрішніх справ для застосування заходів, передбачених законом, для подолання перешкод;

– залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування;

– залучати до проведення перевірок спеціалістів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій за погодженням з їх керівниками, депутатів місцевих рад за їх згодою;

– проводити дослідження ринку, визначати межі товарного ринку, а також становище, в тому числі монополієне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймати відповідні рішення (розпорядження);

– визначати наявність або відсутність контролю між суб'єктами господарювання або їх частинами та склад групи суб'єктів господарювання, що є єдиним суб'єктом господарювання;

– вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

– надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

– звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитом щодо надання інформації про судові справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

– звертатись та одержувати від компетентних органів інших держав необхідну інформацію для здійснення своїх повноважень;

– надавати компетентним органам інших держав інформацію у випадках та порядку, передбачених законом;

– здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції.

Банки України ретельно застосовують законодавство України про санкції та не здійснюють операцій, заборонених або обмежених законодавством. Так, Законом України «Про захист економічної конкуренції» передбачена відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольного законодавства шляхом застосування наступних майнових та оперативно-господарських санкцій.

Майнова відповідальність як санкція за порушення антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, що передбачена ст. 20 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та ст. 19 Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», у формі штрафу, який накладається на підприємців.

Оперативно-господарська відповідальність може застосовуватись як самим Антимонопольним комітетом України, так і відповідними органами влади і управління. При цьому Антимонопольним комітетом України здійснюється примусовий поділ монополієних утворень.

Найбільш поширеним видом оперативно-господарських санкцій, які застосовуються владними органами є: скасування ліцензій та припинення зовнішньоекономічних операцій.

У випадках зловживають монопольним становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти постанову про примусовий поділ монопольних утворень.

Скасування ліцензій здійснюється органами, визначеними в Законі України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» за поданням, внесеним Антимонопольним комітетом.

Основною функцією органів, що здійснюють державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, є розгляд справ про його порушення.

Така діяльність Антимонопольного комітету України здійснюється відповідно до Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України, затверджених Антимонопольним комітетом України 19 квітня 1994 р. Ці Правила визначають порядок розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями справ про порушення положень законів України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», «Про захист економічної конкуренції» та «Про Антимонопольний комітет України».

9 серпня 2023 року ВРУ ухвалила законопроект № 5431 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України», яким внесено суттєві зміни до законодавства щодо повноважень Антимонопольний комітет України та загальних підходів до контролю за дотриманням антимонопольного законодавства. Хоча законопроект розроблявся в рамках імплементації законодавства Європейського Союзу, його положення викликали досить широку та тривалу дискусію, з огляду на важливість прийнятих змін [5].

Антимонопольний комітет України і раніше мав повноваження проводити перевірки в рамках розгляду справ – водночас законопроект №5431 уточнює відповідні положення. По-перше, в ньому прямо зазначено, що під час перевірок, що здійснюються на підставі рішення господарського суду, Антимонопольний комітет України має право:

- мати безперешкодний доступ до приміщень підприємства та їхніх інших володінь незалежно від їх місцезнаходження;
- робити копії або отримувати копії інформації;
- вилучати предмети чи носії інформації, документи, опечатувати приміщення та інформаційні системи з метою недопущення доступу до інформації;
- проводити огляд приміщень та інших володінь суб'єктів господарювання [5].

Враховуючи таку деталізацію, обсяг повноважень під час проведення перевірок був предметом довготривалих дискусій, зважаючи на потенційний значний вплив на роботу суб'єкта господарювання. Також перша редакція законопроекту надавала Антимонопольний комітет України повноваження в частині проведення перевірок у житлі працівників, яку визнали надмірним повноваженням і вилучили в процесі підготовки законопроекту до другого читання.

Перевірки можуть проводитися лише в рамках розгляду справи. Однак у разі необхідності перевірки Антимонопольний комітет України може не повідомляти підприємство про відкриття справи до проведення перевірки – якщо тільки вона не проводиться пізніше ніж через двадцять днів після відкриття справи [5].

З метою забезпечення прав суб'єкта господарювання, яке перевіряється, законопроектом уточнюється порядок проведення таких перевірок, у тому числі щодо заборони їх проведення в неробочий час, документів, що складаються за результатами перевірки, підстав для проведення перевірок, встановлення максимальної тривалості перевірки (до 30 днів). При цьому до проведення перевірки можуть залучатися представники поліції та інших правоохоронних органів, митних органів. Також, оскільки перевірки за цим законопроектом чимось схожі на обшуки, що проводяться в рамках розслідування кримінальних справ, до Господарського процесуального кодексу України внесено додаткові зміни з метою забезпечення судового контролю [5].

Починаючи з 1 січня 2024 року Антимонопольний комітет України може проводити перевірки бізнесу, включаючи доступ до приміщень, проведення огляду, опломбування, арешт та вилучення майна. Раніше такі права мали лише правоохоронні органи.

Закон, що надає Антимонопольний комітет України такі повноваження, мав статус євроінтеграційного. Його метою, згідно з заявами, були захист економічної конкуренції та посилення інституційної спроможності [6].

Але чи не отримала держава натомість черговий інструмент тиску на українські банки?

Сьогодні Антимонопольний комітет України наділений такими повноваженнями: 1) доступ до приміщень, до місць зберігання інформації, що перебуває у володінні або користуванні бізнесу: комп'ютерів, технічних засобів електронних комунікацій та зберігання інформації, серверів, сейфів, робочих місць працівників тощо; 2) огляд приміщень та інших володінь бізнесу, що перевіряються; 3) копіювання чи отримання копії інформації; 4) арешт або вилучення предметів чи інших носіїв інформації, документів, у тому числі їх оригіналів; 5) опломбування (опечатування) приміщення, системи електронних комунікацій чи місць зберігання інформації у спосіб, що унеможливує ознайомлення з їх змістом.

Так, перелік дійсно нагадує повноваження правоохоронних органів під час досудового розслідування. Разом з тим, Антимонопольний комітет України може реалізувати їх не на власний розсуд, а тільки після отримання дозволу суду. Причому дозвіл надаватиме не слідчий суддя, як у випадку досудового розслідування у кримінальних справах, а суддя господарського суду.

Висновки. Отже, Антимонопольний комітет України отримав дійсно широкі повноваження, які межують з повноваженнями правоохоронних органів під час здійснення досудового розслідування. Довіра бізнесу до інституційно посиленого Антимонопольний комітет України можлива, лише якщо оновлені повноваження будуть використовуватись, як це заявлено: у виключних випадках за наявності обґрунтованих підстав.

Постійне вдосконалення законодавства з приводу висвітленого питання дає значні зміни на краще. Так, за повідомленнями нового очільника Антимонопольний комітет України Павла Кириленка, в першій черзі перевірок не йдеться про середній чи малий бізнес. Така дія може бути необхідна під час розгляду справ великих промислових груп [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Костюченко О.А. Банківське право: Банківська система. Національний банк. Комерційний банк. Розрахунки та кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці. Харків: Право. 2003
2. Орлюк О. Банківське право. Харків: Юрінком Інтер. 2006. 392 с.
3. Кирилюк Д.К. До питання необхідності розробки та прийняття банківського кодексу в Україні. *Юридичний журнал*. 2016 № 12. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2484>.
4. Карманов Є. Банківський кодекс України – об'єктивна необ'єктивність: підручник, Київ. Право [in Ukrainian]. *Вісник України*. № 11, 2006. С. 44–46.
5. Посилення повноважень Антимонопольного комітету України- *Юридична Газета*: Веб-сайт: URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/antimonopolne-konkurentne-pravo-posilennya-povnovazhen-antimonopolnogo-komitetu-ukrayini.html>.
6. АМКУ має нові повноваження: до чого готуватися бізнесу?: веб-сайт: URL: <https://lcf.ua/thought-leadership/litigation/amku-maye-novi-povnovazhennya-do-chogo-gotuvatisya-biznesu/>.

УДК 342.95:343.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.47>

ІНСТИТУТ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Нестеренко К.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
факультету №2
Криворізького навчально-наукового інституту ДонДУВС*

Полтавець А.А.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
факультету №2
Криворізького навчально-наукового інституту ДонДУВС*

Нестеренко К.О., Полтавець А.А. Інститут антикорупційного уповноваженого державного органу влади та органів місцевого самоврядування: особливості правової регламентації.

У статті здійснено аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції», Типового положення «Про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції» та іншого профільного законодавства з точки зору регламентації діяльності антикорупційного уповноваженого державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Досліджено комплекс заходів із запобігання та виявлення корупції, що покладені на уповноважених при здійсненні своєї діяльності в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях. Констатовано, що антикорупційний уповноважений здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у відповідному органі, його територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу шляхом співпраці з керівництвом, працівниками та іншими уповноваженими органами (особами) згідно діючого законодавства.

З'ясовано, що у діючому законодавстві України існують два різних за правовим регулюванням, але єдині за метою діяльності інститути антикорупційних уповноважених. А саме, перший інститут передбачає утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу та регламентує його діяльність, а другий інститут антикорупційних уповноважених, саме для юридичних осіб, у яких відповідно до Закону затверджуються антикорупційні програми.

Наголошено на тому, що виконання уповноваженим низки завдань пов'язана з безпосередньою взаємодією з керівництвом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, у тому числі, з питань врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, інформування про факти вчинення таких порушень, управління корупційними ризиками.

Ключові слова: корупція, антикорупційний уповноважений, антикорупційне законодавство, державна влада, місцеве самоврядування.

Nesterenko K., Poltavets A. Institute of anti-corruption authorized state body of government and local government bodies: features of the legal regulation.

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption”, the Model Regulation “On the Authorized Unit (Person) on Prevention and Detection of Corruption”

and other specialized legislation from the point of view of regulating the activities of the anti-corruption officer of state authorities and local self-government bodies. The complex of measures to prevent and detect corruption, which are entrusted to the authorized persons in the implementation of their activities in state bodies, local self-government bodies, state enterprises, institutions, and organizations, has been studied. It was established that the anti-corruption commissioner exercises control over compliance with anti-corruption legislation in the relevant body, its territorial (inter-regional) bodies and legal entities belonging to the sphere of management of the relevant body through cooperation with the management, employees and other authorized bodies (persons) in accordance with the current legislation.

It was found that in the current legislation of Ukraine there are two institutions of anti-corruption commissioners, different in terms of legal regulation, but unified in terms of the purpose of their activity. Namely, the first institute provides for the formation (definition) of authorized divisions (authorized persons) on issues of prevention and detection of corruption, in particular, at enterprises, institutions and organizations belonging to the sphere of management of a state body and regulates its activities, and the second institute of anti-corruption officers, specifically for legal entities whose anti-corruption programs are approved in accordance with the Law.

It is emphasized that the fulfillment of a number of tasks by the authorized person is related to direct interaction with the management of the state authority or local self-government body, including on the issues of conflict of interest settlement, whistleblower protection, bringing guilty persons to disciplinary responsibility for violating the requirements of anti-corruption legislation, informing about the facts of committing such violations, managing corruption risks.

Key words: corruption, anti-corruption commissioner, anti-corruption legislation, state power, local self-government.

Постановка проблеми. Служіння суспільним інтересам — це головне завдання Уряду, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни очікують чесного, справедливого і неупередженого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків [1].

Серед руйнівних явищ, що потребують всебічної суспільної протидії, основну позицію займає корупція. З'являючись на тлі мало функціональної влади, вона без жалю нищить суспільство, зводячи нанівець принцип рівності громадян та юридичних осіб перед законом, погіршує криміногенну ситуацію та руйнує усі спроби інтеграції як громади так і в суспільства в цілому.

Передумовами появи корупційних порушень в Україні завжди були: низька правова культура і свідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації [2, с. 155–158].

Сьогодні, коли значна увага нашого суспільства направлена на перемогу та відновлення після війни, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування вже сьогодні має зосередитись на плануванні та реалізації відновлювальних заходів. Основою має стати підвищення спроможності українських регіонів через впровадження надзвичайно важливих стандартів прозорості та підзвітності. Які будуть означати, що робота державної та місцевої влади на сучасному етапі відбувається в тісній взаємодії з громадою.

Зменшення корупційних ризиків, формувати культуру доброчесності та етичної поведінки, запобігти корупційним правопорушенням а також уникати закритості неможливо без утворення (призначення) антикорупційного підрозділу(особи).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням боротьби та запобігання корупції в органах державної влади присвячено багато наукових розробок, зокрема: роботи В. Гвоздецького, Є. Невмержицького, Р. Калюжного, В. Козака, М. Мельника, В. Настюка, М. Руденка, Є. Скулиша, О. Хмари та ін. Але більшість наукових та методичних доробок не розкривають питань пов'язаних з роллю та значенням антикорупційних уповноважених

Мета статті. Метою даної публікації є аналіз норм діючого законодавства, що регламентують діяльність антикорупційних уповноважених в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Я.Ю. Цимбаленко, інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є первинною ланкою загальної інфраструктури антикорупції. Уповноважені здійснюють свою діяльність в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях [14].

На них ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» [12] та Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції [15] покладається організація та здійснення комплексу заходів із запобігання та виявлення корупції.

А саме:

1) «розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією»;

2) організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення відповідних пропозицій керівнику відповідного органу;

3) надання методичної та консультаційної допомоги з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції;

4) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;

5) перевірка факту подання декларацій суб'єктами декларування та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до Закону порядку;

6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі у територіальних (міжрегіональних) органах, на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях (далі – юридичні особи, що належать до сфери управління відповідного органу);

7) розгляд повідомлень про порушення вимог Закону, у тому числі у територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу;

8) здійснення повноважень у сфері захисту викривачів відповідно до Закону;

9) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у випадках, передбачених законодавством, про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» [15].

Фактично, антикорупційний уповноважений здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства у відповідному органі, його територіальних (міжрегіональних) органах та юридичних особах, що належать до сфери управління відповідного органу шляхом співпраці з керівництвом, працівниками та іншими уповноваженими органами (особами) згідно діючого законодавства.

Зазначимо, що наразі у діючому законодавстві України існують два різних за правовим регулюванням, але єдині за метою діяльності інститути антикорупційних уповноважених.

Перший інститут (регламентований статтею 13-1 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» [12] (далі Закон)) передбачає утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зокрема, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу та регламентує його діяльність *Типовим положенням про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції*, [15] та *Методологією управління корупційними ризиками* [16].

Стаття ж 62 Закону передбачає другий інститут антикорупційних уповноважених, саме для юридичних осіб, у яких відповідно до Закону затверджуються антикорупційні програми [12].

До них належать:

- державні, комунальні підприємства, господарські товариства (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

- юридичні особи, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

Їх правовий статус визначено статтями 62–64 Закону та Типовою антикорупційною програмою юридичної особи [12, 15].

Виявлено, що положення чинного законодавства, які регулюють діяльність антикорупційних уповноважених не узгоджені. А саме:

1) норми діючого законодавства України, що направлені на врегулювання підконтрольності та підзвітності уповноваженої особи на різних рівнях державного управління.

Особливістю правосуб'єктності та гарантією незалежності уповноваженої особи від впливу чи втручання у її роботу є ч. 3 ст. 13-1 Закону [12], де закріплена вимога щодо підзвітності та підконтрольності уповноваженої особи виключно керівнику відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, іншої організації [11].

Якщо простіше, то виконання уповноваженим низки завдань пов'язана з безпосередньою взаємодією з керівництвом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, у тому числі, з питань запобігання правопорушенням, що погіршують криміногенну ситуацію на місцевості, врегулювання конфлікту інтересів, захисту викривачів, притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, інформування про факти вчинення таких порушень, управління корупційними ризиками.

Зауважимо, що на сьогодні існує практика порушення вимоги щодо прямого управлінського зв'язку між керівником інституції та уповноваженою особою. Такі порушення часто виникають в центральних органах державної влади і проявляються у покладенні на керівників, за розподілом повноважень, функцій з координації діяльності уповноважених осіб або координації роботи з питань запобігання та виявлення корупції (відповідно до ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Ця можливість допускається, зокрема, положеннями ч. 1 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», які не узгоджуються із вимогами Закону та передбачають наявність у міністра заступника з питань запобігання та виявлення корупції. [17]

Проміжна ланка управління між уповноваженими особами та керівником відповідного органу влади дає змогу блокувати або ігнорувати ініціативи антикорупційного уповноваженого та анулює можливість виконання покладених на нього обов'язків, і тому гостро стоїть питання узгодження положень законодавства та забезпечення фактичної його реалізації з питань підпорядкування, підзвітності та підконтрольності антикорупційних уповноважених [18].

2) в нормах діючого законодавства не узгоджено засади організації роботи уповноваженого підрозділу (особи) в місцевих державних адміністраціях.

Не зважаючи на існування обов'язкових, законодавчо обґрунтованих вимог до штатної чисельності уповноважених підрозділів державні адміністрації зобов'язані утворювати уповноважені підрозділи як самостійні структурні підрозділи, а от рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [19], не передбачають утворення підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції як окремого та самостійного.

Фактично, це обмежує гарантії незалежності та інституційну спроможність уповноважених підрозділів місцевих державних адміністрацій оскільки допускає функціонування уповноваженого підрозділу у складі іншого самостійного підрозділу. А це в свою чергу анулює його підзвітність, підпорядкованість та контроль з боку голови державної адміністрації.

Висновки і пропозиції. Отже, маємо констатувати, що інститут антикорупційних уповноважених потребує скорішого узгодження правового регулювання базових питань, вирішення яких суттєво впливає на якість виконання поставлених перед антикорупційними уповноваженими завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Токар-Остапенко О.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. К.: НІСД, 2013. 57 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-10/derhs_sluhs-06511.pdf.
2. Зелінська Я.С., Спасенко В.О. Прояви конфлікту інтересів в публічному адмініструванні: теоретичні та практичні аспекти. Юридичний науковий електронний журнал № 3/2022, С. 155–158. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/35.pdf.
3. Цимбаленко Я.Ю. Генеза становлення інституту уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/42.pdf.
4. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Типове положення Про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджено наказом НАЗК від 17 березня 2020 р. № 102/20.
6. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки: постанова КМУ від 4.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#n40>.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 19.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
8. Аналітичний огляд «Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/Efektivnist-antykorpustijnyh-upovnovazhenyh-u-2020-rotsi.pdf>.
9. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова КМУ від 18.04.2012 № 606.

УДК 342.95:351.74 (075)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.48>

МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ УТВЕРДЖЕННЯ НОВИХ ПРИНЦИПІВ ЇХ НАДАННЯ

Павлович-Сенета Я.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-3491-8878*

Павлович-Сенета Я.П. Модернізація адміністративних послуг в Україні на основі утвердження нових принципів їх надання.

Статтю присвячено темі запровадження нових підходів щодо надання адміністративних послуг в Україні на основі утвердження нових принципів їх надання. Зазначено, що адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері публічного адміністрування, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав. Українська держава досить успішно впоралася з викликами у сфері адміністративних послуг після початку повномасштабного вторгнення РФ 24.02.2022 р. На сучасному етапі формат відносин «держава-громадянин» та «держава-бізнес» має модернізуватися з урахуванням сучасних технологій, оптимізації процедур та підвищення якості обслуговування. Велике значення у процесі надання адміністративних послуг має орієнтація на сучасні, об'єктивні та обумовлені соціально-економічним та технологічним розвитком принципи їх надання. Адже сьогодні поширеним явищем є «диджиталізація» процесу надання адміністративних послуг, що передбачає впровадження електронного документообігу, створення онлайн платформ для отримання послуг та автоматизацію адміністративних процедур. Центр політико-правових реформ розробив «Стратегію реформи адміністративних послуг та їх цифровізацію». З аналізу документа випливає, що принципи надання адміністративних послуг потребують сьогодні доктринального оновлення у їх тлумаченні. Зокрема, систему принципів адміністративних послуг слід доповнити такими, як децентралізація повноважень, спрощення процедур з надання адміністративних послуг, офіційності, інтеграції базових послуг у ЦНАП, компенсаційності за надання адміністративної послуги, уніфікації процедури вирішення адміністративних справ, розвитку електронних публічних послуг, проактивності публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг, захисту персональних даних. Наголошено, що оновлення системи принципів надання адміністративних послуг забезпечить зменшення корупційних ризиків, запровадження новітніх цифрових технологій та поліпшення доступу громадян до якісних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги; адміністративна процедура; влада; громадяни; електронне урядування; обов'язки; права; принципи; публічна адміністрація; реєстрація.

Pavlovich-Seneta Ja. Modernization of administrative services in Ukraine based on the approval of new principles of their provision.

The article is devoted to the topic of introducing new approaches to the provision of administrative services in Ukraine based on the approval of new principles of their provision. It is noted that administrative services are the leading means of realizing the rights of citizens in the field of public administration, because the absolute majority of cases decided by public administration bodies are initiated by citizens themselves and concern their subjective rights. The Ukrainian state quite successfully coped with the challenges in the field of administrative services after the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation on February 24, 2022. At the current stage, the format of “state-citizen” and “state-business” relations must be modernized taking into account modern technologies, optimization of procedures and improvement of service quality. Of great importance in

the process of providing administrative services is the focus on modern, objective principles of their provision determined by socio-economic and technological development. After all, today a widespread phenomenon is the “digitalization” of the process of providing administrative services, which involves the introduction of electronic document management, the creation of online platforms for receiving services, and the automation of administrative procedures. The Center for Political and Legal Reforms developed the “Strategy for the reform of administrative services and their digitalization”. From the analysis of the document, it follows that the principles of providing administrative services today need a doctrinal update in their interpretation. In particular, the system of principles of administrative services should be supplemented with such things as decentralization of powers, simplification of procedures for the provision of administrative services, formality, integration of basic services in the Central Administrative Service, compensability for the provision of administrative services, unification of the procedure for resolving administrative cases, development of electronic public services, proactivity of public administration in the field of provision of administrative services, protection of personal data.

Key words: administrative services; administrative procedure; power; citizens; electronic governance; duties; rights; principles; public administration; registration.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває у надзвичайних політичних, економічних та соціальних умовах. Та незважаючи на серйозні потрясіння, яких зазнає наша держава та суспільство, розвиток правових, інституційних та комунікативних механізмів продовжується. Вражаючим для самих українців та світу є те, що перебуваючи у стані війни наша нація не тільки відбиває збройні напади РФ але й розбудовує свою державу, проводить реформи, запроваджує інновації, відкриває нові форми та методи для розвитку усіх можливих сфер суспільного життя. Безумовним завданням публічної адміністрації у таких обставинах є забезпечення умов, за яких кожен громадянин має відчувати себе таким, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються.

З огляду на це, подальшого наукового дослідження потребує правове врегулювання відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами та юридичними особами, а особливу увагу слід приділити оновленню підходів до надання адміністративних послуг населенню, з урахуванням стрімких технологічних та соціально-економічних змін та позитивного досвіду провідних країн світу. Хоча за останні десять років в Україні й утвердилася концепція «публічно-сервісної» держави та відбулися значні зміни в цьому напрямку, проте, на сучасному етапі формат відносин «держава-громадянин» та «держава-бізнес» має модернізуватися з урахуванням сучасних технологій, оптимізації процедур та підвищення якості обслуговування.

Стан опрацювання теми. В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бесчастний, І. Голосніченко, С. Дембіцька, С. Ківалов, А. Комзюк, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, В. Тимошук, К. Химичук та інші. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких, як П. Біркіншоу, В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, О. Майер, А. Матеї, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Р. Форрест, Е. Форстхофф, Л. Фуллер, Х. Хайнце, Х. Харріс, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапш та ін.

Метою статті є аналіз практики модернізації інституту надання адміністративних послуг на основі вироблення нових підходів до розуміння їх принципів.

Виклад основного матеріалу. На даний час інститут адміністративних послуг активно розвивається. Це важлива частина реформ, спрямованих на полегшення доступу громадян та бізнесу до державних послуг. Зокрема, впровадження електронних сервісів, спрощення процедур, створення ЦНАПів на місцях – все це сприяє покращенню якості обслуговування громадян. Разом з тим, у процесі надання адміністративних послуг виникають нові проблеми та труднощі, що обумовлені соціально-політичними та економічними чинниками, а також науково-технічним розвитком, що сьогодні відбувається у всіх сферах [1, с. 280]. Як зазначає Я.Б. Михайлюк, принципи і підходи до правового регулювання інституту адміністративних послуг почали запозичуватися із зарубіжного досвіду, зокрема західноєвропейського, проте подальше його формування й удосконалення має відбуватися саме з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян [2]. Поширеним явищем, зокрема, є так звана «діджиталізація» проце-

су надання адміністративних послуг, що передбачає впровадження електронного документообігу, створення онлайн платформ для отримання послуг та автоматизацію адміністративних процедур.

Основу правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні складають Конституція України, Закони України «Про адміністративні послуги» [3], «Про адміністративну процедуру» [4], «Про ліцензування видів господарської діяльності» та інші.

Згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [3].

Базовими принципами у сфері надання адміністративних послуг, відповідно до згаданого Закону є:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [3].

Незважаючи на актуальність раніше закріплених принципів адміністративних послуг, варто зазначити, що нові суспільно-політичні умови вимагають закріплення нових підходів та базових засад у процесі надання адміністративних послуг.

У 2023 році наукові співробітники Центру політико-правових реформ в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації «Бачення України – 2030», розробили документ під назвою «Стратегія реформи адміністративних послуг та їх цифровізація» [5]. Аналіз цієї стратегії дозволяє виділити низку нових принципів надання адміністративних послуг, що є актуальними в сучасних умовах функціонування цього важливого інституту адміністративного права.

Це, зокрема:

1. *Децентралізація повноважень.* Повноваження з надання переважної більшості базових адміністративних послуг мають бути делеговані від центральних органів виконавчої влади з їх територіальною мережею до органів місцевого самоврядування. В Україні вже відчутний прогрес у цьому напрямі. Так, серед базових адміністративних послуг до компетенції ОМС делеговано послуги з реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання. Частково делеговані також три базові послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті).

Також у середньостроковій перспективі необхідно завершити децентралізацію повноважень щодо: реєстрації нерухомості та бізнесу, реєстрації земельних ділянок, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія, адміністративних послуг соціального характеру (субсидії, державні допомоги тощо). Ці завдання закріплені і в урядових документах (Стратегії реформування державного управління 2016–2021 років, і в чинній Стратегії до 2025 року).

2. *Спрощення процедур з надання адміністративних послуг.* Усі адміністративні послуги, особливо базові, потребують постійної уваги на предмет спрощення процедури їх надання. Зокрема, у найближчі роки Україні доцільно повністю перейти на декларативну (повідомну) модель реєстрації місця проживання. Також спрощення можливі у низці інших груп базових адміністративних послуг. Зокрема, при реалізації делегованої моделі реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчень водія, надання адміністративних послуг соціального характеру, тощо.

3. *Офіційності.* Необхідно забезпечити реалізацію положень Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про адміністративну процедуру», за якими адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

4. *Інтеграція базових послуг у ЦНАП.* Відкриття ЦНАПів у кожній громаді, що буде надавати базові адміністративні послуги має стати принципом державної політики у цій сфері. Адже, ефективний ЦНАП у громаді суттєво полегшує життя мешканцям громади, і сприяє економічній діяльності. Разом з розвитком цифрових послуг ОМС/ЦНАП повинні забезпечувати споживачів послуг усім необхідним від держави. До базових адміністративних послуг належать ті, що повинні отримуватися усіма громадянами та/або є найбільш масовими серед наявних нині понад двох тисяч адміністративних послуг. Це зокрема: реєстрація актів цивільного стану, реєстрація (декларування) місця проживання, адміністративні послуги соціального характеру (житлові субсидії, державні допомоги тощо), паспортні послуги, реєстрація нерухомого майна, реєстрація бізнесу, реєстрація землі, реєстрація транспортних засобів, посвідчення водія, пенсійні послуги, окремі податкові послуги.

5. *Компенсаційності за надання адміністративної послуги.* Для держави та органів місцевого самоврядування плата за надання адміністративних послуг має бути достатньо компенсаційною. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, адже на них лягає основний тягар надання адміністративних послуг, в тому числі у порядку виконання делегованих повноважень, і забезпечення створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг. Надходження у місцеві бюджети у багатьох громадах не покривають навіть витрат на оплату праці персоналу, що виконує цю роботу. Тому доцільно ухвалити закон про адміністративний збір. У такому законі мають бути визначені основні засади і призначення адміністративного збору, встановлено критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, врегульовано порядок його визначення, сплати, повернення.

6. *Уніфікації процедури вирішення адміністративних справ.* У зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» потрібно забезпечити внесення змін до інших «загальних» та спеціальних законів для їх узгодження. При цьому слід мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену Законом України «Про адміністративну процедуру». Необхідно пам'ятати, що мета Закону України «Про адміністративну процедуру» – максимально уніфікувати процедури вирішення адміністративних справ, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою.

7. *Розвитку електронних публічних послуг.* Цифровий уряд (це, сьогодні, термін, який використовує ЄС, у нас переважно «електронне урядування» прим. авт.) є новим еволюційним етапом розвитку електронного уряду, в результаті поглиблення цифровізації та удосконалення цифрових технологій. Повноцінний цифровий уряд має бути спроектованим на основі цифрових технологій; керуватися даними у формуванні та реалізації політики; діяти як платформа, бути відкритим, людиноцентричним (клієнтоорієнтованим), проактивним.

Ініціативи цифрового уряду розвиваються в таких напрямках: 1) розвиток цифрових процедур та послуг віртуального уряду; 2) використання цифрових технологій для своєчасної та ефективної комунікації з суспільством, посилення контролю з боку суспільства через цифрові технології; 3) реалізація публічного адміністрування на основі партнерства, відкритості та інклюзивності, яка забезпечена цифровими технологіями.

8. *Проактивності публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг.* Публічна адміністрація має орієнтуватися та розробляти проактивні механізми і процеси. Це означає, що адміністративний орган не чекає звернення людини, щоб надати їй послугу, а керуючись даними, випереджає та пропонує сервіси, орієнтуючись на них. Так само формується політика «на випередження», це означає що Уряд не стільки реагує на проблеми, що вже виникли, а передусім запобігає їх виникненню. Для цього використовуються цифрові інструменти: дані, моніторинг, цифрові алгоритми, штучний інтелект.

На наш погляд, утвердження зазначених принципів у процедурі надання адміністративних послуг значно підвищить їх ефективність та забезпечить доступність послуг до фізичних та юридичних осіб. Одночасно глобальна цифровізація даних процедур може викликати нові проблеми пов'язані із захистом персональних даних. Адже захист персональних даних під час надання адміністративних послуг є надзвичайно важливою складовою сучасного суспільства. Для забезпечення належного рівня захисту, органи, які надають ці послуги, повинні дотримуватись низки законодавчих та технічних вимог. Це, насамперед, положення Закону України «Про захист персональних даних» [6], що регулює обробку персональних даних, визначає права суб'єктів, що є

власниками даних та обов'язки їх розпорядників. Вказаний закон вимагає забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності персональних даних. Крім зазначеного закону, суб'єктам надання адміністративних послуг варто враховувати положення Європейського регламенту [7], який хоча й не застосовується в Україні, але враховуючи проєвропейський вектор розвитку нашої держави, може бути використаний у частині використання міжнародних стандартів захисту персональних даних. З огляду на цей документ, принцип захисту персональних даних передбачає:

- законність, справедливість і прозорість у процесі обробки персональних даних;
- мінімізацію у зборі даних, виходячи з цілей для яких вони збираються;
- точність у процесі збору даних, та їх оновлення відповідно до потреб;
- обмеження у тривалості зберігання даних, що впливає із необхідності їх збору;
- цілісність та конфіденційність, що передбачає, що дані повинні бути захищені від несанкціонованого чи незаконного оброблення, а також від випадкової втрати, знищення або пошкодження;
- забезпечення належних технічних та організаційних заходів: шифрування, контроль доступу, аудити та моніторинги, навчання персоналу.

Висновки. Таким чином, реформа місцевого самоврядування та територіального устрою, швидкий розвиток цифрових інструментів, прийняття нового законодавства на фоні військових, економічних, енергетичних, соціальних та інших викликів, які сьогодні приймає Україна, зумовлюють розробку нових підходів і у процесі надання адміністративних послуг. Модернізація адміністративних послуг спрямована на підвищення ефективності публічного адміністрування у цій сфері, зменшення корупційних ризиків, запровадження новітніх цифрових технологій та поліпшення доступу громадян до якісних послуг. Це сприятиме розвитку економіки, покращенню інвестиційного клімату та підвищенню довіри до державних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чечель А.О., Омелянович Р.А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284.
2. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 12.06.2015. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasadynadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.05.2024).
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
5. Стратегія реформи Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» Бачення України 2030. URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/strategiya-reformy-administratyvni-poslugy-ta-yih-tsyfrovizatsiya-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayiny-2030/>.
6. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
7. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.49>

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕКЛАРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пашинський А.П.,
*аспірант Київського університету права
НАН України, адвокат,
радник АО «Юридична фірма «Василь Кісіль і Партнери»
ORCID: 0000-0001-7377-200X
e-mail: tolikiir@gmail.com*

Бригінець О.О.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-4058-7566
e-mail: briginetso@meta.ua*

Пашинський А.П., Бригінець О.О. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування в умовах воєнного стану.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування є одним із механізмів фінансового контролю, що був запроваджений у 2014 році з набранням чинності Законом України «Про запобігання корупції». Відповідальність за здійснення моніторингу способу суб'єктів декларування була покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

До початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року НАЗК завершило лише декілька десятків моніторингів. Втім, після призупинення обов'язкового е-декларування і повних перевірок е-деклараций у зв'язку з введенням воєнного стану, НАЗК активізувало свою діяльність із моніторингу способу життя.

До осені 2023 року НАЗК здійснювало моніторинг на підставі прямих норм ст. 51⁴, 52² Закону України «Про запобігання корупції» і закритих методичних рекомендацій. У жовтні 2023 року Верховна Рада України внесла низку важливих змін до закону щодо процедури моніторингу способу життя. Після цього НАЗК затвердило окремий Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, який пройшов реєстрацію в Міністерстві юстиції України. Новий Порядок надає визначення ключовим термінам, встановлює перелік джерел інформації для моніторингу, визначає спосіб оформлення результатів моніторингу та врегульовує низку інших процедурних питань. Хоча прийняття Порядку є позитивним фактом, документ має певні юридичні вади. Мова йде про відсутність граничних строків для проведення моніторингу, невстановлення процедури авторозподілу моніторингів між працівниками НАЗК, а також суперечливу форму закріплення кінцевих результатів моніторингу.

Правозастосовна практика у сфері моніторингу способу життя активно розвивається. Так, лише у 2023 році НАЗК розпочало 621 та завершило 552 моніторинги способу життя. Втім, для гарантування повного дотримання принципів законності, правової визначеності та поваги до приватного і сімейного життя, НАЗК необхідно усунути вищенаведені недоліки Порядку, а також прийняти спеціальні порядки моніторингу способу життя для суддів і суддів Конституційного Суду України відповідно до вимог закону.

Ключові слова: моніторинг способу життя, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), незаконне збагачення, необґрунтовані активи, декларування, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика, корупція, воєнний стан.

Pashynskiy A.P., Bryhinets O.O. Lifestyle monitoring of declarants in a state of martial law.

Lifestyle monitoring of declarants is one of the financial control mechanisms introduced in 2014 with the entry into force of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”. The National Agency on Corruption Prevention (NACP) was designated as an entity responsible for the lifestyle monitoring of declarants.

By the beginning of the full-scale invasion on 24 February 2022, the NACP had completed only a few dozen monitorings. However, after the suspension of mandatory e-declaring as well as full audits of e-declarations due to the introduction of martial law, the NACP intensified its activities on lifestyle monitoring.

Until the fall of 2023, the NACP had conducted monitoring based on the direct provisions of Articles 51⁴, 52² of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” and internal methodological recommendations. In October 2023, the Verkhovna Rada of Ukraine introduced several important amendments to the law on lifestyle monitoring. Following this, the NACP approved a separate Procedure for lifestyle monitoring of declarants which was registered with the Ministry of Justice of Ukraine. The new Procedure defines key terms, establishes a list of information sources for monitoring, determines the manner of recording monitoring results and regulates a number of other procedural issues. Although the adoption of the Procedure is a positive development, the document has certain legal flaws. These include the absence of deadlines for the monitoring procedure, failure to establish auto-distribution of monitorings among NACP employees, and a controversial form of envisaging the final results of the monitoring.

The law enforcement practice in lifestyle monitoring is actively developing. Only in 2023 the NACP launched 621 and completed 552 lifestyle monitorings. However, to guarantee full compliance with the principles of legality, legal certainty, and respect for private and family life, the NACP should eliminate the above flaws of the Procedure and adopt special lifestyle monitoring procedures for judges and judges of the Constitutional Court of Ukraine in accordance with the requirements of the law.

Key words: lifestyle monitoring, National Agency on Corruption Prevention (NACP), illicit enrichment, unjustified assets, declaring, corruption prevention, anticorruption legislation, anticorruption policy, corruption, martial law.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану корупція є однією із основних перешкод на шляху до економічного розвитку, євроатлантичної інтеграції та перемоги над російським агресором. На жаль, очікування українського народу щодо зменшення рівня корупції під час широко-масштабної війни значною мірою не справдились. Так, за даними всесвітнього рейтингу «Індекс сприйняття корупції» у 2023 році Україна отримала лише 36 балів зі 100 можливих та посіла 104 місце з 180 країн світу. Показово, що нашу країну випередили такі держави як Замбія, Ефіопія і Гамбія [1]. Із такою невисокою оцінкою згодні і самі українці: згідно з опитуванням Transparency International навесні 2023 року, 77% громадян і 81% представників бізнесу виділили корупцію серед основних проблем України [2].

Як свідчить міжнародний досвід, успіхи в боротьбі з корупцією в першу чергу визначаються не кількістю антикорупційних органів, а ефективністю їх роботи. При цьому ефективна робота цих органів неможлива без якісних юридичних інструментів запобігання і протидії корупції. Одним із таких інструментів є моніторинг способу життя суб'єктів декларування – процедура, що була запроваджена в законодавстві України в 2014 році та зазнала істотних змін під час дії правового режиму воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти процедури моніторингу способу життя суб'єктів декларування досліджувались у вітчизняній науці ще до початку повномасштабного вторгнення. Так, Т.О. Коломоець і С.М. Кушнір вивчали правову природу та походження терміну «моніторинг способу життя»; Ю.О. Рева аналізував моніторинг способу життя в рамках загального механізму антикорупційного декларування; Я.І. Маслова вивчала особливості моніторингу способу життя щодо працівників НАЗК. Деякі питання моніторингу способу життя у своїх наукових працях також досліджували В.Ю. Авер'янов, Д.В. Гудков, Ю.В. Дмитрієв, Л.М. Корнута, Н.В. Сметаніна, О.В. Таволжанський, М.І. Хавронюк та інші. Разом з тим, у вітчизняній юридичній науці поки що не проводився комплексний аналіз функціонування інституту моніторингу способу життя в умовах воєнного стану – тобто в період з 24 лютого 2022 року до сьогодні.

Метою статті є аналіз правового регулювання і правозастосовних особливостей інституту моніторингу способу життя суб'єктів декларування в умовах правового режиму воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Процедура моніторингу способу життя суб'єктів декларування з'явився в Україні у 2014 році з набранням чинності Закону України «Про запобігання корупції» (далі – «Закон»). Метою моніторингу було виявлення недобросовісних посадових осіб шляхом порівняння їх офіційних доходів та заощаджень з реальним способом їх життя. Функції з проведення такого моніторингу були покладені на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Протягом майже шести років такий моніторинг з низки причин не проводився. Спершу НАЗК не мало чіткого розуміння, в чому саме полягає суть моніторингу способу життя – у «кабінетних дослідженнях» документів чи в «польовій роботі» у вигляді фізичного стеження за декларантом. Врешті-решт Національне агентство зупинилось саме на першому варіанті, адже Закон не надавав НАЗК повноважень на здійснення негласних слідчо-розшукових дій. Виходячи з цього розуміння, у 2017 році НАЗК розробило проєкт Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування і подало його на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Втім, Міністерство юстиції відмовилось реєструвати цей порядок через низку критичних зауважень до його змісту [3].

Попри відсутність затвердженого Порядку, у липні 2020 року НАЗК публічно оголосило про початок моніторингу способу життя суб'єктів декларування [4]. У Національному агентстві повідомили, що такий моніторинг буде здійснюватися безпосередньо на підставі норми ст. 51⁴ Закону України «Про запобігання корупції» без прийняття додаткових підзаконних актів. Втім, через деякий час виявилось, що резолюцією Голови НАЗК були затверджені Методичні рекомендації щодо порядку здійснення вибіркового моніторингу способу життя, які нібито мали гриф «для службового користування» (далі – «Методичні рекомендації»). Ці Методичні рекомендації не проходили реєстрацію в Міністерстві юстиції України та не були оприлюднені у відкритому доступі, що являло собою порушення законодавства [5].

У 2020–2022 роках НАЗК провело лише кілька десятків моніторингів способу життя та натомість фокусувало свої зусилля на повній перевірці декларацій. Втім, після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року обов'язкове подання декларацій та їх повні перевірки були призупинені на підставі Закону України № 2115-ІХ «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» [6]. При цьому моніторинг способу життя як окрема процедура фінансового моніторингу призупинений не був. У зв'язку з цим, на початку 2023 року НАЗК оголосило про активізацію моніторингів способу життя суб'єктів декларування в умовах воєнного стану [7].

Станом на початок 2023 року правове регулювання моніторингу способу життя обмежувалось вже згаданою вище ст. 51⁴ Закону України «Про запобігання корупції» [8]. Згідно з цією статтею НАЗК мало здійснювати вибірково моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з поданою декларацією. Моніторинг способу життя мав здійснюватися на підставі інформації, отриманої НАЗК від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших відкритих джерел. При цьому НАЗК мало дотримуватись вимог закону про захист персональних даних та не здійснювати надмірне втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя. Якщо внаслідок моніторингу були виявлені невідповідності – НАЗК надавало декларанту можливість надати письмові пояснення протягом 10 робочих днів. У ст. 51⁴ Закону також встановлювалось, що виявлення невідповідності рівня життя і задекларованих доходів у рамках моніторингу є підставою для початку повної перевірки декларації. Якщо ж за результатами моніторингу були виявлені ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, НАЗК мало повідомити про це спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Окрім цього, у ст. 52² Закону додатково були передбачені деякі особливості моніторингу способу життя для суддів та суддів Конституційного Суду України (КСУ).

Основним недоліком правового регулювання моніторингу на цьому етапі була відсутність належним чином затвердженого і юстованого Порядку моніторингу способу життя суб'єктів декларування НАЗК. Натомість моніторинг вівся на підставі внутрішніх Методичних рекомендацій НАЗК, що не мали статусу нормативно-правового акта і не були розміщені у публічному доступі.

Це створювало правову невизначеність для добросовісних суб'єктів декларування, породжувало надлишкову дискрецію та корупційні ризики для працівників НАЗК, а також дозволяло декларантам оскаржувати результати моніторингу з формальних підстав. На цих недоліках у процедурі моніторингу зокрема наголошували іноземні аудитори у Звіті зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК від 24.07.2023 [9].

12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України № 3384-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [10]. Цей закон не лише відновив обов'язкове е-декларування для більшості посадових осіб, а й вніс низку важливих змін до ст. 51⁴ Закону України «Про запобігання корупції» щодо моніторингу способу життя. По-перше, оновлена ч. 3 ст. 51⁴ Закону чітко встановила, що порядок моніторингу способу життя суб'єктів декларування має визначатись НАЗК у спосіб, передбачений ч. 9 ст. 12 Закону – тобто через прийняття нормативно-правового акта з подальшою реєстрацією в Міністерстві юстиції. По-друге, з ч. 4 ст. 51⁴ Закону було виключено норму про те, що встановлення невідповідності рівня життя особи задекларованим нею доходам є підставою для проведення повної перевірки декларації. Як зазначили в самому НАЗК, це ознаменувало трансформацію інституту моніторингу способу життя від процедури, що є підставою для проведення повної перевірки, до самостійного інституту фінансового контролю, спрямованого на виявлення необґрунтованих активів і незаконного збагачення [11]. По-третє, у ч. 4 ст. 51⁴ Закону було встановлено обов'язок НАЗК повідомляти суб'єкта декларування про результати здійсненого моніторингу способу життя протягом 5 днів з дня його завершення. Вищенаведені зміни до законодавства мали позитивний вплив на інститут моніторингу способу життя, оскільки сприяли більшому рівню правової визначеності – як для працівників НАЗК, так і для суб'єктів декларування.

На виконання вимог згаданого Закону України № 3384-IX, Наказом НАЗК від 26.10.2023 № 236/23 було затверджено Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування (далі – «Порядок») [12]. Ключовою позитивною рисою цього Порядку став сам факт його прийняття. На відміну від Методичних рекомендацій, Порядок був зареєстрований у Міністерстві юстиції України і публічно оприлюднений як нормативно-правовий акт. Це зменшує рівень дискреції та ризики зловживань з боку працівників НАЗК, а також сприяє дотриманню принципу законності по відношенню до суб'єктів декларування. Порядок врегулював низку важливих аспектів процедури моніторингу способу життя: визначив процедуру прийняття рішення про початок моніторингу, встановив перелік джерел інформації для моніторингу, надав визначення ключовим термінам. Порядок також визначив, що за результатами моніторингу способу життя готується доповідна записка з такою інформацією: (1) дата початку і підстави для здійснення моніторингу; (2) зміст проведених заходів та їх результати, встановлені факти відповідності/невідповідності рівня життя суб'єкта декларування, невиконання інших вимог Закону; (3) заходи реагування, вжиті НАЗК стосовно суб'єкта декларування (за наявності).

Разом з тим, новий Порядок також містить низку суттєвих недоліків, що потребують виправлення. По-перше, у Порядку відсутні строки проведення моніторингу способу життя суб'єкта декларування. На нашу думку, проведення безстрокового моніторингу є надмірним втручанням у приватне та сімейне життя особи з боку НАЗК, а також порушує принципи розумних очікувань і правової визначеності для суб'єктів декларування. З огляду на це, у Порядку слід передбачити граничний строк для проведення моніторингу – наприклад 120 календарних днів з можливістю продовження ще на 60 календарних днів, як це встановлено для процедури повної перевірки декларацій. По-друге, Порядок не закріплює процедуру автоматичного розподілу моніторингових серед працівників НАЗК, як це передбачено у тому ж порядку повної перевірки декларацій. Відсутність авторозподілу може призвести до ручного управління та підвищення корупційних ризиків – тобто до тих речей, з якими НАЗК покликане боротись. На наше переконання, Національне агентство має невідкладно внести зміни до Порядку та передбачити авторозподіл моніторингових серед працівників НАЗК. По-третє, наявні вади у процедурі повідомлення суб'єкта декларування про результати моніторингу. Так, загальна норма абз. 2 ч. 4 ст. 51⁴ Закону вимагає повідомляти декларанта про результати здійсненого щодо нього моніторингу протягом 5 днів з дня його завершення. Згідно з п. 10 Порядку за результатами моніторингу оформлюється доповідна записка, яка містить повну інформацію про початок і підстави моніторингу, зміст проведених заходів та їх результати. Натомість п. 11 Порядку зобов'язує НАЗК надсилати суб'єкту декларування ви-

ключно «повідомлення про результати здійсненого щодо нього моніторинг». На практиці це може призвести до того, що НАЗК не направляє суб'єкту декларування доповідну записку – тобто ключовий документ, який містить повну інформацію про підстави проведення моніторингу і його результати. З огляду на це, у п. 11 Порядку необхідно передбачити, що до повідомлення НАЗК має докладатись доповідна записка або інший документ з повною інформацією про проведений моніторинг. Додатково слід відмітити, що «довідна записка», яка згідно з Порядком ніким не затверджується, на нашу думку не може вважатись належною формою викладення результатів моніторингу. Вибір такої форми документа як «довідна записка» може свідчити про бажання НАЗК уникнути підпадання цього документа під поняття акта (рішення) суб'єкта владних повноважень, а відповідно – обмежити можливість його оскарження та притягнення до відповідальності його виконавців у разі порушень. З огляду на це, слід внести зміни до Порядку та передбачити викладення результатів моніторингу у формі юридично значимого акта (рішення, довідки), що затверджується Головою чи заступником Голови НАЗК.

Окремо варто зауважити, що новий Порядок не розповсюджується на моніторинг способу життя суддів і суддів КСУ. Так, згідно з п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України № 1079-IX НАЗК ще у 2021 році мало розробити окремі порядки моніторингу способу життя для суддів і суддів КСУ та погодити їх з Вищою радою правосуддя і зборами суддів КСУ відповідно. Разом з тим, станом на сьогодні ці порядки досі не затверджені. З огляду на це, згідно з Законом № 1079-IX до моменту прийняття таких порядків моніторинг щодо суддів і суддів КСУ здійснюється «безпосередньо у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції». Це означає, що моніторинг способу життя суддів наразі може здійснюватися виключно на підставі норм ст. 51⁴ Закону з урахуванням особливостей, передбачених у ст. 52² Закону. На жаль, ці статті недостатньо детально врегульовують процедуру моніторингу, зокрема підстави для її початку, джерела збору інформації та порядок фіксації результатів. З огляду на це, НАЗК слід активізувати діалог з Вищою радою правосуддя та зборами суддів КСУ з метою затвердження спеціальних порядків моніторингу способу життя для суддів і суддів КСУ.

Попри масштабні законодавчі реформи, правозастосовна практика у сфері моніторингу способу життя в умовах воєнного стану активно розвивається. Так, за даними НАЗК лише у 2023 році було розпочато 621 та завершено 552 моніторинги способу життя [11]. У разі встановлення розбіжностей за результатами моніторингу НАЗК повідомляло про це правоохоронні органи, які в подальшому розпочинали кримінальні провадження за ст. 368⁵ Кримінального кодексу України «Незаконне збагачення» або звертались до суду з позовами про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави за ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України.

Найбільший розголос під час воєнного стану отримали результати моніторингу способу життя народних депутатів України, керівництва територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП) і Національної поліції. Одним із перших публічних кейсів став моніторинг способу життя колишнього начальника Одеського обласного ТЦК та СП. У липні 2023 року НАЗК виявило у родичів начальника ТЦК та СП нерухомість за кордоном і автомобілі, для придбання яких у нього та членів його сім'ї не вистачало законних доходів і заощаджень. Сам декларант пояснив НАЗК, що його матір нібито отримала кошти на придбання цих активів за договорами позики. Втім, у НАЗК виникли сумніви щодо справжності підписів на цих договорах і джерел походження коштів у позикодавців. За результатами моніторингу НАЗК встановило розбіжності на суму понад 188 млн грн і передало матеріали до Державного бюро розслідувань для ініціювання кримінального провадження за ст. 368⁵ Кримінального кодексу України «Незаконне збагачення» [13]. Ще одним наочним прикладом є результат моніторингу способу життя начальника управління боротьби з наркозалежністю Головного управління поліції у м. Києві. Під час моніторингу НАЗК встановило, що у 2022-2023 рр. дружина декларанта після продажу автомобіля свекрусі фактично продовжувала користуватись ним в повному обсязі, а також придбала земельну ділянку у Київській області. При цьому офіційні доходи і заощадження декларанта та членів його сім'ї були значно нижчими за вартість набутих активів. З огляду на це, НАЗК направило матеріали щодо начальника управління до Спеціальної антикорупційної прокуратури для вирішення питання щодо подання позову про визнання активів вартістю 3,8 млн грн необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави [14].

Деякі матеріали НАЗК за результатами моніторингу способу життя в умовах воєнного стану можуть бути розглянуті в суді вже цього року. Зокрема, у квітні 2024 року був скерований до суду

обвинувальний акт щодо колишнього начальника Одеського обласного ТЦК та СП [15]. На розгляді у Вищому антикорупційному суді також перебуває низка позовів про цивільну конфіскацію необґрунтованих активів. Хід цих судових справ дозволить зробити перші висновки про практичну ефективність моніторингу способу життя як інструменту запобігання корупції в Україні.

Висновки. Таким чином, під час дії правового режиму воєнного стану інститут моніторингу способу життя суб'єктів декларування пройшов декілька важливих етапів розвитку. Спершу НАЗК здійснювало моніторинг на підставі прямих норм Закону і засекречених Методичних рекомендацій. У жовтні 2023 року після внесення низки важливих змін до Закону НАЗК прийняло Порядок моніторингу способу життя суб'єктів декларування та зареєструвало його в Міністерстві юстиції як нормативно-правовий акт. Новий Порядок надав визначення ключовим термінам, встановив перелік джерел інформації для моніторингу, визначив спосіб оформлення результатів моніторингу і врегулював низку інших процедурних питань. Хоча прийняття Порядку безумовно є позитивним фактом, документ має певні юридичні вади. Мова йде про відсутність граничних строків для проведення моніторингу, невстановлення процедури авторозподілу моніторингових між працівниками НАЗК, а також суперечливу форму закріплення кінцевих результатів моніторингу. Окрім цього, так і не було прийнято спеціальні порядки моніторингу способу життя для суддів і суддів КСУ, як цього вимагає закон. Сподіваємось, що оновлене керівництво НАЗК найближчим часом усуне ці недоліки і зможе перетворити моніторинг способу життя на ефективний інструмент запобігання корупції, який відповідає принципам законності, правової визначеності та поваги до приватного і сімейного життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Corruption Perceptions Index – 2023. Transparency International Ukraine. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr> (дата звернення: 06.05.2024).
2. Українці більше побоюються корупції після перемоги, ніж повторення воєнних дій. Hromadske. URL: <https://hromadske.ua/posts/ukrayinci-najbilshe-pobouyutsya-korupciyi-pislya-peremogi-nizh-povtorennya-voennih-dij-opituvannya> (дата звернення: 06.05.2024).
3. НАЗК вкотре проігнорувало зауваження Мін'юсту щодо порядків проведення повної перевірки декларацій та стилю життя чиновників. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nazk-vkotre-proignoruvalo-zauvajennya-minyustu-schodoporyadkiv-provedennya-povnoi-perevirki-deklaratsiy-ta-stilyu-jittya-chinovnikiv-23261> (дата звернення 06.05.2024).
4. НАЗК розпочинає перевіряти, чи відповідає спосіб життя чиновників задекларованим статкам. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpochynaye-pereviraty-chy-vidprovidaye-sposib-zhyttya-chynovnykiv-zadeklarovanym-statkam/> (дата звернення: 06.05.2024).
5. Моніторинг способу життя декларантів від «А» до «Я» – Анатолій Пашинський. European Business Association. URL: <https://eba.com.ua/monitoring-sposobu-zhyttya-deklarantiv-vid-a-do-ya/> (дата звернення 06.05.2024).
6. Закон України № 2115-IX «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни». Верховна Рада України – Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20/ed20220303#Text> (дата звернення: 06.05.2024).
7. НАЗК активізує проведення моніторингу способу життя чиновників та депутатів за зверненнями громадян. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-aktyvizuye-provedennya-monitoringu-sposobu-zhyttya-chynovnykiv-ta-deputativ-za-zvernennamy-gromadyan/> (дата звернення: 06.05.2024).
8. Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції». Верховна Рада України – Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 06.05.2024).
9. Звіт зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.07.2023. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisii-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diialnosti-nazk.pdf> (дата звернення: 06.05.2024).

10. Закон України № 3384-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану». Верховна Рада України – Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text> (дата звернення: 06.05.2024).
11. Чотири роки НАЗК 2.0.: впровадження та удосконалення механізму моніторингу способу життя. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/povnyu/chotyry-roky-nazk-2-0-vprovadzhennya-ta-udoshkonalennya-mehanizmu-monitoryngu-sposobu-zhyttya/> дата звернення: 06.05.2024).
12. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.10.2023 № 236/23 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування». Верховна Рада України – Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23#Text> (дата звернення: 06.05.2024).
13. Матеріали НАЗК щодо одеського воєнкома Борисова направлено до ДБР. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/materialy-nazk-shhodo-odeskogo-voenkoma-borysova-napravleno-do-dbr/> (дата звернення: 06.05.2024).
14. НАЗК виявило необґрунтовані активи на майже 3,9 млн грн у начальника управління поліції. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/zarobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/nazk-vyyavylo-neobgruntovani-aktyvy-na-mayzhe-3-9-mln-grn-u-nachalnyka-upravlinnya-politsii/> (дата звернення: 06.05.2024).
15. Завершено розслідування щодо незаконного збагачення колишнього одеського воєнкома на 150 млн грн. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/zaverseno-rozsliduvannya-shhodo-nezakonnogo-zbagacennya-kolisnyogo-odeskogo-voenkoma-na-150-mln-grn> (дата звернення: 06.05.2024).

УДК 340.13:342.72/.73:355](045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.50>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБИСТЕ ТА СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ ОСОБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Солончук І.В.,
*старший викладач кафедри інформаційного,
господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
ORCID: 0000-0001-6447-246x*

Солончук І.В. Правове регулювання захисту інформації про особисте та сімейне життя особи в умовах воєнного стану.

У статті досліджені правові засади захисту інформації про особисте і сімейне життя особи в складних умовах воєнного стану, які передбачають ряд певних обмежень та заборон, визначених нормативно-правовими актами. З'ясовано, що в умовах воєнного стану правове регулювання суспільних відносин об'єктивно має певні особливості. Зокрема, є можливим тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі передбачених статтею 32 Конституції України, в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Розглянуто статтю 32 Конституції України в контексті гарантії права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя задля визначення особливостей правового регулювання захисту інформації про особисте і сімейне життя особи при запровадженні правового режиму воєнного стану. Досліджені особливості правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану. Наголошено на обов'язку держави щодо захисту інформації про особисте та сімейне життя особи. Такий захист передбачає створення сукупності правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації, а також належний порядок доступу до інформації про особисте та сімейне життя особи. В контексті даної гарантії, визначено три складові, які потребували конкретизації змісту в межах представленого наукового дослідження: інформація; особисте життя; сімейне життя особи. Під час проведення дослідження за основу взято поняття «інформація» згідно Закону України № 2657-ХІІ «Про інформацію». Розглянуто зміст поняття «особисте життя особи», права особи на особисте життя, права особи на таємницю особистого життя, права особи на повагу до її сімейного життя. У процесі здійснення дослідження акцентовано увагу, що правовий режим воєнного стану не може використовуватися як привід для безпідставного обмеження прав особи.

Ключові слова: інформація, особисте життя, сімейне життя, воєнний стан, інформації про особисте і сімейне життя особи, захист інформації.

Solonchuk I.V. Legal Regulation of Protecting Information about Personal and Family Life in the Conditions of Martial Law.

The article examines the legal basis for protecting information about personal and family life in the complex conditions of martial law, which provide for a number of specific restrictions and prohibitions defined by regulatory legal acts. It has been clarified that under martial law, the legal regulation of social relations objectively has certain peculiarities. In particular, it is possible to temporarily, for the period of the legal regime of martial law, restrict the constitutional rights and freedoms of a person and citizen, including those provided for in Article 32 of the Constitution of Ukraine, within the limits and scope necessary to ensure the possibility of introducing and implementing measures of the legal regime of martial law, which are provided for by the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law". Article 32 of the Constitution of Ukraine is considered in the context of guaranteeing a person's

right to non-interference in their personal and family life in order to determine the peculiarities of legal regulation of protecting information about personal and family life when introducing the legal regime of martial law. The peculiarities of legal regulation of social relations under martial law are studied. The state's obligation to protect information about personal and family life is emphasized. Such protection involves creating a set of legal, administrative, organizational, technical, and other measures that ensure the preservation, integrity of information, as well as the proper order of access to information about personal and family life. In the context of this guarantee, three components have been identified that required concretization of content within the framework of the presented scientific study: information; personal life; family life of a person. During the study, the concept of "information" according to the Law of Ukraine No. 2657-XII "On Information" was taken as a basis. The content of the concept "personal life of a person", a person's right to personal life, a person's right to the secrecy of personal life, a person's rights to respect for their family life are considered. In the process of conducting the research, attention is focused on the fact that the legal regime of martial law cannot be used as an excuse for unreasonable restriction of personal rights.

Key words: information, personal life, family life, martial law, information about personal and family life, information protection.

Постановка проблеми. Військова агресія російського загарбника проти України змінила життя кожного українця та спричинила особливості правового регулювання суспільних відносин. 24 лютого 2022 р. Президент України підписав Указ «Про введення воєнного стану в Україні», в пункті 3 якого передбачається можливість тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, обмеження конституційних права і свободи людини і громадянина, передбачених рядом статей, зокрема права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України [1].

Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання захисту інформації про особисте і сімейне життя особи в умовах воєнного стану. Серед основних **завдань** визначаємо: аналіз положень законодавства, що регулює захист інформації про особисте та сімейне життя особи, зокрема під час дії правового режиму воєнного стану в Україні; дослідження поняття «сімейне життя» та «особисте життя»; визначення, які саме відомості чи дані є інформацією про особисте та сімейне життя особи та підлягають захисту.

Стан опрацювання цієї проблематики. Проблема захисту інформації є об'єктом підвищеної уваги сучасних юристів. Особливу увагу дослідники приділяють проблемним питанням захисту права на інформацію. Серед них варто відзначити таких науковців: А. Баранов, В. Брижко, О. Дяковський, В. Кобрин, В. Фурашев, Ж. Удовенко, О. Щербанюк та інші. Проте, проблема захисту інформації про особисте та сімейне життя особи потребує подальшого опрацювання, особливо через призму складних та динамічних умов воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Право на невтручання в особисте та сімейне життя є важливою гарантією розвитку особистості в громадянському суспільстві та своєрідним маркером рівня демократизації держави. Це право проголошується та гарантується як низкою нормативно-правових актів України, так і важливими міжнародними документами.

Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, наголошує на нагальній необхідності охорони прав людини силою закону та акцентує увагу на беззаперечному факті, що зневажання й нехтування правами людини вже «призвели до варварських актів, які обурюють совість людства» (ч. 2 і 3 Преамбули) [2]. На основі аналізу змісту статті 12 Декларації, яка гарантує законний захист від втручання або посягання на права людини, можемо виокремити наступні важливі *права у сфері інформації про особу*:

- 1) право на невтручання безпідставно в особисте і сімейне життя;
- 2) право на недоторканість житла та захист від безпідставного посягання;
- 3) право на таємницю кореспонденції;
- 4) право на честь і репутацію [2].

Окрім того, в статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року проголошені наступні важливі права для кожної людини:

- 1) право на повагу до свого приватного і сімейного життя;
- 2) право на повагу до свого житла;

3) право на повагу до кореспонденції.

Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цих прав, але винятки допускаються у чітко визначених випадках, зокрема: 1) якщо втручання здійснюється на вимогу закону; 2) якщо таке втручання є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [3].

Також Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію (пункт 1 статті 17) [4].

В складних умовах воєнного стану правове регулювання суспільних відносин об'єктивно має певні особливості. Зокрема, є можливим тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 53 Конституції України, в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1].

Стаття 32 Конституції України проголошує важливе, зокрема в контексті функціонування громадянського суспільства, *право кожного на втручання в його особисте і сімейне життя*, крім випадків, передбачених Конституцією України [5]. Сутність даного права є зрозумілою та складною водночас. Правовою базою регулювання права особи на невтручання в особисте і сімейне життя є ряд важливих нормативно-правових актів, зокрема: Конституція України, Закон України «Про інформацію», Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України.

Особливої уваги вимагає регулювання даного права в складних умовах, викликаних введенням в державі воєнного стану внаслідок повномасштабного вторгнення, що спричинене агресією РФ. Згідно статті 1 Закону України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан визначається як особливий правовий режим, який передбачає ряд особливостей правового регулювання суспільних відносин, зокрема:

1) надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, що є необхідними для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності;

2) тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6].

Держава бере на себе зобов'язання щодо захисту інформації про особисте та сімейне життя особи. Такий захист передбачає створення сукупності правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації, а також належний порядок доступу до інформації про особисте та сімейне життя особи. Отже, в контексті даної гарантії, можемо виокремити три складові, які потребують конкретизації змісту в межах представленого наукового дослідження: 1) інформація; 2) особисте життя; 3) сімейне життя особи.

Стаття 1 Закону України № 2657-XII «Про інформацію» визнає інформацією, в загальному розумінні, будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [7]. Але виникає питання: які саме відомості чи дані є інформацією про особисте та сімейне життя кожного з нас?

За статтею 270 Цивільного Кодексу України право на недоторканність особистого і сімейного життя є різновидом особистих немайнових прав. Правове регулювання особистих немайнових прав ґрунтується на наступних принципах: 1) вони належать кожній фізичній особі від народження або за законом; 2) вони не мають економічного змісту; 3) вони тісно пов'язані з фізичною особою. Згідно статті 269 Цивільного Кодексу України фізична особа не може відмовитися від особистого немайнового права, а також не може бути позбавлена цього права. Особистими немайновими правами фізична особа володіє довічно [8].

Зміст особистого немайнового права становить можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного життя. Аналізуючи зміст статті 301 Цивільного Кодексу України можемо розмежувати поняття:

1) *право особи на особисте життя*, яке передбачає, що фізична особа сама визначає своє особисте життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб;

2) *право особи на таємницю її особистого життя*, яке передбачає, що фізична особа має право на збереження у таємниці обставин свого особистого життя. Обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошені іншими особами лише за умови, що вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду, а також за її згодою [8].

Конституційний Суд України своїм Рішенням у справі № 1-9/2012 від 20 січня 2012 року визнає *особистим життям фізичної особи* її поведінку у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності, яка здійснюється, зокрема, під час виконання особою функцій держави або органів місцевого самоврядування [9].

Законодавець у частині 4 статті 4 Сімейного Кодексу України визначає, що кожна особа має право на повагу до свого сімейного життя. Сімейні відносини регулюються на засадах справедливості, добросовісності та розумності, відповідно до моральних засад суспільства (ч. 9 ст. 7). Регулювання сімейних відносин здійснюється з урахуванням права на таємницю особистого життя їх учасників, їхнього права на особисту свободу та недопустимості свавільного втручання у сімейне життя (ч. 4 ст. 7) [10].

Сімейне життя – це особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім'ї. Частина 5 статті 5 Сімейного кодексу України передбачає, що ніхто не може зазнавати втручання в його сімейне життя, крім випадків, встановлених Конституцією України [10].

Конституційний Суд України у своєму рішенні виходить з того, що неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними, і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо. Право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб [9].

У Рішенні Конституційного Суду України у справі № 1-9/2012 встановлено, що *інформацією про особисте та сімейне життя особи* є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною [9].

Водночас статтею 274 Цивільного Кодексу України передбачається можливість обмеження особистих немайнових прав, зокрема у випадках, передбачених Конституцією України та Цивільним Кодексом України [8]. Введення воєнного стану, викликане триваючою широкомасштабною збройною агресією РФ проти України є саме тим випадком, який викликає обмеження цього права.

Закон України «Про інформацію» визначає інформацією про фізичну особу (персональними даними) відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ч. 1 ст. 11). За порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом (ч. 1 ст. 20). Кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом (ч. 2 ст. 11). Відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 20) [7].

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом (частини перша, друга статті 21 Закону № 2657) [7].

До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (частина друга статті 11 Закону № 2657) [7]. За Рішенням Конституційного Суду України перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним. Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 1 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп відніс до конфіденційної інформації про фізичну особу, крім вказаної, ще й відомості про її майновий стан та інші персональні дані [10].

Окремої уваги вимагає питання правового регулювання конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї. Згідно з частинами першою та другою статті 1 Закону № 2939 відкритою є публічна інформація, крім випадків, встановлених законом, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом [12].

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 визначає, що питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, визначається в кожному конкретному випадку, оскільки перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження [9]. Для формування громадської думки про довіру до влади та підтримки її авторитету у суспільстві необхідно оприлюднювати інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень і їх посадових осіб згідно вимогам Закону № 2939-VI [12].

Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1165 (1998) «Право на приватність» підтримується розуміння права на приватність як «права жити своїм особистим життям з мінімальним стороннім втручанням» (пункт 4). В пункті 7 Резолюції застосовується термін «публічні фігури», під яким розуміють осіб, що займають державні посади і/чи використовують державний ресурс, а також усіх тих, хто відіграє певну роль у громадському житті або в галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфери, спорту чи будь-якій іншій сфері. Також Парламентська Асамблея Ради Європи в пункті 6 Резолюції вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, у більшості випадків з власної ж волі, автоматично збільшує рівень тиску на їхню приватність [13].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 тлумачить, що реалізація права особи на недоторканність її особистого і сімейного життя гарантується незалежно від статі, політичних, майнових, соціальних, мовних чи інших ознак особи, а також статусу публічної особи, зокрема державного службовця, державного чи громадського діяча, який відіграє певну роль у політичній, економічній, соціальній, культурній або іншій сфері державного та суспільного життя [9]. Поширення інформації про сімейне життя особи, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування може стосуватися не лише цієї особи, а й інших осіб, зокрема членів її сім'ї, яким Конституція України теж гарантує право на невтручання в їх особисте і сімейне життя, крім випадків, визначених законом. Тому поширення даних про таких фізичних осіб – членів сім'ї, що можуть стати відомими в результаті поширення інформації про саму посадову особу, крім випадків, визначених законом, може призвести до порушення їх конституційних прав, зашкодити гідності, честі, діловій репутації тощо [9].

Таким чином, Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, вважає, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [9].

Частина 2 статті 32 Конституції України забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [1].

Стаття 8 закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначає перелік заходів правового режиму воєнного стану, які можуть застосовуватися військовим командуванням разом із військови-

ми адміністраціями (у разі їх утворення), серед яких є: перевірка у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документів у осіб, проведення в разі потреби огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України; встановлення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборон або обмежень на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; проведення евакуації населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю.

Висновок. В результаті викладеного можемо констатувати наступне. Конституція України закріплює положення про те, що права і свободи людини, а також їх гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому, навіть в період жаклих випробувань та складних перетворень, Україна має гідно дотримуватися проголошеного в статті 1 Конституції України статусу соціальної держави, адже людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю. Як влучно зазначають О.В. Щербанюк та В.С. Кобрин, метою обмежень прав людини має стати баланс інтересів між особою, суспільством і державою. В умовах воєнного стану цей баланс набуває особливого значення, оскільки держава має більші повноваження для обмеження прав людини [15].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 04.06.2024).
2. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. Документ 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 04.06.2024).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 4 листопада 1950 р. Документ 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 04.06.2024).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. Документ 995_043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 04.06.2024).
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
8. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356
9. Рішення Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/lawsshow/v002p710-12#Text> (дата звернення: 04.06.2024).
10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97#Text> (дата звернення: 04.06.2024).
11. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
13. Резолюція 1165 (1998) «Право на приватність» від 26 червня 1998 р. Рада Європи. Комітет Міністрів. *Центр демократії та верховенства права*. URL: <https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-privatnist/> (дата звернення: 04.06.2024).
14. Ukraine: Notification under Article 4 (3) 1 International Covenant on Civil and Political Rights. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf> (дата звернення: 04.06.2024).
15. Щербанюк О.В., Кобрин В.С. Деякі аспекти правомірності обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Випуск 3. С. 113–117.

UDC 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.51>

THE ROLE OF PROCEDURE, PROCEEDING AND PROCESS IN ADMINISTRATIVE AND TORT RELATIONS FROM THE POINT OF VIEW OF JUSTICE AND THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Tkachenko O.H.,

Ph.D. in Law,

*Head of the Department of Formation and Development
of Professional Competences
of the Personnel of the SCES of Ukraine,
Institute of Professional Development,
Academy of the State Penitentiary Service,
ORCID: 0000-0002-5640-0906
e-mail: tkach.4yk@ukr.net*

Kravchuk M.V.,

*postgraduate student of the Department of Administrative,
Civil and Commercial Law and Process,
Academy of the State Penitentiary Service,
head of the Ripkinsky district court of Chernihiv region
ORCID: 0000-0002-1414-3681
e-mail: makraff16@gmail.com*

Tkachenko O.H., Kravchuk M.V. The role of procedure, proceeding and process in administrative and tort relations from the point of view of justice and the activity of public administration bodies.

The article analyzes the application of the concepts of 'procedure', 'proceedings' and 'process' in administrative-offense relations with the aim of determining the feasibility of granting courts the authority to consider cases of administrative offenses. The concept of 'administrative process' is disclosed in three well-known key aspects, distinguishing its general and specific features. It is determined that the process and proceedings, in a broad sense (as the activity of state bodies in general), are correlated as general and specific. Aspects of the concept of 'administrative proceedings' are identified. It is established that proceedings are part of the process, which may be interrupted, change subjects, i.e., the process consists of several proceedings, being their totality. It is proposed to consider proceedings as a certain period of time allocated for the consideration of a specific case. Instead, the procedure is a set of norms and rules regulated by legislation for subjects of any legal order in the understanding of Article 19 of the Constitution of Ukraine and in the context of the new legislation on administrative procedure. The characteristics of administrative procedure are disclosed. It is concluded that the administrative process is universal for any set of proceedings of state bodies, and this concept does not affect further research on the issue of excluding the consideration of cases of administrative offenses from judicial competence. In turn, the introduction by the legislator of the term 'administrative procedure' excludes the possibility of equating its rules and norms with judicial proceedings. It is analyzed that judicial procedures are provided for by procedural codes but do not define the specifics of considering cases of administrative offenses. It is determined that the Code of Ukraine on Administrative Offenses does not meet the requirements for modern judicial procedures and is essentially more akin to a regulator of administrative procedure, which constituted the foundation of Soviet heritage. This dissonance is revealed through differences between judicial proceedings in the judicial process and the consideration of cases provided for in the Code of Ukraine on Administrative Offenses, including in decision forms, stages of consideration, etc. It is proposed to designate the consideration of cases of administrative offenses by the court as judicial proceedings and by other bodies as administrative procedure.

Key words: judicial process, administrative offences, administrative procedure, administrative process, administrative proceeding.

Ткаченко О.Г., Кравчук М.В. Місце процедури, провадження і процесу у адміністративно-деліктних відносинах з точки зору правосуддя та діяльності органів публічної адміністрації.

У статті здійснено аналіз застосування понять «процедура», «провадження» і «процес» у адміністративно-деліктних відносинах з метою визначення доцільності покладення на суд повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Розкрито поняття «адміністративний процес» у трьох відомих ключових аспектах, виокремлено його загальні та специфічні риси. Визначено, що процес та провадження у широкому розумінні (як діяльність державних органів загалом) співвідносяться як загальне й особливе. Визначено аспекти поняття «адміністративне провадження». Встановлено, що провадження є частиною процесу, який може перериватися, змінювати суб'єктів, тобто процес складається з декількох проваджень, є їх сукупністю. Запропоновано вважати провадженням певний проміжок часу, що виділяється для розгляду конкретної справи. Натомість, процедура є сукупністю норм і правил, регламентованих законодавством для суб'єктів будь-якого правового порядку у розумінні статті 19 Конституції України та в контексті нового законодавства про адміністративну процедуру. Розкрито характеристики адміністративної процедури. Зроблено висновок, що адміністративний процес є універсальним для будь-якої сукупності проваджень державних органів, та це поняття не має впливу на подальші дослідження питання виключення розгляду справ про адміністративні правопорушення з судової компетенції. Своєю чергою, введення законодавцем термінології «адміністративна процедура» виключає можливість прирівнювання її правил і норм до судочинства. Проаналізовано, що судові процедури передбачаються процесуальними кодексами, але ними не визначено специфіки розгляду справ про адміністративні правопорушення. Визначено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не відповідає вимогам до сучасних судових процедур і за своєю суттю більш подібний до регулятора адміністративної процедури, що складало фундамент радянської спадщини. Вказаний дисонанс розкрито через відмінності судового розгляду у судовому процесі від закріпленого у Кодексі України про адміністративні правопорушення розгляду справ, зокрема у формулярах рішень, стадіях розгляду тощо. Запропоновано іменувати розгляд справ про адміністративні правопорушення судом судовим процесом, іншими органами – адміністративною процедурою.

Ключові слова: судовий процес, адміністративні правопорушення, адміністративна процедура, адміністративний процес, адміністративне провадження.

Problem Statement. The European Court of Human Rights has repeatedly emphasized that certain administrative offenses in Ukraine possess criminal characteristics. In 2020, the concept of a 'criminal offense' was introduced in Ukraine. However, this legislative innovation did not address the question of the advisability of adjudicating cases of administrative offenses by courts, as the Ukrainian Code of Administrative Offenses remained unchanged.

Current Status of Processing. The issues of distinguishing administrative offences from criminal ones, the advisability of extrapolating criminal procedures to administrative procedures, and synchronizing the consideration by courts of cases of administrative offences with the functions of justice have been given attention by a significant number of scientists, among whom are I.V. Boiko, I.L. Borodin, V.V. Halunko, O.V. Kuzmenko, H.V. Rybikova, etc. At the same time, to date, no consensus has been reached on these issues.

The aim of this research is to explore the potential advantages and drawbacks of transferring the adjudication of cases concerning administrative offenses from the judicial system to public administrative bodies. The primary motivations for such a transition include reducing the workload on the judicial system, potentially leading to expedited case resolution and decreased waiting periods for judicial decisions; streamlining and reducing costs associated with case adjudication processes, particularly through the utilization of less formal procedures within the realm of administrative law; facilitating more efficient application of administrative sanctions and management measures, as they can be promptly executed by public administrative bodies without the need to await a judicial ruling. Additionally, such a transition may contribute to enhanced accessibility to justice for citizens, reduction

of bureaucratic barriers, and improvement of interaction between citizens and governmental bodies. However, it is necessary to conduct research to assess potential negative consequences of such a transition, including possibilities of abuse of power, violation of citizens rights, and ensuring legal protection in the administrative process.

Presentation of the Core Material. Since Soviet times, there has been no significant differentiation between the spheres of justice and public relations. Cases of bringing to responsibility that were more compelling for the state apparatus were considered by the courts. Today, there are two special laws that separately regulate the administrative process (Code of Administrative Proceedings of Ukraine, hereinafter referred to as the 'CAP of Ukraine') and the administrative procedure (Law of Ukraine 'On Administrative Procedure'). According to these normative acts, the moderators of the process are judges, the moderators of procedures are bodies and officials of the public administration. According to the same provisions, judges carry out the protective function of individuals from violations of rights, freedoms and legitimate interests by bodies and officials of the public administration due to non-compliance with administrative procedures in the exercise of powers. The provision of the Code of Ukraine on Administrative Offences, according to which the courts consider some cases of administrative offences, which, by the way, is not provided for by the CAP of Ukraine, is nonsense. The question arises about the advisability of entrusting the courts with the authority to conduct an administrative procedure. Due to the urgent need to replace the Code of Ukraine on Administrative Offences (hereinafter referred to as the 'CAO') with a new, high-quality product of legal doctrines in the field of administrative and tort relations, the problems of consideration by courts of cases inherent in public administration bodies must be resolved before the adoption of new legislation in this area.

In our opinion, a clear understanding and correct application of the terms 'process', 'proceeding' and 'procedure' are significant in the context of administrative offences.

The terms 'procedure' and 'administrative procedure' are difficult to characterize in the system of national law and require consideration of conceptual issues. Despite the fact that the concept and content of administrative procedures are known, their research is insufficient, and there is no single theory regarding the determination of the legal nature of administrative procedures and their place in modern scientific research.

The need for the existence of a category called 'administrative procedure' can be explained by reflecting the judicial concept of the administrative process. In this case, the administrative procedure is defined as an independent institution that occupies a key position in administrative law and may also indicate the possibility of creating a separate branch of legal science dedicated to administrative procedures.

The main provisions that regulate the administrative procedure are enshrined in the Constitution of Ukraine. Thus, Article 19 stipulates that the legal order in Ukraine is based on the principles according to which no one can be forced to do anything that is not provided for by law. State authorities, local self-government bodies, as well as their officials, are obliged to act only on the basis, within the limits of authority and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine [1]. This norm of the Basic Law defines the fundamental principles of relations between government bodies and private individuals.

The category 'administrative procedure' and related terms have not been clearly defined in the field of administrative law science for a long time; therefore, this concept was considered from two sides. I.V. Boiko noted that firstly, the procedure, as indicated, is the order in which actions are performed to achieve a certain result. Secondly, according to science, the term 'administrative' is interpreted both as one that is associated with management and as one that is intended to serve. This dual interpretation of the basic category of administrative law determines the existence of two types of legal relations that arise in the field of public administration. Firstly, these are those relationships that are of a managerial nature, arise on the initiative of the ruling entities, in which private individuals are mainly entrusted with the performance of duties. Secondly, in relations with the public administration, private individuals exercise a significant part of their rights. These two types of legal relations need different principles and rules for their settlement [2, p. 116-117].

In turn, V.V. Halunko believes that administrative procedures are the procedure established by law for the consideration and resolution of individual administrative cases by public administration bodies in order to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, the normal functioning of civil society and the state [3, p. 276].

The main task of the researchers was to create a concept for the interpretation of legal categories that would be recognized by scientists regarding their essential content and serve as the basis for the development of relevant bills.

Finally, the Law 'On Administrative Procedure' defined a new way of interaction between the state, local governments, citizens and enterprises, including almost all areas of relations. The law became a true innovation. Now the decision-making procedure is more transparent and easy to understand. Competition rules similar to those existing in litigation were introduced. This phenomenon has once again shown that the obligation of a public authority to prove the credibility of its statements equalizes the conditions of the attracting body and the attracted person when further appealing the actions of this body in court. When considering cases of administrative offences by courts, such an equation does not occur. Moreover, when considering a case, the court checks the credibility of the position of the public administration body and its strict compliance with the administrative procedure. At the same time, the court is deprived of such powers as collecting evidence to prove a person's guilt. The determinant of most of the closed cases of administrative offences in the courts is the failure of public administration bodies to prove the guilt of a person beyond a reasonable doubt.

As you can see, a procedure specifies the established rules and order of performing a specific action. The characteristic of a procedure is a set of steps or stages that should be followed in solving a particular issue. This step-by-step scheme contains all legal acts; codes of judicial procedure are no exception.

At the same time, judicial and administrative procedures cannot be equated both due to the will of the legislator to regulate these issues by two different legislative acts, and because of their different legal nature: protection of individual rights in the first case, discipline of a person's behaviour in society.

In this context, attention should be paid to the example of separate regulation of judicial and administrative proceedings in Germany, which are called the process in the first case.

As I.L. Borodin and H.V. Rybikova noted, the functional purpose of administrative courts is not to impose penalties and punishments, but to abolish unlawful acts of public authority [4, p. 47].

We can only add that the functional purpose of any courts is not to acquire the authority to initiate administrative procedures and collect evidence for the purpose of imposing penalties and punishments for a person's failure to comply with the rules of behaviour in society, which harms the authority of the authorities and the order established by them.

The consideration and resolution of administrative cases related to the commission of administrative violations, as well as the conditions and procedure for bringing offenders to administrative responsibility or the application of other administrative coercive measures to them by the competent authorities on the basis of the law are recognized as proceedings in cases related to violation of administrative legislation.

The Law of Ukraine 'On Administrative Procedure' gives a specific definition that administrative proceedings are a set of procedural actions performed by an administrative body and procedural decisions taken to consider and resolve a case, ending with the adoption and, if necessary, execution of an administrative act [5].

The characteristics of the concept of 'administrative proceeding' in administrative and tort relations include the following aspects:

- organization and management of affairs: proceeding provides for the proper organization and systematization of the process of resolving administrative issues. They take place in competent bodies that have the authority to exercise control and apply sanctions;
- compliance with legal requirements: proceeding is based on the rules defined by law. This includes reviewing materials, interacting with the parties, collecting and evaluating evidence, making a decision;
- legal obligation: proceeding is based on the principles defined by administrative legislation and ensure the legal binding of decisions made;
- protection of the rights and interests of the parties: the purpose of the proceeding is not only to establish facts of violations, but also to ensure the protection of the rights and interests of all parties in the consideration of the case, including both offenders and victims.

Therefore, a proceeding is a period/periods of activity of an authorized entity to consider a specific case of an administrative offence. The characteristics of such activities are consideration of facts, arguments, decision-making and issuance of administrative acts or decisions.

At first glance, in their essential structure, judicial proceedings differ only in the subject carrying out such proceedings. However, in the course of practical research, we can understand that the distinguishing features of such proceedings from administrative ones are the lack of powers to exercise control, that

is, the court does not control compliance with the rules by individuals and does not initiate a case of an administrative offence; lack of evidence collection function to the detriment of the individual.

There are also different requirements for the content of the final solution. The forms of decisions in cases of administrative offences meaningfully reflect only a reference to the norm providing for liability and a brief content of this norm. There are no motivational parts in decisions of administrative bodies.

Article 106 of the Law of Ukraine 'On the Judiciary and Status of Judges' defines the failure to indicate in a court decision the reasons for accepting or rejecting the parties' arguments on the merits of the dispute as one of the grounds for disciplinary liability of a judge [6].

It should be noted that the CAO does not require specifying the reasons for making a decision when drawing up resolutions. Moreover, a dispute in cases of administrative offences cannot exist between any parties, which, by the way, excludes such a mandatory stage of the judicial process as judicial debate.

Another discrepancy with the requirements of the CAO is the deliberation room secrecy. Of course, judges do not allow themselves to make decisions without proper motivation while in the deliberation room. And all this clearly indicates that administrative and judicial proceedings are not identical concepts.

As for the process, it is considered to be a general term that can include both procedures and proceedings, as well as other aspects of administrative regulation. A characteristic feature of this concept is the framework aspect, which can cover the entire cycle of an administrative decision, including problem definition, decision-making and its implementation.

A genuine discussion of the essence of the administrative process in the administrative and legal science of Ukraine is determined by a complex of historical, legal and socio-economic factors influencing the development of the country as an independent state.

One of the key aspects is the legacy of Soviet law, including the system of administrative procedures and practices. In the decades following independence, Ukraine underwent important changes to its legal system, including administrative law. The current state of the administrative process in Ukraine is due to the desire to adapt it to the requirements of the rule of law and international standards.

The peculiarities of the legal system of Ukraine formation take into account national traditions and cultural characteristics, as well as determine priorities in the development of law. Reforms aimed at improving the administrative process involve the creation of a transparent, effective and guaranteed protection of rights of an administrative justice system.

Taking into account these challenges and transformations, the administrative and legal science of Ukrainian law is actively studying the essence of the administrative process, as well as looking for optimal solutions for modern society. This may include an analysis of the legal responsibility principles, procedures for appealing government bodies' decisions, protecting the rights of citizens during administrative proceedings and other aspects.

The concept of 'administrative process' in administrative law science can be interpreted in three most well-known aspects.

A broad understanding of the administrative process is defined as the procedure established by law for the consideration and resolution of individual specific cases arising in the sphere of public administration or courts (whether of general jurisdiction or specially created). This may include the consideration of cases related to administrative issues, not necessarily related to offences, but arising in the context of the activities of government bodies or other regulated institutions. It should be noted that this approach was inherited by modern legal science as the basis of Soviet legislation, the eradication of which is a demand of the Ukrainian people and a challenge to domestic science.

Narrow understanding of the administrative process: the process is considered as proceedings in cases of administrative offences and the application of administrative penalties to offenders. This is the so-called tort approach. It may include reviewing cases and making decisions regarding the commission of an administrative offence, as well as the application of administrative sanctions, such as fines or other restrictions. Meanwhile, such a narrowed approach has the same circle of power subjects as its predecessor. However, we noticed that the Law 'On Administrative Procedure' does not use the term 'process'. In contrast to the procedural decisions provided for by the CAP of Ukraine as interim in the course of ongoing proceedings, this law calls similar decisions procedural.

Finally, in a narrow sense, the administrative process is identified exclusively with legal proceedings. This approach is the least common. Scientists not associated with the field of justice do not recognize the peculiar monopoly of the judiciary on this concept. Meanwhile, the term 'administrative process' existed for 12 years in the CAP of Ukraine.

Of course, the administrative process should be considered as a type of legal process that has all the key features:

- it consists of resolving a specific legal matter, usually relating to an offence or conflict of rights;
- it represents activity in the application of legal norms, including acts related to laws;
- the content of the legal essence consists of legal results, including decisions and solutions to legal issues;
- it arises in accordance with the competence of the corresponding branch of state power according to the competence branching and represents the form of its legal activity;
- it is a dynamic concept that reflects the complex activities of the relevant government bodies, through which their various functions, such as rule-making and law enforcement, are realized;
- it includes successive stages – from beginning to completion.

The specific features of the administrative process can be formulated as follows:

- a) it deeply interacts with the country's governance system and its legal forms, carried out in a legal context;
- b) it leads to the emergence of public relations regulated by the rules of procedural law.

Without exception, all scientists agree with the thesis about the mobility of the process phenomenon.

At the same time, O.V. Kuzmenko notes that any statement about the limitation of the legal process within the framework of the subject composition is actually equal to the point of view that the general phenomenon of the process is the progress or regression of only a separate type of objects. However, according to the logic of this concept supporters, the development of all other phenomena cannot be called a process [7, p. 11].

There are similarities in the relationship between the concepts of 'administrative process' and 'judicial process'. This is always a set of procedures regulated by law, implemented by authorities in a certain period of time on a specifically defined issue, called proceedings.

However, according to its functional purpose, the administrative process regulates managerial practices, while the judicial process concerns exclusively the function of administering justice.

In our preliminary studies, we have already analysed that the provisions of the CAO contain elements of procedural codes. Based on the results of this study, we can specify that the code contains both norms of the administrative process and norms regulating the judicial process.

Moreover, our point is that there is no reason to regard an administrative procedure, or any procedure at all, as a static phenomenon. This is due to the fact that the procedure follows a specific order and algorithm, suggesting a sequential transition from one stage to another. As a result of reaching the final stage, there is usually a transformation or modification of the participants' status in the relevant legal relationship, which indicates the 'mobility of the relevant legal relationship'. Therefore, both process and procedure are dynamic phenomena. The static nature of the procedure should be considered from the point of view of the independence of its unchanged state from the subject of the offence or appeal, the constancy of application in the context of a non-discriminatory approach, the stability of the legislation that defines it, but in no case from the point of view of the phenomenon during its implementation.

Conclusions. The study of the relationship between the concepts of 'procedure', 'proceeding' and 'process' in administrative and tort relations led to the conclusion that process and proceeding are related as general and specific. A proceeding is a part of a process, and a process is a set of proceedings. A proceeding is a period/periods of activity of an authorized entity to consider a specific case of an administrative offence. In practical terms, judicial proceedings differ from those of other bodies and officials, but such a difference is not the merit of the Soviet CAO. Judges 'adjust' powers identical to public administration bodies to the function of administering justice, applying the analogy of the law by introducing judicial rules established for them by procedural codes and the Law 'On the Judiciary and Status of Judges', and thereby creating a judicial proceeding unique to the consideration of cases about an administrative offence: without the stage of judicial debate, but with the stage of entering the deliberation room and the motivational part of the resolution.

In turn, the procedure is the order, the rules, which the subjects to whom they are addressed must comply. Since the adoption of the Law 'On Administrative Procedure,' which does not apply to the administration of justice, it is inappropriate to deny that the administrative procedure in the context of the topic under study is characterized by: a) order; b) the subject of implementation, that is, the public administration body; c) constant participation of the public administration body in monitoring

compliance with the legal order in the area of its activities; d) initiative to initiate a case by a public administration body.

The legal procedure for the initial consideration of a case is not provided for by independent law. In order to separate the activities of the court as a separate branch of government with a unique function, it is fair to operate the concept of 'judicial process' at the same level as the concept of 'administrative procedure' for other bodies.

In our opinion, it is possible to combine the judicial process and the administrative procedure into the general concept of the administrative process. However, in the context of the issue of the court (a judicial body or a public administration body) role in the consideration of cases of administrative offences, the thesis about the non-inherent features of the administrative process in judicial consideration of administrative offence cases has lost its relevance, since it was not confirmed as a result of the research.

In the future, it is necessary to study and specify the functions of justice and compare them with the functions of public administration in order to clarify the status of the court when considering administrative offences cases.

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy: vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR: stanom na 1 sich. 2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> (data zvernennia: 13.04.2024).
2. Boiko I.V. Administratyvna protsedura – poniattia, oznaky i vydy. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia. Kharkiv: Pravo, 2017. Vyp. 33. S. 113–122.
3. Halunko V.V. Administratyvne pravo Ukrainy: navch. posib.: u 2-kh tomakh. T. 1: Zahalne administratyvne pravo. Kherson: PAT «Khersonska miska drukarnia». 2011. 320 s.
4. Borodin I., Rybikova H. Istoryko-pravova pryroda administratyvnoho pravoporushennia (prostupku) ta administratyvnoi yustytzii v Ukraini. Scientific works of National Aviation University. Series: Law Journal «Air and Space Law». 2022. T. 4, № 65. S. 43–50. URL: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.65.17038> (data zvernennia: 13.04.2024).
5. Pro administratyvnu protseduru : Zakon Ukrainy vid 17.02.2022 r. № 2073-IX: stanom na 1 sich. 2024 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (data zvernennia: 13.04.2024).
6. Pro sudoustrii i status suddiv : Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1402-VIII: stanom na 26 berez. 2024 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (data zvernennia: 13.04.2024).
7. Kuzmenko O.V. Administratyvnyi protses u paradyhmi prava: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 2006. 34 s.

УДК 342.7+342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.52>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПРИТУЛКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Фенич Я.В.,

*доцент кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»*

Малеш П.В.,

*асистент кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»*

Фенич Я.В., Малеш П.В. Правове регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі.

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі.

В рамках статті досліджується нормативна основа функціонування Загальноєвропейської системи надання притулку, створення якої закладено ще в установчих договорах Європейського Союзу. Зокрема, визначається, що метою такої спільної системи є створення єдиних стандартів для визначення критеріїв прийнятності заявок на отримання притулку чи міжнародного захисту, єдиного порядку розгляду таких заявок та підстав для відмови або скасування статусу біженця чи особи, яка потребує тимчасового захисту, а також визначення держави, відповідальної за надання притулку, єдиних стандартів забезпечення прав біженців, а також спільних засад співпраці між державами Європейського Союзу та державами-партнерами, які не є членами Союзу.

Проаналізовано ключові положення Директив про критерії кваліфікації, про процедури надання притулку та міжнародного захисту, про умови прийому та права біженців, а також Дублінський регламент та регламент Євродак.

Авторами робиться акцент на тому, що у зв'язку із повномасштабним вторгненням та розгортанням війни на теренах України в рамках законодавства Європейського Союзу було внесено суттєві зміни до порядку та процедур надання статусу біженця та забезпечення притулку.

Проаналізовано новітній Пакт про міграцію і притулок, а саме зміни в аспекті забезпечення безпеки на кордонах, швидких та ефективних процедур розгляду та отримання статусу біженця або особи, яка потребує міжнародного захисту, солідарності та відповідальності серед країн, які зобов'язані надавати притулок, а також посилення міжнародної співпраці у сфері міграції.

Автори висловлюють свою підтримку тим занепокоєнням, які стосуються ймовірних порушень, які можуть мати місце після набуття чинності Пактом, у зв'язку із загрозою посягань на фундаментальні права людини. Зроблено висновок про те, що забезпечення гідності та поваги до прав людини є першочерговим завданням, з огляду на те, що біженцями визнаються особи, які вже зазнали порушень та були змушені покинути власні домівки.

Ключові слова: права людини, статус біженців, надання притулку, тимчасовий захист, законодавство Європейського Союзу, міграція.

Fenyh Ya.V., Malesh P.V. Legal regulation of the asylum granting and ensuring of the refugees' rights in the European Union.

The article is devoted to the study of the legal regulation of the asylum granting and ensuring of the refugees' rights in the European Union.

Within the framework of the article, the legal basis of the Common European Asylum System functioning, the creation of which is laid down in the constituent treaties of the European Union, is investigated. In particular, it is determined that the purpose of such a common system is to establish unified standards for determining the criteria for admissibility of applications for asylum or international

protection, a similar procedure for considering such applications and the grounds for refusing or suspending the status of a refugee or a person seeking temporary protection, as well as determining the state, responsible for providing asylum, uniform standards for ensuring the rights of refugees, as well as common principles of cooperation between the Member States and partner states that are not members of the Union.

The key provisions of the Directive on qualification criteria, on the procedure for granting asylum and international protection, on the conditions of reception and rights of refugees, as well as the Dublin Regulation and the Eurodac Regulation were analyzed.

The authors put an emphasis on the fact that because of the full-scale invasion and emergence of the war on the territory of Ukraine, significant changes were made to the process and procedures for granting refugee status and providing asylum within the framework of the legislation of the European Union.

The latest Pact on Migration and Asylum was analyzed, especially regarding changes in ensuring border security, quick and effective procedures for considering and obtaining the status of a refugee or a person seeking international protection, solidarity and responsibility among countries that are obliged to provide asylum, as well as strengthening international cooperation in the field of migration.

The authors express their support for those concerns regarding alleged violations that may occur after the entry into force of the Pact, in connection with the threat of violations of fundamental human rights. It was concluded that ensuring dignity and respect for human rights is a priority, considering that refugees are recognized as persons who have already suffered violations and were forced to leave their homes.

Key words: human rights, refugee status, asylum, temporary protection, legislation of the European Union, migration.

Постановка проблеми. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців лише за перший тиждень від початку повномасштабного вторгнення в Україні територію нашої держави вимушені були покинути більше ніж мільйон людей [1], тоді як за перші два місяці шукачами притулку у країнах Європейського Союзу стали вже більше п'яти мільйонів осіб [2].

Європейський Союз, в свою чергу, визнав, що став свідком настільки чисельного збільшення біженців вперше з часів Другої світової війни. Це спонукало його як на рівні Співтовариства, так і на рівні окремих держав-членів прийняти відповідні нормативні та практичні нововведення для найбільшого сприяння тим, хто був змушений покинути власні домівки. Це дістало прояв і в активації Директиви тимчасового захисту, і в прийнятті окремих законів в межах національного законодавства.

Тим не менш, уведення змін на нормативному рівні продовжується і, відповідно, дослідження правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі не втрачає своєї актуальності, в тому числі у зв'язку з тим, що і сьогодні чимала кількість наших громадян набувають та перебувають у статусі біженця.

Стан опрацювання проблематики. Науковий інтерес до питань правового регулювання статусу біженця, забезпечення прав людей, які перебувають у пошуках притулку, завжди був помітним серед правників, до прикладу, у працях П. Рабіновича, В. Тимчика, О. Буткевича, Я. Нечипорук та інших. Проте, як вже було зазначено, постійні зміни до правового регулювання надання притулку сприяють продовженню наукової дискусії та формулюванню нових підходів до розуміння даного питання.

Метою статті є дослідження правового регулювання надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі, зокрема в контексті останніх змін, що були викликані повномасштабним вторгненням та розгортанням війни на теренах України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до установчих для Європейського Союзу договорів, Маастрихтського (про Європейський Союз) та Римського (про функціонування Європейського Союзу), Союз забезпечує умови надання притулку, єдині стандарти надання такого притулку [3].

Для виконання такого зобов'язання забезпечується функціонування Common European Asylum System – Загальноєвропейської системи надання притулку, що включає низку умов, які повинні бути дотримані:

1) єдиний статус притулку, що означає відсутність неузгоджень та неоднакових умов для громадян третіх країн в аспекті можливості отримання статусу біженця та користування мінімальним набором благ, що мають бути забезпечені;

2) єдиний статус для осіб, які потребують додаткового захисту у випадках, коли особи не отримують європейського притулку, проте потребують міжнародного захисту;

3) єдина система тимчасового захисту для переміщених осіб у випадках численного збільшення біженців (ми могли спостерігати це із прийняттям Директиви тимчасового захисту у зв'язку із збільшенням біженців з України внаслідок повномасштабного вторгнення)

4) загальні для всіх країн умови надання та скасування статусу біженця або статусу особи, яка потребує тимчасового захисту, стандарти щодо умов прийому;

5) спільні для всього Союзу механізми та критерії визначення держави, відповідальної за надання притулку або тимчасового захисту у кожному конкретному випадку;

6) розвиток партнерства та координації як з третіми країнами, так і в межах Європейського Союзу в аспекті контролю над “потокami” людей, які перетинають кордон співтовариства в пошуках притулку або тимчасового захисту.

Далі, усвідомлюючи необхідність започаткування комплексного підходу до питань міграції, надання притулку, забезпечення тимчасового захисту, на саміті у місті Тампере (15-16 жовтня 1999 року, Фінляндія) було анонсовано створення такої Загальноєвропейської системи надання притулку, яка б поєднала у собі нормативні та практичні механізми визначення держави, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку, спільні стандарти справедливої та ефективної процедури надання притулку, спільні мінімальні умови прийому шукачів притулку та наближення правил щодо визнання та змісту статусу біженця. Крім того, було наголошено і на розробці системи ідентифікації шукачів притулку, яка отримала назву Євродак [4].

На розвиток цих ідей було прийнято п'ять ключових нормативно-правових актів на рівні Європейського Союзу, які і встановили основи спільного простору для прийняття та забезпечення належних умов життя для біженців, що були змушені шукати притулку на теренах співтовариства. Цими актами, зокрема, є:

- Директива 2011/95/EU від 13 грудня 2011 р. (Qualification directive);
- Директива 2013/32/EU від 26 червня 2013 р. (Asylum procedures directive);
- Директива 2013/33/EU від 26 червня 2013 р. (Reception conditions directive);
- Дублінський регламент № 604/2013 (Dublin regulation);
- Регламент № 03/2013 (Eurodac Regulation) [5, с. 168].

Qualification directive

Однією з перших в аспекті питань притулку була прийнята Директива про стандарти кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, щодо єдиного статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, і щодо змісту наданого захисту [6].

Зокрема, саме в межах даного акту було визначено, що під “біженцем” розуміється особа, яка є громадянином держави, яка не є членом Європейського Союзу, проте яка перебуває за межами країни свого громадянства через об'єктивні та обґрунтовані побоювання щодо можливих або явних переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, політичних поглядів або приналежності до певної соціальної групи, та яка не може або не бажає через таку загрозу скористатися захистом держави, до громадянства якої вона належить. Крім того, статус біженця можуть отримати і особи без громадянства з тих самих причин, але стосовно країни попереднього постійного проживання.

В межах даної Директиви було визначено критерії визнання особи біженцем, процедуру оцінки заяв про отримання міжнародного захисту, а також процедури надання, скасування, припинення або відмови у продовженні статусу біженця.

Також у Директиві визначається і інший статус - “особа, яка має право на додатковий захист”, який може бути застосовано у випадках, коли особу неможливо визнати біженцем, проте мають місце вагомі підстави вважати, що у державі громадянства або постійного проживання особа зіткнеться з реальним ризиком зазнати серйозної шкоди. Такою серйозною шкодою може бути, зокрема, засудження особи до покарання у вигляді смертної кари, катування, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання заявника в країні походження, або серйозна та індивідуальна загроза життю цивільної особи внаслідок невивіреного насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту.

Asylum procedures directive

Прийнята у 2013 році, ця Директива була прийнята з метою узгодження єдиних процедур надання та скасування міжнародного захисту у випадках, коли неможливо застосувати Qualification

directive [7]. Так, були визнані загальні принципи, відповідно до яких повинна здійснюватися процедура отримання міжнародного захисту, як-от доступ до процедури, право на перебування у державі-члені Європейського Союзу до завершення процедури розгляду заявки про міжнародний захист, гарантії щодо обґрунтованості, зрозумілості прийнятого рішення та можливості його оскарження.

Цікавим є також те, що були визначені і обов'язки заявника, виконання яких може вимагати держава-член Європейського Союзу з метою кооперації та у межах, необхідних для розгляду заявки. Такими обов'язками, зокрема, можуть бути відвідування компетентних органів у визначений час, передача необхідних документів, повідомлення про зміну місця проживання, проведення обшуку, фотографування, запис усних заяв. Крім того, у випадку необхідності доведення серйозної шкоди може бути проведено медичне обстеження за згодою заявника.

Reception conditions directive

Положення даної Директиви покликані забезпечити мінімальні умови прийняття біженців та шукачів притулку у країнах-членах Європейського Союзу. Зокрема, визначено обов'язок надання всієї необхідної інформації про права та обов'язки біженців у п'ятнадцятиденний строк з моменту подання заяви про міжнародний захист, а також видачу документу, що засвідчує статус заявника та дозволяє перебувати у державі у триденний строк [8].

Крім того, гарантовано право на свободу пересування, створення умов для навчання, працевлаштування та професійного навчання, а також гарантії щодо забезпечення належного рівня життя та доступу до медичних послуг.

Проте ст. 4 Директиви містить застереження, що держави-члени Європейського Союзу можуть запроваджувати або зберігати і більш сприятливі положення у сфері умов прийому для заявників та інших близьких родичів заявника, адже дана Директива встановлює лише мінімальний та стандартний обсяг зобов'язань та умов.

Dublin regulation

Положеннями Дублінського регламенту вирішується питання, яка країна Європейського Союзу повинна бути відповідальною за розгляд заяви про надання притулку. Це надає заявникам кращий захист до встановлення їх статусу. Так, до таких критеріїв відповідальності належать сімейні міркування (до уваги беруться будь-які наявні докази щодо присутності на території держави-члена членів сім'ї, родичів або будь-якої іншої сім'ї, стосунки заявника); нещодавня наявність візи або дозволу на проживання в країні ЄС; факт законності в'їзду до країни ЄС [9].

Також з метою попередження конфліктів між державами та задля затвердження кооперації Регламент встановлює обов'язок щодо співпраці між державами в аспекті обміну необхідною інформацією для визначення відповідальної держави та розгляду заяви про надання міжнародного захисту.

Eurodac Regulation

Метою створення системи Євродак (Єдина дактилоскопічна система) стала допомога у визначенні того, яка держава-член несе відповідальність згідно з Дублінським регламентом за розгляд заяви про міжнародний захист, поданої в державі-члені [10].

Це реалізується шляхом взяття відбитків пальців у всіх заявників на притулок і тих, хто був затриманий під час спроби незаконного перетину кордону старше 14 років і протягом 72 годин внести такі дані до Системи. Відповідно, це дає можливість відслідкувати у якій державі вперше була подана заява від особи або в якій країні заявник перебував раніше.

Дані про відбитки пальців повинні бути стерті після отримання громадянства країни-члена заявниками притулку, громадянами країн, що не входять до ЄС або особами без громадянства.

The Pact on Migration and Asylum

У грудні 2023 року Європейський парламент і Рада досягли згоди щодо прийняття нового Пакту про міграцію і притулок з метою забезпечення надійного та справедливого управління міграцією та наданням притулку, включаючи ефективніші та швидші процедури на зовнішніх кордонах [11]. Оскільки міграція є змінним явищем, правила передбачають гнучкість у ситуаціях кризи чи форс-мажорних обставин, коли національні системи можуть стати перенапруженими.

Чотирма ключовими факторами нової міграційної політики та політики надання притулку стали [12]:

1. Безпека зовнішніх кордонів. Зокрема, для перевірки на відповідність умовам в'їзду до Європейського Союзу планується проведення реєстрації, ідентифікації та медичної перевірки. Задля

цього планується вдосконалити систему Евродак та перетворити її на повноцінну базу даних про притулок та міграцію, забезпечуючи чітку ідентифікацію кожного, хто в'їжджає до ЄС як шукач притулку або нелегальний мігрант в тому числі із використанням біометричних даних. У випадках підозри введення в оману або при загрозі безпеці передбачається запровадження ефективних процедур перевірки та повернення з підтримкою реінтеграції. Крім того, при надзвичайних ситуаціях, вводиться застосування швидких кризових протоколів з оперативною підтримкою та фінансуванням.

2. Швидкі та ефективні процедури. До завдань Пакту входить ще більш чітке встановлення критеріїв для ефективного визначення держави, відповідальної за надання притулку, а регламент щодо кваліфікації посилює та гармонізує критерії міжнародного захисту та роз'яснює права та обов'язки бенефіціарів. Водночас гарантується захист прав людини та покращення забезпечення стандартів адекватних та достатніх умов життя для шукачів притулку.

3. Забезпечення солідарності та відповідальності. Новий Пакт гарантує операційну підтримку, а також забезпечення відрахувань та «компенсації відповідальності», зокрема, через відповідні агентства та спеціальні фонди ЄС. Крім того, окрема увага приділяється проблемі боротьби із вторинним переміщенням. Тобто шукачі притулку повинні подати заяву на міжнародний захист у країні ЄС, куди вони вперше в'їхали, і залишатися там, доки не буде визначено країну, відповідальну за їхнє звернення.

4. Вбудовування міграції в міжнародне партнерство. Дана сфера пакту передбачає посилення міжнародної співпраці з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою мігрантів, а також розвитку кооперації в аспекті реадмісії. Вартує уваги також створення проєктів та платформ (як-от EU Talent Pool) для сприяння міжнародному працевлаштуванню.

Тим не менш, незважаючи на позитивну риторику органів Європейського Союзу, окремі громадські організації вже висловили свої побоювання щодо того, що нові правила значно обмежать права біженців та шукачів притулку [13].

Зокрема, процедура затримання та спрямування на прискорені процедури надання притулку позбавляє, здається, традиційної гарантії щодо можливості скористатися правовою допомогою. А “кризове регулювання” за своєю сутністю дозволить відступити від ключових зобов'язань щодо прав людини, наближаючись легалізувати відмову в праві на притулок.

Висновки. Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що система надання притулку та забезпечення прав біженців в Європейському Союзі є складним та багатоаспектним механізмом, який охоплює різні процедури, етапи, органи та системи. Сучасні реалії та збільшення кількості біженців сприяє внесенню змін до звичних правил надання притулку та отриманню статусу біженця, проте, як видається, може спричинити порушення прав людини у майбутньому. Відповідно, можна лише сподіватися, що прийняті зміни на практиці продовжуватимуть забезпечувати гідні умови та повагу до прав людини для тих, хто вже став жертвою в рідній країні та був змушений її покинути.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. News Comment: 1 million refugees have fled Ukraine in a week. UNHCR. 2024. URL: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/news-comment-1-million-refugees-have-fled-ukraine-week>.
2. UN: Ukraine refugee crisis is Europe's biggest since WWII. Atlantic Council. 2024. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/un-ukraine-refugee-crisis-is-europes-biggest-since-wwii/>.
3. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.
4. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions. 1999. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
5. Особливості правового регулювання трудової міграції за законодавством ЄС: перспективи для України. *Сучасні тренди в науці: міждисциплінарний підхід: збірник матеріалів I Міжнародної студентсько-аспірантської науково-практичної конференції (м. Львів, 9 травня 2024 р.)*. Львів, 2024. С. 166–170.

6. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>.
7. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>.
8. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>.
9. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection (recast). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.
10. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/603/oj>.
11. Managing migration responsibly. European Commission. 2023. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_en.
12. Pact on Migration and Asylum. European Commission. 2024. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.
13. EU's Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers. Human Rights Watch. 2024. <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.53>

МІГРАЦІЯ ЯК ЕФЕКТ АГРЕСІЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ: РОЗУМІННЯ НАСЛІДКІВ

Фурик Б.Б.,
аспірант

ПВНЗ «Європейський університет»
ORCID: 0009-0008-2010-7004
e-mail: bfuryk@e-u.edu.ua

Фурик Б.Б. Міграція як ефект агресії Росії проти України: розуміння наслідків.

Давно не секрет, що міграційні процеси мають великий вплив на кількість і склад населення усіх країн. Ці процеси завжди відігравали і будуть відігравати багатогранну роль у розвитку людства, виступаючи формою адаптації людини до мінливих умов її існування.

Війна між Росією та Україною, що розпочалася ще у 2014 році окупацією АР Крим разом з деякими районами Донецької та Луганської областей, має серйозні далекосяжні наслідки, одним із яких є значні міграційні потоки. Внаслідок бойових дій, окупації та вторгнення російських військ у лютому 2022 року багато українців були змушені шукати притулок в інших регіонах країни або за її межами. Це призвело до виникнення масової внутрішньої міграції до відносно безпечних регіонів України та небаченої в історії нашої країни зовнішньої міграції до сусідніх європейських держав. Відповідно ці міграційні процеси мають великий вплив на демографічну структуру та соціальну ситуацію як у приймаючих регіонах України, так і в країнах, що прийняли українських біженців. Продемонстровано, що основні демографічні ризики, з якими стикнулася Україна, становлять загрозу для стабільного соціально-економічного розвитку та стали серйозним викликом для українського суспільства. Найбільш нагальним завданням української міграційної політики на сьогоднішній день є напрацювання політичних інструментів, які б заохочували та сприяли поверненню українських біженців до своїх домівок. У статті застосовано системний аналіз на основі статистичних даних міжнародних та громадських організацій, державних діячів для визначення особливостей міграційних потоків в умовах війни; індукція та дедукція – для систематизації ключових причин і наслідків міграції населення України. Основний акцент робиться на аналізі впливу міграційних процесів на економічний розвиток України, соціальну стабільність та культурну ідентичність населення.

Ключові слова: міграція, мігранти, міграційна політика, війна, внутрішньо переміщені особи, ВПО.

Furyk B.B. Migration as an effect of russian aggression against Ukraine: understanding the consequences.

It has long been no secret that migration processes have a great impact on the number and composition of the population of all countries. These processes have always played and will play a multifaceted role in the development of mankind, acting as a form of human adaptation to the changing conditions of its existence.

The war between Russia and Ukraine, which began back in 2014 with the occupation of Crimea along with some areas of Donetsk and Luhansk regions, has serious far-reaching consequences, one of which is significant migration flows. As a result of hostilities, occupation, and invasion of Russian troops in February 2022, many Ukrainians were forced to seek refuge in other regions of the country or beyond. This led to the emergence of mass internal migration to relatively safe regions of Ukraine and unprecedented in the history of our country external migration to neighboring European states. Accordingly, these migration processes have a great impact on the demographic structure and social situation both in the receiving regions of Ukraine and in the countries that received Ukrainian refugees. It has been demonstrated that the main demographic risks faced by Ukraine pose a threat to stable socio-economic development and have become a serious challenge for Ukrainian society. The most

urgent task of Ukrainian migration policy today is the development of political instruments that would encourage and facilitate the return of Ukrainian refugees to their homes. The article uses a systematic analysis based on statistical data of international and public organizations, and statesmen to determine the peculiarities of migration flows in war conditions; induction and deduction - to systematize the key causes and consequences of the migration of the population of Ukraine. The main emphasis is on the analysis of the impact of migration processes on the economic development of Ukraine, social stability and cultural identity of the population.

Key words: migration, migrants, migration policy, war, internally displaced persons, IDPs.

Постановка проблеми. Виділимо основні характеристики внутрішньої міграції в Україні в результаті війни.

Кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО): За оцінками Організації Об'єднаних Націй (ООН) [1] 8.1 млн українців стали ВПО внаслідок війни. Це означає, що така кількість осіб була змушена покинути свої домівки і переселитися в інші регіони України для уникнення конфлікту та насильства.

Регіональні розбіжності: Міграційні процеси не розподілилися рівномірно по всій території України. Значна кількість ВПО відбулася зі сходу країни, зокрема з Донбасу та прилеглих районів, що перебувають під контролем окупантів. Багато ВПО також зареєстровано з півдня України, що також стали конфліктогенними зонами.

Соціальна ситуація ВПО: Внутрішньо переміщені особи зазнали великих труднощів у нових місцях проживання. Це стосується доступу до житла, робочих місць, медичних та освітніх послуг. Часто вони залежали від громадської допомоги та підтримки з боку громадських організацій та волонтерів.

Емоційний стан ВПО: Війна залишила психологічні наслідки для переміщених осіб. Стрес, посттравматичний синдром, втрата рідних та друзів - все це має великий вплив на психічне здоров'я та самопочуття ВПО.

Звичайно міграційні процеси внаслідок війни мають і економічні наслідки: Міграція українців, зокрема трудова міграція, має вплив на економіку України. Втрати кваліфікованих робочих кадрів та розрив економічних зв'язків між регіонами суттєво позначилися на розвитку країни.

Не забуваймо і про соціокультурні аспекти: міграція має значний вплив на культурну ідентичність та соціальну стабільність суспільства, виникають виклики, пов'язані зі збереженням культурної спадщини та інтеграцією мігрантів у суспільство, особливо за кордоном.

Стан опрацювання проблематики. Звичайно, тема міграційних процесів, спричинених агресією Росії проти України, є як ніколи актуальна і науковці висвітлюють різні аспекти цієї проблеми. Так, наприклад, О. Кривицька [2] висвітлює етнічні аспекти міграції та ризики спричинені інтеграційними процесами різних культур. Н. Славюк та А. Ташлюк [3] звертають увагу на економічні чинники, які спричиняють хвилю економічної міграції. В певній мірі І. Малик [4] описує міграційні наслідки широкомасштабного вторгнення РФ в Україну для країн Європейського Союзу. В той же час, не в повній мірі висвітлюються науковцями виклики, які виникають внаслідок міграційних процесів і тема забезпечення повернення наших громадян в Україну.

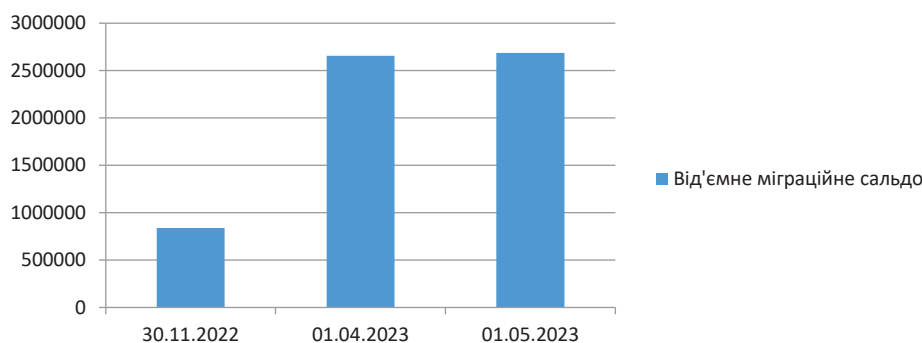
Метою статті є дослідження динаміки міграції внаслідок агресії Росії проти України, причин, наслідків та викликів, з якими стикаються як внутрішньо переміщені особи (ВПО), так і країни, залучені до врегулювання міграційної кризи, а також засобів сприяння поверненню українців на Батьківщину.

Вклад основного матеріалу. Визначення поняття «міграція» є важливим для розуміння цього складного процесу. У науковій літературі існують різні підходи до трактування цього терміну. Так, О. Ровенчак [5] у своїй статті «Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять» дає таке визначення терміну «Міграція»: «міграція – це перетин адміністративного кордону, добровільний чи примусовий просторовий рух осіб чи груп осіб від місця (країни) виїзду до місця (країни) в'їзду за наявності або без неї законних підстав на певний період часу або назавжди, що може вести за собою зміну постійного місця проживання; цей рух включає в себе еміграцію та імміграцію.». В той самий час, К. Нейджел та П. Бойл [6] визначають, що «міграція виникає внаслідок складної взаємодії між ринками праці, расової та гендерної ідеології та державної політики», а також, що «міграція в сучасній глобалізованій індустріальній економіці є відповіддю на дисбаланс у заробітній платі та можливостях».

Можна визначити такі основні фактори, що зумовлюють переміщення людей - політичні, економічні та екологічні. Політичні - обумовлюються проявами дискримінації щодо певних груп людей, а також військовими діями. Економічні - це коли люди виїжджають заради пошуку роботи, кращих життєвих умов, а також для здобуття якіснішої освіти. Екологічні - це ситуації, коли через стихійні лиха, природні катаклізми люди вимушені залишати свої домівки. Залежно від вектору переміщень, можна виділити: внутрішні, які відбуваються в межах своєї держави та зовнішні - за межами своєї держави. Беручи до уваги часовий вимір, ще визначимо: постійні, інакше кажучи, назавжди та тимчасові, тобто на певний час. За правовою ознакою: легальні, коли громадянин перебуває на території держави на законних підставах, напівлегальні, йдеться про перебування з простроченою візою та нелегальні, коли громадянин перетнув кордон незаконно.

Розглянемо політичний фактор переміщення людей, а саме внутрішню та зовнішню міграцію українців, спричинену війною Росії проти України. Агресія Росії проти України, зокрема анексія Криму та конфлікт на сході України, призвели до переміщення значної кількості людей. Причини міграції включають загрозу насильства, погіршення умов безпеки, руйнування інфраструктури, економічні труднощі та пошук надійного притулку. Конфлікт створив складну мережу факторів, які змушують людей і сім'ї залишати свої домівки в пошуках безпеки та стабільності.

Відповідно до дослідження, проведеного ВГО «Опора», [7] «станом на 1 травня 2023 року зафіксовано 18,52 млн виїздів з України та 15,84 млн в'їздів. Різниця становить 2 млн 686 тис. осіб. Лише за квітень 2023 року від'ємне міграційне сальдо зросло на 31 тис. перетинів. Утім, таке зростання незначне порівняно зі справді масовим виїздом у грудні 2022 – березні 2023 року. Лише за ці 4 місяці від'ємне сальдо зросло на понад 1,8 млн осіб». Першопричинами масового вимушеного переміщення жителів могло бути викликане перебоєм з електропостачанням та інтенсивними російськими артилерійськими та ракетними ударами, які мали місце протягом листопада 2022 – січня 2023 року.



Таблиця 1. Від'ємне міграційне сальдо громадян, що виїхали за кордон внаслідок агресії РФ проти України (за даними ДПС України)

Ділянка кордону	Всього перетинів	На в'їзд в Україну	На виїзд з України	Міграційне сальдо
Угорщина	4 405 629	2 142 325	2 263 304	- 120 979
Словаччина	2 283 454	1 044 561	1 238 893	-194 332
Румунія	4 469 787	2 105 445	2 364 342	-258 897
Польща	19 936 060	9 042 429	10 893 631	-1 851 202
Молдова	3 259 835	1 494 669	1 765 166	-270 497
Росія	5 868	5 569	299	5 270
Білорусь	4 038	3 972	66	3 906

Таблиця 2. Кількість перетинів кордону з 24.02.2022 до 01.05.2023 (за даними ДПС України)

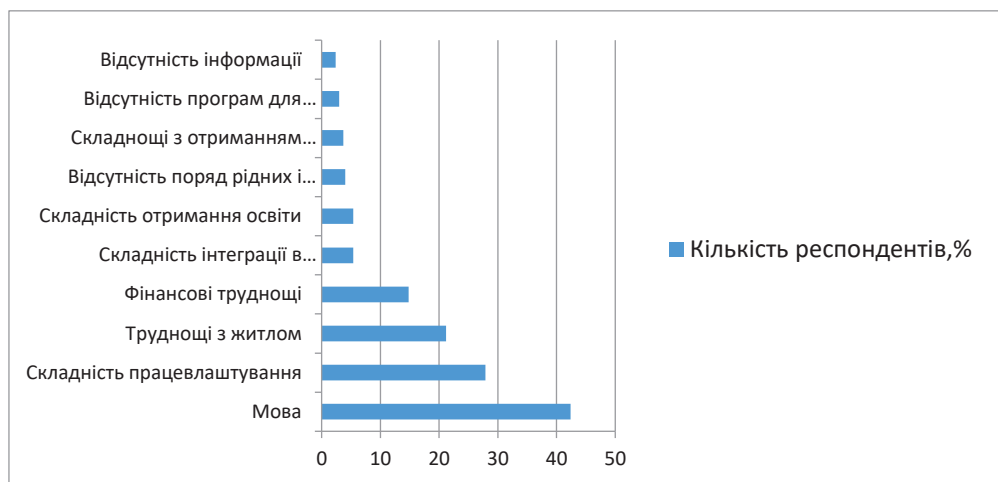
Крім того, як зазначила заступник голови Комітету з питань антикорупційної політики у 2022 році Олена Мошинець у своїй публікації «Зупиніть депортацію Українського народу!» [8], більш ніж 500 тисяч громадян України, серед них 121 тисяча дітей, було примусово вивезено на територію Росії. Війна призвела до значної кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в самій Україні. За статистичними даними Міністерства соціальної політики України [9] у 2023 році кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в країні сягла 4,9 млн осіб. В інтерв'ю «Українському радіо» від 11.03.2023 р. Віцепрем'єр-міністр – Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України Ірина Верещук [10] заявила, що кількість незареєстрованих переселенців сягає семи мільйонів осіб .

За даними досліджень, проведених Рухом «Чесно» [11], найбільша кількість ВПО припала на Донецьку, Харківську та Дніпропетровську області. До початку широкомасштабного вторгнення РФ переселенці обирали для життя регіони поруч із тимчасово окупованими районами Луганської та Донецької областей. Не дивлячись на те, що східні регіони країни залишають за собою лідерство, за період з 24.02.2022 по 29.03.2023 чисельність вимушено переміщених осіб, які знайшли прихисток у західних регіонах країни, істотно зросла.

Область України	Кількість ВПО	
	станом	на
	05.05.2021	29.03.2023
м.Київ	164032	379016
Вінницька	11300	170089
Волинська	3124	54457
Дніпропетровська	71626	454780
Донецька	513158	529955
Житомирська	7081	100689
Закарпатська	3376	143672
Запорізька	56426	208115
Івано-Франківська	3848	133790
Кіровоградська	6552	92601
Київська	66630	332031
Луганська	283451	276794
Львівська	11250	239463
Миколаївська	8345	119542
Одеська	38835	218516
Полтавська	22670	213263
Рівненська	3038	54636
Сумська	11258	81271
Тернопільська	2163	79818
Харківська	136151	475808
Херсонська	14674	34135
Хмельницька	6578	141246
Чернівецька	2403	86764
Чернігівська	7322	70858

Таблиця 3. Внутрішньо переміщені особи станом на 05.05.2021 порівняно із станом на 29.03.2023. (за результати дослідження руху ЧЕСНО)

Ці люди змушені були залишити свої домівки, але залишаються в межах країни. Масштаби та складність проблеми переміщення призвели до напруження ресурсів і створили значні гуманітарні та соціальні проблеми як для України, так і для країн, які приймають біженців. Так, наприклад, за опитуванням, що провело ГО «Інститут молоді» [12], найбільш поширеними труднощами, з якими стикаються українські біженці за кордоном є:



Таблиця 4. Труднощі, з якими стикаються українські біженці в країнах тимчасового перебування (за результати опитування ГО «Інститут молоді»)

Гуманітарний вплив міграційної кризи є глибоким. Переміщені особи часто стикаються з обмеженим доступом до основних потреб, таких як житло, їжа, медичне обслуговування та освіта. Так, 22% переміщених осіб, серед яких Міжнародна організація з міграції (МОМ) [13] провела опитування, зазначили, що житлові умови, в яких вони знаходяться, не пристосовані до зимового періоду в Україні. Більше третини респондентів не в змозі винайняти або купити прийнятне помешкання через фінансові труднощі. Близько 2 млн осіб, що знайшли тимчасовий притулок у сільських громадах, позбавлені можливості отримати належне медичне обслуговування. Крім того, 44% опитаних внутрішньо переміщених осіб працездатного віку позбавлені джерела заробітку. Незначна частина опитаних, а саме третина, назвали заробітну плату головним джерелом своїх надходжень після вимушеної зміни місця проживання, тоді як чверть респондентів повідомили, що їхнє існування забезпечується завдяки державній допомозі. У результаті більшості вимушено переміщених сімей довелося вдатися до рішучих кроків з метою економії, зокрема скоротити свої витрати (70%), у тому числі й на харчування, а одна третина змушена була позичати кошти. Приблизно 60% вимушених переселенців, осіб, які повернулися до своїх домівок, а також тих, хто залишався на місці, потребують грошової допомоги. Водночас, найбільшу потребу в ліках, будівельних матеріалах та ремонтних роботах висловлюють переважно ті, хто повернувся до своїх осель, а також мешканці, які не залишали свої помешкання (близько 7% в обох групах). Навантаження на приймаючі громади та існуючу соціальну структуру може призвести до напруги та посилення конкуренції за ресурси. Психологічний вплив на людей, включаючи травму та стрес, пов'язаний з переміщенням, є ще одним важливим аспектом, який потребує уваги та підтримки.

Разом з тим, існує чимала кількість законодавчих актів, які або зовсім не врегульовують або врегульовують неналежним чином питання забезпечення реалізації законних інтересів внутрішньо переміщених осіб в Україні, через що ці нормативно-правові акти потребують удосконалення та приведення у відповідність з такими міжнародними актами, як «Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни», стандарти Ради Європи, закріплені її Комітетом міністрів та Парламентською асамблеєю стосовно прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також узгодження цих нормативно-правових актів з фундаментальними документами в галузі забезпечення прав і свобод людини, в тому числі таким документом як «Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права» 1966 року [14].

Європейський Союз швидко відгукнувся та відреагував на ситуацію, пов'язану з переміщенням великої кількості українських громадян до країн Європи. Завдяки Директиві Ради ЄС від 20 липня 2001 року № 2001/55/ЄС «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому» [15], що дозволяє країнам-членам Євросоюзу в стислі терміни забезпечити належний захист і надати необхідні права особам, які терміново потребують притулку, а також уникнути перевантаження національних систем надання притулку у випадку масового напливу переміщених осіб, було ухвалено рішення надати тимчасовий захист та притулок усім особам, які прибувають з України до країн ЄС, вимушено залишаючи свої домівки. Але разом з тим, сусідні країни, які приймають українських біженців, теж стикаються з різними викликами. Вони включають управління припливом переміщеного населення, надання гуманітарної допомоги, забезпечення соціальної інтеграції та вирішення економічних наслідків. Приймаючі країни можуть зіткнутися з внутрішнім політичним тиском, навантаженням на державні служби та необхідністю збалансувати проблеми безпеки з гуманітарними зобов'язаннями.

Висновки. Міграційні потоки, спричинені агресією Росії проти України, мали значні наслідки для окремих людей, громад і країн.

Міграція призвела до перерозподілу населення як в Україні так і в країнах, що приймають українських біженців. Це призвело до збільшення населення в приймаючих регіонах та зміни демографічного обличчя цих територій і напруженості в соціальній та культурній сфері. Головними викликами в умовах війни для міграційної політики стали забезпечення належних умов для внутрішньо переміщених осіб в межах країни та повернення на Батьківщину українських мігрантів.

Зусилля щодо врегулювання конфлікту та досягнення тривалого миру є життєво важливими для сталого вирішення міграційної кризи. Це і дипломатичні переговори, і повага до міжнародного права, і підтримка територіальної цілісності України. Подолання міграційної кризи, спричиненої агресією Росії, потребує скоординованої міжнародної реакції. Фінансова та матеріально-технічна підтримка з боку міжнародного співтовариства має важливе значення для ефективного задоволення гуманітарних потреб тих, хто постраждав від конфлікту.

В той самий час, Україна повинна здійснити ряд реформ, котрі будуть сприяти зростанню інвестицій у відновлення, а фактично оновлення індустрії, у відновлення і розвиток аграрної промисловості, у подальший розвиток цифрових технологій. У податковій сфері варто ввести декларування доходів усіх громадян держави. У політичній сфері удосконалити виборчу систему таким чином, щоб вплив виборчих комісій на результат виборів взагалі був відсутній. Залучити всі можливі засоби для навчання по новітнім методикам спеціалістів у всіх сферах економіки, медицини, освіти, суспільного життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. International Organization for Migration (IOM). 2022. DTM Ukraine – Internal Displacement Report – General Population Survey Round 4. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-4-29-april-3-may-2022?close=true>.
2. Кривицька О. 2013. Міграційні процеси в Україні: конфлікт ідентифікацій та ризики «відторгнення». *Політичний менеджмент*. 2006. № 1-2. С. 79–89. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/kryvytska_migratsiina.pdf.
3. Слав'юк Н., Ташлюк А. 2022. Тенденції та наслідки міграції з України. Наукові записки НаУКМА. *Економічні науки*, 7(1), DOI: <https://doi.org/10.18523/2519-4739.2022.7.1.94-100>.
4. Малик І. 2022. Міграційні виклики для країн ЄС у 2022 році крізь призму міграційних прогнозів. Видавничий дім «Baltija Publishing», С. 179–191. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/247/6962/14486-1?inline=1>.
5. Ровенчак О. 2006. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 127–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/RoMe_2006_2_13 (дата звернення: 24.01.2024).
6. C.R. Nagel and P.Boyl, 2020. Migration. *International Encyclopedia of Human Geography*, second Edition (2020). URL: https://www.researchgate.net/publication/344900828_MIGRATION_pre-proof_manuscript

7. ВГО «Опора». 2023. Кількість українців та їх міграція за кордон через війну – дослідження Громадянської мережі ОПОРА. Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/kilkist-ukrayintsiv-ta-yikh-migratsiia-za-kordon-cherez-viinu-doslidzhennia-gromadianskoyi-merezhi-opora-24791>.
8. Мошенець О. 2022. Зупиніть депортацію Українського народу! Офіційний веб-сайт ВР України: Інформаційне управління ВР України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/gazom/222297.html>.
9. Міністерство соціальної політики України. 2023. Внутрішньо переміщені особи. Офіційний веб-сайт МСП України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.
10. Українське радіо. 2023. Інтерв'ю Українському радіо міністерки з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України І. Верещук від 11.03.2023. Офіційний веб-сайт Українське радіо. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=100966>.
11. Олійник В. 2023. Найбільше ВПО у східних областях і Київщині-результати дослідження руху ЧЕСНО. Офіційний веб-сайт руху "ЧЕСНО". URL: https://www.chesno.org/post/5625/?fbclid=IwAR2fyk1M1Xtx-8b5wGTOn822tdq4Bwv_XdecW5HbRFmpwrNX2cAXuy4MezA.
12. ГО «Інститут молоді». 2022. Опитування українських біженців та осіб, які шукають тимчасовий притулок за кордоном. URL: <https://inmol.org/zhyttia-ukrayintsiv-zakordonom-vnaslidok-povnomasshtabnoho-vtorhnennia-rf-na-terytoriiu-ukrainy/>.
13. International Organization for Migration (IOM). 2022. Ukraine – Internal Displacement Report – General Population Survey Round 8. Офіційний веб-сайт IOM. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-8-17-23-august-2022?close=true>.
14. Генеральна Асамблея ООН. 1966. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Офіційний веб-сайт ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
15. Платформа ЛІГА:ЗАКОН. 2023. Директива Ради 2001/55/ЄС. Офіційний веб-сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293?an=2>.

УДК 342.95 35.076/354(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.54>

ХАРАКТЕРНІ РИСИ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Шандрук С.М.,

кандидат наук з державного управління,

старший викладач кафедри соціально-економічних дисциплін

Комунального закладу вищої освіти

*«Барський гуманітарно-педагогічний коледж
імені Михайла Грушевського»*

Шандрук С.М. Характерні риси та соціальне значення державної служби.

Ця стаття присвячена проблематиці категорійного апарату державної служби в Україні.

Державна служба в нашій країні визнається одним з найважливіших інститутів у справі формування та розвитку української державності. Саме від цього інституту залежить якість функціонування суспільно-політичної системи загалом та вирішення різнобічних завдань та функцій сучасної держави. Державна служба найбільше впливає на розвиток конституційно-правових формувань та є основою державного будівництва.

Аргументовано, що державна служба – це складний і багатофункціональний, правовий та політичний інститут, суть якого полягає у виконанні посадовими особами, котрі наділені високим професіоналізмом, діють у комплексному співвідношенні та тісній взаємодії як між собою, так і з іншими системними утвореннями, політичними силами, громадськими організаціями та громадянами, завдань та функцій держави в межах правового поля та відповідно до наданих їм владних повноважень щодо створення соціальних благ, подальшого розвитку соціального благополуччя та стабільності у державі.

Виокремлено найважливіші ознаки державної служби: зміст держслужби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз, розробка та впровадження державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.); публічний характер цієї діяльності; професіоналізм; політично неупереджений характер. Встановлено, що основною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави.

Розкрито мету державної служби, що полягає в упорядкуванні та підвищенні ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій державної служби.

Визначено основні цілі та завдання державної служби стосовно забезпечення справедливої, результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції, спрямованої на захист прав і свобод людини і громадянина, а також створення умов для розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: державна служба, ознаки державної служби, мета, цілі та завдання, соціальне значення.

Shandruk S.M. Characteristics and social significance of the civil service.

The article is devoted to the problems of the categorical apparatus of the civil service in Ukraine.

The civil service in our country is recognized as one of the most important institutions in the formation and development of Ukrainian statehood. It is from this institute that the quality of functioning of the social and political system as a whole and the solution of multifaceted tasks and functions of the modern state depend. Civil service has the greatest influence on the development of constitutional and legal formations and is the basis of state construction.

It is argued that the civil service is a complex and multifunctional, legal and political institution, the essence of which is the performance by officials who are endowed with high professionalism, act in a

complex relationship and in close interaction both among themselves and with other systemic entities, political forces, by public organizations and citizens, tasks and functions of the state within the legal field and in accordance with the authority granted to them to create social benefits, further development of social well-being and stability in the state.

The most important features of the civil service are highlighted: the content of the civil service is an activity aimed at the practical implementation of tasks and functions of the state (analysis, development and implementation of state policy, ensuring the provision of affordable and high-quality administrative services, etc.); the public nature of this activity; professionalism; politically impartial character. It has been established that the priority of human rights and interests over the interests of the state should be the main feature of modern civil service.

The goal of the civil service is disclosed, which consists in streamlining and increasing the efficiency of the processes of formation and implementation of state power and state administration, provided that responsibility for the performance of the powers of the position and social and economic guarantees of the civil service are combined.

The main goals and tasks of the civil service have been defined in terms of ensuring the fair, effective and stable activity of state authorities in accordance with their powers and competence, aimed at protecting the rights and freedoms of people and citizens, as well as creating conditions for the development of civil society.

Key words: government service, badges of government service, aim, goals and mission, social significance.

Постановка проблеми. Формування та розвиток сучасної демократичної української держави перебуває в стані кардинальних перетворень та реформувань, що обумовлено системою політичних, економічних, соціальних та зовнішніх чинників. Ефективність таких перетворень безпосередньо залежить від рівня наукової розробки шляхів реформування державно-правових інституцій, в тому числі і державної служби як інструмента реалізації державної політики.

Необхідність дослідження державної служби в Україні та діяльності осіб, котрі здійснюють завдання та функції держави обумовлена перманентним та активним рухом нашої країни до Європейського Союзу, впровадження європейських стандартів в роботу органів публічної влади, поступової прозорості та відкритості владних інституцій для населення тощо. Ці чинники зумовлюють дослідження державної служби в Україні та пошук нових шляхів для її удосконалення.

На жаль, наразі серед сучасних науковців відсутня єдина точка зору стосовно поняття державної служби та її ознак, що розкривають сутність і призначення цього інституту. Насамперед це зумовлено різними підходами щодо державотворення України. Аналіз відповідних наукових доробок дає підстави стверджувати про єдність думки науковців лише стосовно неможливості розгляду державної служби відокремлено від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідуює всі її характерні ознаки та відображає стан державності загалом.

Стан опрацювання. За останні роки питанням «державної служби» було приділено багато уваги. Серед науковців, котрі присвячували свої праці цій важливій проблематиці, можна виокремити В.Б. Авер'янова, К.Ф. Бельського, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, А.Б. Грищука, Ю.С. Даниленко, М.І. Іншина, І.П. Лаврінчука, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновського, В.М. Манохінта В.І. Мельникова, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, С.М. Серьогіна Є.С. Черноног та багатьох інших.

Таким чином, вибір теми зумовили наукова і соціальна значимість досліджуваного питання та недостатній рівень його теоретико-методологічної обґрунтованості та розробленості.

Метою статті є поняття та ознаки державної служби як одного з найвагоміших інститутів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Наш час характеризується динамічним процесом становлення та розвитку нової української державності, що відповідала б сучасному рівню розвитку суспільства. Україна прагне наблизитися до стандартів Європейського Союзу, які мають стати нормою суспільного життя. Найважливішим завданням, що маємо вирішити у реалізації такого прагнення, є дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Успіх у проведенні сучасних реформ значною мірою залежить від професіоналізму, патріотизму та активності державних службовців, які є головною рушійною силою державного апарату.

Державна служба – це той суспільний інструмент, котрий забезпечує стабільність держави як інституту політичної системи, зумовлює розробку і впровадження державної політики та її наступність, ефективність надання адміністративних послуг. Україна утворила основні елементи демократичного суспільства та однією з перших на пострадянському просторі сформувала більшість інститутів публічної адміністрації.

Важливим кроком у створенні нових інститутів громадянського суспільства було прийняття 10 грудня 2015 року Закону України «Про державну службу» [1]. Цей акт спрямований на подолання невідповідностей між сучасними вимогами демократичного суспільства та діяльністю державного апарату. У ньому визначаються принципи державної служби, умови прийняття на державну службу, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців і засади їхнього соціального та правового захисту. Головним моментом закону є переорієнтування інституту державної служби з цілеспрямованого впливу на людину до вироблення та надання суспільно корисних та ефективних адміністративних послуг. Для цього встановлено чітку законодавчу межу між політичною діяльністю та державною службою. Закон прийнято з метою побудови в Україні професійної та ефективної державної служби, що завдяки орієнтації на задоволення споживачів послуг, патріотизму та доброчесності кожного державного службовця забезпечить сталий розвиток демократичної держави, її утвердження на міжнародній арені для стабільності та миру у Європі.

Соціальне значення державної служби полягає у виконанні завдань та функцій держави, котрі впливають з Конституції України та її законів. Їх суть спрямована на забезпечення суверенітету, незалежності та демократичного розвитку країни як соціальної та правової держави, де людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2, ст. 3].

Мета державної служби полягає в упорядкуванні та підвищенні ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій державної служби. Основними цілями і завданнями державної служби наразі є забезпечення справедливої, результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції, захист прав і свобод громадянина, а також створення умов для розвитку громадянського суспільства.

На думку С.М. Серьогіна, актуальність вивчення стану та проблем державної служби визначається рядом чинників, серед яких розвиток державності України та державотворчих процесів; становлення правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою; потреба підвищення конкурентоздатності української економіки: оновлення цілей, завдань, функцій державної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина; запровадження в Україні адміністративної реформи; забезпечення результативності та ефективності державної служби; створення умов для підвищення авторитету, іміджу та суспільного статусу державного управління [3, с. 61-62]. Слід погодитись із наведеною вище проблематикою, яка є основою подальшого реформування державної служби в Україні, перегляд усталених правових позицій щодо функціонування цього інституту, здійснення більш ефективної діяльності державних службовців.

У новій редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави стосовно: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [1]. Отже, законодавець розуміє державну службу як певну діяльність, спрямовану на виконання завдань та функцій

держави. Вважаємо, що таке тлумачення є досить вузьким і спрощеним, оскільки не враховує соціальної спрямованості державної служби, її діяльності у сфері здійснення державної влади, забезпечення невідкладних реформ тощо.

У спеціальній науковій літературі державну службу прийнято розглядати у широкому та вузькому підходах. У широкому сенсі державна служба пояснюється як виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях; в органах державної влади, на підприємствах, установах, організаціях [4]. У вузькому значенні державну службу можна розглядати як виконання службовцями своїх обов'язків суто в державних органах [5, с. 11].

Вітчизняні учені по-різному пояснюють поняття «державна служба». На думку відомого ученого Ю.П. Битяка, державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільної політичної системи, вирішення різних завдань і функцій держави [6, с. 7]. Дослідник-адміністративіст виокремлює найважливіші сутнісні ознаки державної служби:

а) зміст державної служби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз та забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.);

б) публічний характер цієї діяльності;

в) професіоналізм;

г) політично неупереджений характер.

Крім того, з-поміж рис державної служби виокремлюють також: 1) постійну основу державно-службової діяльності; 2) ця служба реалізується державними службовцями, якими можуть бути громадяни України; 3) вона здійснюється на відповідних посадах державної служби в органах державної влади та їх апараті; 4) державні службовці одержують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України тощо [6, с. 9].

В.Б. Авер'янов надає різнобічне тлумачення поняття «державної служби» і характеризує її як вид публічної діяльності, професійну діяльність державних службовців, як систему державних органів. Науковець зазначає, що під державною службою слід розуміти:

а) сукупність організаційної складової (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної складової (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на державну службу, її проходження та припинення), людської складової (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців);

б) службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління;

в) публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних інтересів [7, с. 281-282].

О.А. Дегтяр розглядає державну службу у світлі трудових відносин. Науковець вважає, що державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Учений виокремлює такі аспекти державної служби:

а) державна служба являє собою професійну діяльність, яка пов'язана з виконанням посадових повноважень як основного й єдиного виду діяльності, за який офіційно сплачується заробітна плата;

б) у межах здійснюваної професійної діяльності забезпечується виконання чи реалізація завдань та функцій держави;

в) професійна діяльність державного службовця спрямована на забезпечення функціонування органів державної влади та/чи місцевого самоврядування;

г) така діяльність передбачає виконання нормативно визначених посадових обов'язків і повноважень державним службовцем, що визначає особистісний аспект поняття державної служби;

д) така діяльність вимагає наявності необхідної кваліфікації [8, с. 15].

Н.С. Сидоренко трактує державну службу як сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, котрі призначені для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства.

Учений пропонує розглядати державну службу як систему, до якої входять:

1) сукупність державних службовців, як осіб відкрито відібраних, спеціально підготовлених і професійно працюючих в органах державної влади та їх апараті;

2) державні інституційні (правові, організаційні, економічні, культурні, соціальні тощо) та процесуально-процедурні складові державної (насамперед виконавчої) влади.

На підставі такого підходу автор наводить ознаки державної служби та державних службовців: це професійна діяльність певних осіб; ця діяльність спрямована на виконання державних завдань і функцій; ці особи займають посади в державних органах, установах, їх апараті; наявність у цих осіб відповідних повноважень; їх заробітна плата виплачується за рахунок державних коштів. Головною рисою сучасної державної служби, вважає науковець, стає пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави. Саме державна служба має забезпечувати реалізацію основно-го завдання сучасної держави – надавати суспільству необхідні йому публічні послуги [9, с. 7–9].

На думку окремих учених, державна служба є складним, багатогранним та багатофункціональним явищем, яке можна розглядати в таких аспектах:

а) соціальному, тобто вона як соціальна категорія є професійним здійсненням, за дорученням держави, корисної діяльності особами, які займають посади у державних організаціях;

б) політичному. Основною метою діяльності державної служби є реалізація завдань і функцій держави, тобто державної політики;

в) публічному. Особливістю державної служби є те, що вона характеризується публічним характером;

г) правовому. Оскільки державна служба пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень, має публічний характер, вона регламентується нормами права, тобто є правовим інститутом;

е) структурному. Даний аспект державної служби проявляється через систему органів держави, кожен з яких відповідно до предмету його компетенції може бути названий службою;

є) процесуальному. Державна служба – система службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування;

ж) організаційному. Державна служба вступає як система взаємозалежних, взаємообумовлених та взаємопов'язаних елементів, які у сукупності складають цілісну організаційно структуровану конструкцію;

з) морально-етичному. Державна служба розглядається з точки зору етичних засад.

Виходячи із вузького розуміння поняття «державна служба», науковець Л.Р. Біла-Тіунова виокремлює такі ознаки державної служби:

1. Державна служба – це публічна діяльність.

2. Державна служба є професійною діяльністю, тобто нею можуть займатися тільки особи, які відповідають вимогам, визначеним ст. 20 Закону «Про державну службу».

Цей вид діяльності є основним для службовця, тобто, окрім цього виду діяльності, державний службовець не може займатися іншими видами діяльності, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (окрім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями, що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді у раді /спостережній раді, ревізійній комісії господарської організації, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України), окрім викладацької, наукової, творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту.

3. Державна служба – це політично неупереджена діяльність.

4. Державна служба – це діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави [10, с. 54–56].

Державна служба як соціальний інститут реалізації функцій держави – це історично сформована форма організації спільної діяльності державних службовців. Державна служба належить до політичних інститутів, котрі виражають наявні у суспільстві політичні інтереси. Вона виконує соціальну функцію, коли її діяльність здійснюється на правовій основі [11, с. 31].

Державна служба як соціальний інститут має створити простір для соціального благополуччя людей, практичної реалізації їх прав та свобод, неупередженого їх дотримання у суспільстві з

боку як органів державної влади, так і кожного окремого громадянина. На державну службу покладається великий обов'язок щодо інституціоналізації соціальних норм у державі, розробленні та втіленні у життя певних соціальних стандартів, напрямків соціального розвитку та забезпечення високого рівня життя населення загалом [12, с. 57].

Висновки. Таким чином, державна служба – це складний правовий та політичний інститут, суть якого полягає у виконанні посадовими особами, котрі наділені високим професіоналізмом, діють у комплексному співвідношенні та тісній взаємодії як між собою, так і з іншими системними утвореннями, політичними силами, громадськими організаціями та громадянами, завдань та функцій держави в межах правового поля та відповідно до наданих їм владних повноважень щодо створення соціальних благ, подальшого розвитку соціального благополуччя та стабільності у державі.

Найважливішими ознаками державної служби є такі: зміст держслужби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз та забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.); публічний характер цієї діяльності; професіоналізм; політично неупереджений характер. Головною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. 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>
3. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1(1). С. 58–65.
4. Сіцінський С.А. Державна служба і державна бюрократія. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 317–322. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.
5. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 270 с.
6. Битяк Ю.П. Державна служба: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б.В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
8. Дегтяр О.А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2019. 128 с.
9. Сидоренко Н.С. Конспект лекцій з дисципліни «Публічна служба в Україні». Для студентів юридичного факультету. Дніпро: ДДУВС, 2016. 134 с.
10. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. 2020. 511 с.
11. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.
12. Любимов О.К. Основні підходи щодо розуміння сутності поняття «державна служба». *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2 (34). С. 53–61.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.55>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ FINTECH У КОРОЛІВСТВІ БЕЛЬГІЯ

Шаренко М.С.

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-9628-4401

Шаренко М.С. Правове регулювання Fintech у Королівстві Бельгія.

Fintech-технології досягли великих успіхів у розширенні доступу до платіжних послуг в деяких країнах світу. Їх використовують великі цифрові платформи, щоб заповнити прогалини у традиційній платіжній системі. Все більше компаній у всьому світі опановують Fintech та переходять на найновіші технології, які можуть призвести до істотного підвищення ефективності у фінансовому секторі, у тому числі у сферах платежів, фінансування, інвестицій, управління активами та страхування. Однак вони також можуть створювати ризики для стабільності та цілісності фінансової системи, особливо в тих випадках, коли вони діють поза сферою фінансового регулювання та нагляду.

Кожна країна в світі унікальна, в кожній країні своє законодавство та свій підхід до правового регулювання Fintech. Зараз в світі не існує єдиного нормативно-правового акту, який би регулював Fintech абсолютно у всіх країнах. Як не існує єдиного податкового кодексу в світі, так і не може бути єдиного нормативно-правового акту регулюючий Fintech, тому що в кожній країні своє законодавство, свої традиції, культура та ін., тому підхід до Fintech в кожній країні індивідуальний.

В статті аналізується досвід правового регулювання ринка Fintech у Європейському Союзі та поглиблено досліджується досвід Королівства Бельгії. Правове регулювання Fintech Королівства Бельгії ґрунтується на директивах, регламентах, резолюціях та інших нормативно-правових актах ЄС, які лежать в основі бельгійського законодавства. Бельгійське fintech-законодавство адаптоване по норм Європейського Союзу та визначає «правила гри» для Fintech-послуг в Бельгії, дозволяючи бельгійським органам здійснювати фінансове регулювання нагляд, контроль за Fintech-платформами задля дотримання ними відповідних законів, нормативно-правових актів, стандартів, які дають можливість державним органам вести боротьбу з кіберзлочинністю, відмиванням грошей, притягувати винних до відповідальності та надає Fintech-платформам корпоративної прозорості, доброчесності, а споживачам захист від кіберзлочинів, шахрайства та інших злочинів.

Ключові слова: Fintech, фінтех, Королівство Бельгія, Європейський Союз, правове регулювання.

Sharenko M.S. Legal regulation of Fintech in the Kingdom of Belgium.

Fintech technologies have achieved great success in expanding access to payment services in some countries of the world. They are used by major digital platforms to fill gaps in the traditional payment system. More and more companies around the world are embracing Fintech and moving to the latest technologies that can lead to significant efficiency gains in the financial sector, including payments, financing, investments, asset management and insurance. However, they can also pose risks to the stability and integrity of the financial system, especially when they operate outside the scope of financial regulation and supervision.

Every country in the world is unique, each country has its own legislation and its own approach to legal regulation of Fintech. Currently, there is no single legal act in the world that would regulate Fintech in absolutely all countries. Just as there is no single tax code in the world, there cannot be a single regulatory act regulating Fintech, because each country has its own legislation, traditions, culture, etc., so the approach to Fintech in each country is individual.

The article analyzes the experience of legal regulation of the Fintech market in the European Union and examines in depth the experience of the Kingdom of Belgium. The Fintech legal regulation of the Kingdom of Belgium is based on EU directives, regulations, resolutions and other legal acts, which are the basis of Belgian law. Belgian fintech legislation is adapted to the norms of the European Union and defines the “rules of the game” for Fintech services in Belgium, allowing Belgian authorities to carry out financial regulation, supervision, control over Fintech platforms for their compliance with relevant laws, regulations, standards, which enable government agencies to fight cybercrime, money laundering, bring perpetrators to justice, and provide Fintech platforms with corporate transparency, integrity, and consumers with protection from cybercrime, fraud, and other crimes.

Key words: Fintech, Kingdom of Belgium, European Union, legal regulation.

Стан опрацювання цієї проблематики. Наразі існують деякі наукові дослідження ринку, технологій Fintech в Україні, в яких українські дослідники робили наукові спроби поринути у світ Fintech, але їх дослідження – це «капля в морі» Fintech, який майже щодня трансформується, адаптується, опановує нові технології, створюючи нові продукти для громадян, тому правове регулювання Fintech в Україні має бути актуальним і не створювати проблеми для учасників.

Актуальність теми. Насьогодні, ринок Fintech в Україні активно розвивається, радує українців новими технологіями, сервісами, а законодавець дає всі можливості для розвитку Fintech в Україні і робить все можливе, щоб удосконалити українське законодавство для розвитку фінансових послуг та адаптувати його до норм Європейського Союзу, тому досвід Королівства Бельгія в правовому регулюванні Fintech може стати корисним для України.

Метою статті є провести поглиблений аналіз законодавства щодо регулює ринок Fintech в Європейському Союзі, дослідити досвід Королівства Бельгія в розрізі правового регулювання Fintech, який може стати корисним для України, яка обрала шлях євроінтеграції і робить все можливе для розвитку Fintech в Україні.

Виклад основного матеріалу. Fintech-технології досягли великих успіхів у розширенні доступу до платіжних послуг в деяких країнах світу. Їх використовують великі цифрові платформи, щоб заповнити прогалини у традиційній платіжній системі. Все більше компаній у всьому світі опановують Fintech та переходять на найновіші технології, які можуть призвести до істотного підвищення ефективності у фінансовому секторі, у тому числі у сферах платежів, фінансування, інвестицій, управління активами та страхування. Однак вони також можуть створювати ризики для стабільності та цілісності фінансової системи, особливо в тих випадках, коли вони діють поза сферою фінансового регулювання та нагляду.

Кожна країна в світі унікальна, в кожній країні своє законодавство та свій підхід до правового регулювання Fintech. Є країни, які тільки спостерігають як розвивається Fintech в інших країнах, але в своїх країнах поки нічого не роблять, щоб Fintech розвивався. Є країни, які дають розвиток Fintech в своїх країнах, йдуть на зустріч новим бізнес-моделям та імплементують в існуюче законодавство країни норми, які дозволяють здійснювати фінансове регулювання та нагляд за Fintech.

Зараз в світі не існує єдиного нормативно-правового акту, який би регулював Fintech абсолютно у всіх країнах. Як не існує єдиного податкового кодексу в світі, так і не може бути єдиного нормативно-правового акту регулюючий Fintech, тому що в кожній країні своє законодавство, свої традиції, культура та ін., тому підхід до Fintech в кожній країні індивідуальний. Державні органи здійснюють регулювання, нагляд, контроль за Fintech-платформами задля дотримання ними відповідних законів, нормативно-правових актів, стандартів, які дають можливість державним органам вести боротьбу з кіберзлочинністю, відмиванням грошей, притягувати винних до відповідальності та надає fintech-платформам корпоративної прозорості, доброчесності, а споживачам захист від кіберзлочинів, шахрайства та інших злочинів.

В Європейському Союзі існує управління по цінним паперам та ринкам (ESMA) - регуляторний орган ЄС, який контролює, наглядає за інвестиціями в фінансовий сектор, захищає інвесторів, сприяє ефективним ринкам і фінансової стабільності, забезпечує фінансування, сприяє технологічним інноваціям та ефективному використанні даних [1]. В ЄС є загальний регламент захисту даних (GDPR), який стосується європейських законів щодо конфіденційності та безпеки даних і поширюється не лише на Fintech, а й для будь-якої компанії, яка володіє персональними даними в Європі [2].

Вагому роль у правовому регулюванні Fintech в ЄС відіграють директиви, регламенти, резолюції та інші нормативно-правові акти, які регулюють Fintech. Наприклад, це директиви Євро-

пейського Союзу, які дають можливість державним органам в ЄС вести боротьбу з кіберзлочинністю, відмиванням грошей та притягувати винних до відповідальності; директива Європейського Союзу про платіжні послуги, яка регулює та встановлює стандарти безпеки online-платежів [3]; директива Європейського Союзу щодо започаткування та здійснення діяльності установами-емітентами електронних грошей і пруденційний нагляд за ними [4]; директива Європейського Союзу щодо боротьби з шахрайством та підробкою безготівкових платіжних засобів [5]; регламент ЄС 260/2012, який закріплює правила здійснення кредитних переводів та прямих дебетів в євро [6]; регламент ЄС 2015\847 про інформацію, що супроводжує грошові перекази [7]; регламент ЄС 2015\751 про комісії на банківські переводи при використанні платіжних карток [8]; регламент ЄС 2019\518 про стягування зборів за конвертацію валюти при транскордонних переказах в ЄС [9]; регламент ЄС 2022\2554 щодо цифрової операційної стійкості фінансового сектору [10]; резолюція Європейського парламенту від 17 травня 2017 року про фінансові технології: вплив технологій на майбутнє фінансового сектору [11]; план дій FinTech: для більш конкурентоспроможного та інноваційного європейського фінансового сектора, створений європейською комісією [12]; резолюція Європейського парламенту від 8 жовтня 2020 року з рекомендаціями Комісії з цифрових фінансів: нові ризики в криптоактивах – регуляторні та наглядові проблеми у сфері фінансових послуг, установ і ринків [13]; регламент Комісії ЄС 2024/1502 від 22 лютого 2024 р., який визначає критерії визначення сторонніх постачальників послуг ІКТ як критичних для фінансових установ [14]; регламент Комісії (ЄС) 2024/1505 від 22 лютого 2024 р., який визначає суму зборів за нагляд, що стягуються провідним контролером із критично важливих третіх сторін у сфері ІКТ постачальників послуг і спосіб сплати цих зборів [15] та інші нормативно-правові акти. Fintech-платформи зобов'язані додержуватися законодавства країн ЄС інакше Fintech-платформи позбавлять права працювати в ЄС, а в деяких випадках можлива кримінальна, фінансова та інша відповідальність.

Правове регулювання Fintech країн-членів ЄС ґрунтується на директивах, регламентах, резолюціях та інших нормативно-правових актах ЄС, які лежать в основі національного законодавства цих країн, які імплементували в своє національне законодавство норми, які дозволяють здійснювати фінансове регулювання та нагляд за Fintech. Кожна країна додатково створює внутрішні національні закони та інші нормативно-правові акти, які більш детально визначають «правила гри» для Fintech-послуг в своїх країнах, створюються нові органи контролю, регулювання, нагляду за Fintech-ринком або надаються нові права та обов'язки вже існуючі органам в цих країнах. Нормативно-правова база цих країн адаптується під директиви, регламенти, резолюції ЄС та не має їм суперечити.

У Королівстві Бельгія правове регулювання Fintech ґрунтується на директивах, регламентах, резолюціях ЄС та національних нормативно-правових актах, наприклад, бельгійський Кодекс економічного права [16], Королівський указ від 5 січня 2023 про регламент розміщення Управління з фінансових послуг та ринків обмежувальні умови щодо розповсюдження віртуальних валют для споживачів [17], закон Бельгії від 11 березня 2018 року про статус і контроль платіжних установ та установ електронних грошей, доступ до діяльності провайдера платіжних послуг та діяльність з випуску електронних грошей, а також доступ до платіжних систем [18] та інших нормативно-правових актах.

Національний банк Королівства Бельгія (NBB) [19] та управління по фінансовим послугам та ринкам (FSMA) [20] є головними органами, які здійснюють нагляд та регулювання Fintech-ринку в країні. Національний банк Королівства Бельгії (NBB) [19] здійснює нагляд не лише за Fintech, а і за страховими компаніями, банками, біржовими брокерськими фірмами, платіжними установами, установами, які проводять операції з електронними грошима на всіх рівнях і має більше повноважень та важелів впливу на економіку країни. У свою чергу, управління по фінансовим послугам та ринкам (FSMA) [20] здійснює нагляд за: фінансовими ринками; за постачальниками фінансових послуг та їх посередниками; інвестиційними компаніями; компаніями з управління фондами, а також здійснює контроль за дотриманням фінансовими установами правил ведення бізнесу та маркетингу фінансових продуктів.

Також, в Королівстві Бельгія є ще органи, які здійснюють нагляд за Fintech-ринком, але за певними напрямками, з вузькою спеціалізацією, наприклад, Федеральна державна служба економіки (FBSE) [21], яка здійснює нагляд та контроль за платіжними послугами і є досить ефективною в боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Відповідно до бельгійського законодавства [3], [22], надавачі Fintech-послуг спочатку повинні отримати дозвіл на здійснення Fintech-діяльності в Королівстві Бельгія й зобов'язані мати ліцензію на свою діяльність, якщо компанія планує займатися платіжними послугами, кредитуванням, інвестуванням, управлінням фондами, проводити операції з електронними грошима, віртуальними активами і таке інше. Для отримання ліцензії Fintech-компанія має відповідати ліцензійним умовам, які висувуються до таких компаній і на протязі всієї подальшої діяльності компанії вона має дотримуватися і відповідати зазначеним ліцензійним умовам, а також Fintech-компанія зобов'язана забезпечувати конфіденційність та безпеку персональних даних свої клієнтів відповідно до загального регламенту захисту даних (GDPR) [2], який застосовується в ЄС.

Відповідно до директиви ЄС про ринки фінансових інструментів на території ЄС [23], інвестиційні послуги, які включають в себе: інструменти грошового ринку; паї в підприємствах спільного інвестування; виконання доручень; інвестиційні консультації; прийом замовлень; передача замовлень; торгівлю; послуги, що гарантують виплати при фінансових збитках; розміщення фінансових інструментів з використанням багатосторонніх торгових механізмів у разі, якщо вони здійснюються щодо фінансових інструментів;- надаються та регулюються виключно ліцензованими організаціями.

Висновки. Насьогодні, Fintech-ринок в Королівстві Бельгія активно розвивається, бельгійське законодавство щодо правового регулювання Fintech-послуг добре адаптоване під законодавство ЄС й відповідає щодо директивам, регламентам, резолюціям і є дуже гарним прикладом для України, як можна адаптувати своє внутрішнє національне fintech-законодавство під норми ЄС, в якій Україна мріє вступити. У 2020 р. Національним банком України була розроблена «Стратегія розвитку фінтеху в Україні до 2025 р.» [24], яка заклала фундамент для розвитку Fintech в Україні на найближчі роки, але у 2023 р. вона втратила чинність і замість неї з'явилася «Стратегія розвитку фінансового сектору України» [25], в якій зазначається: поточний стан фінансового сектору України станом на 2023 р., план та стратегії розвитку фінансового сектору України в майбутньому, цілі, очікувані результати та методологія, а також міжнародні зобов'язання України у сфері фінансових послуг, які передбачено імплементувати в українське законодавство. Зараз Fintech-компанії в Україні активно розвиваються, радують українців своїми технологіями, своїми сервісами, а законодавець дає всі можливості для розвитку Fintech в Україні і робить все можливе, щоб удосконалити українське законодавство для розвитку фінансових послуг і досвід Королівства Бельгія в правовому регулюванні Fintech може стати корисним для України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. European Securities and Markets Authority. URL: <https://www.esma.europa.eu/>.
2. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) [Electronic resource]: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.
3. Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj>.
4. Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0110>.
5. Directive (EU) 2019/713 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32019L0713&qid=1718597623686&rid=2>.
6. Regulation (EU) No 260/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 establishing technical and business requirements for credit transfers and direct debits in euro and amending Regulation (EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/260/oj>.
7. Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32015R0847&qid=1718596895784&rid=1>.
8. Regulation (EU) 2015/751 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on interchange fees for card-based payment transactions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32015R0751&qid=1718597059136&rid=1>.

9. Regulation (EU) 2019/518 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 amending Regulation (EC) No 924/2009 as regards certain charges on cross-border payments in the Union and currency conversion charges. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0518&qid=1718597411831>.
10. Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32022R2554&qid=1718597623686&rid=1>.
11. European Parliament resolution of 17 May 2017 on FinTech: the influence of technology on the future of the financial sector. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52017IP0211&qid=1718597623686&rid=3>.
12. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European economic and social committee and the committee of the regions. FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52018DC0109&qid=1718597623686&rid=4>.
13. European Parliament resolution of 8 October 2020 with recommendations to the Commission on Digital Finance: emerging risks in crypto-assets — regulatory and supervisory challenges in the area of financial services, institutions and markets. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52020IP0265&qid=1718597623686&rid=6>.
14. Commission Delegated Regulation (EU) 2024/1502 of 22 February 2024 supplementing Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council by specifying the criteria for the designation of ICT third-party service providers as critical for financial entities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32024R1502&qid=1718597623686&rid=8>.
15. Commission Delegated Regulation (EU) 2024/1505 of 22 February 2024 supplementing Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council by determining the amount of the oversight fees to be charged by the Lead Overseer to critical ICT third-party service providers and the way in which those fees are to be paid. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32024R1505&qid=1718597623686&rid=7>.
16. Code of Economic Law. Belgium. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21384>.
17. Regulation of the Financial Services and Markets Authority placing restrictive conditions on the distribution of virtual currencies to consumers, approved by the Royal Decree January 5, 2023. URL: https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2023-03/reglem_05-01-2023_en.pdf.
18. Loi relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement. URL: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018031107&table_name=loi.
19. The National Bank of Belgium. URL: <https://www.nbb.be/en>.
20. Financial Services and Markets Authority. URL: <https://www.fsma.be/en>.
21. The Federal Public Services Economy. URL: <https://economie.fgov.be/en>.
22. The Act of 26 March 2018 regarding the legal status and supervision of credit institutions and electronic money institutions, access to the undertaking of payment service providers and to the activity of issuing electronic money, and access to payment systems. URL: <https://www.nbb.be/en/financial-oversight/prudential-supervision/areas-responsibility/payment-institutions-and-electroni-1>.
23. Markets in Financial Instruments Directive. URL: <https://www.esma.europa.eu/publications-and-data/interactive-single-rulebook/mifid-ii>.
24. Fintech development strategy in Ukraine until 2025. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_finteh2025.pdf?v=7.
25. Strategy for the development of the financial sector of Ukraine. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_finsector_NBU.pdf?v=7.

ПРИНЦИПИ ГУМАНІЗМУ ТА СПРАВЕДЛИВОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ХРИСТІЯНСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ

Шило Є.П.,
*кандидат юридичних наук,
директор у Адвокатському об'єднанні
«Юридична фірма «Форвард Едвайзерс»
e-mail: yevgeniy.shylo@gmail.com*

Шило Є.П. Принципи гуманізму та справедливості в адміністративному праві України у контексті християнських цінностей.

Стаття присвячена дослідженню змісту та реалізації принципів гуманізму та справедливості в адміністративному праві України у контексті християнських цінностей. Актуальність теми полягає у тому, що в науці адміністративного права ці два принципи є малодослідженими, а також те, що доктрина цієї науки потребує змін, враховуючи переміни пов'язані з війною, які змусили переглянути частину цінностей людей, їх життєвих пріоритетів та поглядів на державу і її значення у житті людини, та підсилили потребу побудови взаємовідносин держави та людини на основі принципів гуманізму та справедливості. Автор встановив, що принципи гуманізму та справедливості є взаємозв'язаними, вони є основою всієї системи адміністративного права та функціонування суспільних відносин у сфері державного управління. Підсумовано, що справедливість є вихідним началом права та його сутністю, засадою діяльності правової держави. Гуманізм є основоположним принципом прав і цінністю демократичного суспільства, він означає людяність, любов до людини, цінність людини і її гідності, прагнення до її блага.

Доведено, що основоположні принципи права побудовані на любові, що є змістом християнського вчення. У контексті християнських цінностей принцип справедливості означає – вчиняй людям усе так, як ти хотів би щоб вчиняли тобі. Він передбачає дію рівності, поваги, свободи й милосердя до людей. Своєю чергою принцип гуманізму у контексті християнських цінностей означає – люби свого ближнього, як самого себе. Обґрунтовано, що любов це не лише емоція, а найперше – це дія, або акт волі. Любов вимагає прийняття рішення та докладання зусиль. Тому принципи адміністративного права теж є дією і повинні набирати практичного змісту, а не бути лише ідеєю.

Запропоновано змінити деякі доктринальні підходи до ролі держави у взаємовідносинах з людиною, а сама те, що вони мають будуватися на принципах гуманізму та справедливості основаних на любові, що буде початком якісно нової ролі держави та діяльності посадових осіб у взаємовідносинах з громадянами.

Ключові слова: принцип гуманізму, принцип справедливості, адміністративне право, любов, християнські цінності, законодавство.

Shylo Y. Principles of humanism and justice in the administrative law of Ukraine in the context of Christian values.

The article is devoted to the study of the content and implementation of the principles of humanism and justice in the administrative law of Ukraine in the context of Christian values. The relevance of the topic lies in the fact that these two principles are poorly understood in the science of administrative law, and that the doctrine of this science needs to be changed, given the changes associated with the war, which forced people to reconsider some of their values, their life priorities and views on the State and its importance in human life, and reinforced the need to build relations between the State and human beings based on the principles of humanism and justice. The author establishes that the principles of humanism and justice are interrelated and form the basis of the entire system of administrative law and

the functioning of public relations in the field of public administration. It is summarized that justice is the initial principle of law and its essence, the basis for the rule of law. Humanism is a fundamental principle of rights and a value of a democratic society; it means humanity, love for a person, value of a person and his or her dignity, and the pursuit of his or her welfare.

It is proved that the fundamental principles of law are based on love, which is the content of Christian doctrine. In the context of Christian values, the principle of justice means doing to others as you would like to be done to you. It implies the action of equality, respect, freedom, and mercy toward people. In turn, the principle of humanism in the context of Christian values means love your neighbor as yourself. It is proved that love is not only an emotion, but first and foremost an action, or an act of will. Love requires decision-making and effort. Therefore, the principles of administrative law are also an action and should be put into practice, and not just an idea.

The author proposes to change some doctrinal approaches to the role of the State in relations with a person, namely, that they should be based on the principles of humanism and justice based on love, which will be the beginning of a qualitatively new role of the State and the activities of officials in relations with citizens.

Key words: principle of humanism, principle of justice, administrative law, love, Christian values, legislation.

Постановка проблеми. У адміністративній науці спостерігається недостатність напрацювань щодо значення та реалізації принципів гуманізму та справедливості на практиці. Дуже часто ці принципи досліджуються в науці адміністративного права досить поверхнево, без комплексного розкриття їх змісту, що негативно впливає на їх практичне застосування у взаємовідносинах держави та особи. Загальновідомо, що основу діяльності органів виконавчої влади складають правові принципи, а діяльність людини складають її цінності, якими вона керується в повсякденному житті та у відносинах з державою. Дуже важливо, щоб правове розуміння на рівні державних органів і посадових осіб принципів гуманізму та справедливості співпадало з їх ціннісним розумінням пересічної особи, що впливатиме на взаємовідносини.

Ця проблема вимагає наукових досліджень, які сприятимуть глибшому розумінню та постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, її інститутів, налагодженню механізмів взаємовідносин держави та особи і, в цілому сприятимуть найвищому рівню розвитку суспільства й держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науково-теоретичну основу дослідження склали праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права, адміністративного права та канонічного права. Окремі аспекти дотримання принципів гуманізму та справедливості у адміністративному праві слугували предметом наукових досліджень таких вітчизняних науковців як: В.Б. Авер'янов, який досліджував принципи адміністративного права [2], Д. Белов та М. Громовчук розглядали принцип гуманізму, як основоположний принцип побудови сучасної правової держави [10], Г.Й. Ткач досліджував принципи гуманізму та справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [2], М.І. Козюбра аналізував походження принципів права та визначає методологічні підходи до розуміння природи та класифікації принципів права в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій [5], В.К. Колпаков досліджував визначення поняття принципів адміністративного права та їх систему [18], П.М. Рабінович аналізував принцип гуманізму у праві [8]. Разом з тим в науці адміністративного права принципи гуманізму та справедливості є мало-дослідженими, а практика їх правозастосування досить обмежена, тому ці проблеми потребують подальших наукових напрацювань та вирішень.

Метою статті є визначити місце і роль принципів гуманізму та справедливості в адміністративному праві та запропонувати напрямки їх реалізації та удосконалення в контексті християнських цінностей.

Виклад основного матеріалу. Довгий період часу у вітчизняній науці прослідковувалося думка про те, що одними із ключових характеристик адміністративного права мають бути його управлінська або, навіть, каральна функція, які передбачають безумовне підпорядкуванням об'єкта управління (людини) його суб'єкту (державі). Тобто така формула діяльності держави передбачала, що її інтереси вищі за інтереси індивіда для якого ці державні інституції були й створені.

Після зміни курсу на побудову правової та демократичної держави України почали з'являтися наукові праці присвячені іншому ставленню до місця і ролі держави у громадянському суспіль-

стві, зокрема громадяни ставали набагато більш рівноправним партнером у взаємовідносинах з державою.

Стаття 3 Конституції України [1] проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У зв'язку з цим перед державою був поставлений основний конституційний обов'язок та визначено ключову сферу її відповідальності – утверджувати й забезпечувати права і свободи людини. Як вірно зазначили науковці [2, с. 8], що конституційна формула, передбачена статтею 3 Конституції України, означає підпорядкування усіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх (прав) пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави.

Процес побудову правової та демократичної держави України в якій існує справедливість, захищаються права людини є складним та багаторічним, він реалізовується не одне десятиліття, оскільки це стосується зміни світогляду, цінностей та мислення громадян, а це, за часту, не одне покоління. Повне викорінення з системи державного управління та в правосвідомості громадян ідеології тотального владарювання держави, де людині відводиться лише місце підвладного об'єкта управління, на який спрямовані організаційно-розпорядчий вплив і адміністративний примус держави потребує значного часу.

Війна в Україні пришвидшила зміну правосвідомості громадян, змінила значну частину їхніх цінностей, розставила у правильному порядку життєві пріоритети та погляди на державу і її значення у житті людини, значно підсилила потребу побудови взаємовідносин держави та людини на основі принципів гуманізму та справедливості, що включає також чесність, рівність, безкорисливість та повагу у взаємовідносинах держави, посадових осіб та громадян.

Принципи відображають ступінь розвитку суспільних відносин у сфері держави і права, стан суспільних цінностей та ставлення до того, якою має бути спрямованість держави і права, а законодавці у представницькому органі вже виражають бачення суспільства на систему та пріоритети законодавства. За своєю природою принципи є незмінними, вони є вихідною основою, яка базується на загальнолюдських цінностях і складає морально-етичну та організаційну основу функціонування правовідносин. Водночас підходить до розуміння і пріоритетності принципів у кожному суспільстві можуть різнитися, оскільки це залежить від усталених моральних норм, звичаїв, стану життя, і саме головне це залежить від стану духовного та освітнього розвитку суспільства.

У післявоєнний час відродження Україна буде активно змінюватися, виходячи вже з нової правосвідомості громадян та їх цінностей і пріоритетів, а тому галузь адміністративного права, яка є однією з провідних і виконує системоутворюючу функцію в сфері публічного права, має надати відклик на запит суспільства та запропонувати нові ціннісні підходи до розуміння ключових принципів адміністративного права та побудови на їх основі відносин між державою і громадянином, з законодавчим забезпеченням. Це потребує суттєвого науково-теоретичного та практичного напрацювання.

У підручнику «Адміністративне право України» за редакцією В.Б. Авер'янов зазначається про те, що **принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною** – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути проіняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, державою і людиною. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «мотором» всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку [2, с. 100].

Ми погоджуємося з вищевказаною думкою вчених і вважаємо, що саме принципи гуманізму і справедливості є духом законів і всієї системи адміністративного законодавства. На даному етапі існування держави та розвитку нашого громадянського суспільства саме ці два принципи, на нашу думку, набрали найбільш пріоритетного значення і українське суспільство дійшло до глибокого сприйняття та готовності виконувати ці принципи.

Таким чином вважаємо, що одним із завдань адміністративного права має стати саме впровадження і дія принципів справедливості та гуманізму, які будуть основою функціонування суспільних відносин у сфері державного управління і діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Такий правовий базис взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян має виходи-

ти зі статусу людини як вільного суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна та підзвітна за свою діяльність, відноситься до кожного громадянина безкорисливо і як до найвищої цінності. У свою чергу, це також передбачає шанобливе і безкорисливе ставлення громадян до державних інституцій та посадових осіб, і максимальне сприяння діяльності держави для її ефективності, підкорятися справедливим й законним вимогам, оскільки взаємовідносини це рух назустріч один одному, а досягнення високого рівня розвитку можливе лише за рахунок спільних дій.

Найважливішою цінністю правосвідомості і правової культури була і є справедливість, яка виступає основою ідеєю права, виражає його сутність [3, с. 72]. У етимологічному значенні термін «справедливість» (лат. *justitia*) – це соціально-етична та морально-правова категорія, один з основних принципів права. Поняття «справедливість» позначає наявність у соціальному світі правових засад і виражає їх правильність, імперативність і необхідність [4, с. 604]. Справедливість (від *jus* – право, *justitia* – справедливість) – це не зовнішній щодо права фактор, на який воно має орієнтуватися, а його атрибут, без якого право втрачає якість права, перетворюючись у свою протилежність – антиправо (навіть у формі закону) [5, с. 148]. Справедливість – один з найважливіших принципів правової держави, який реалізується як у законодавчій, так і в правозастосовчій діяльності [4, с. 604-605].

Тобто в науковому розумінні справедливість є вихідним началом права, його сутністю, засадою діяльності правової держави, тому всі науково-теоретичні розробки і норми права повинні ґрунтуватися на цьому принципі.

Як вірно зазначають науковці, справедливість виступає визначальною ознакою і невід'ємним механізмом регулювання людських відносин, пов'язаних з пануванням, підпорядкуванням, підтриманням взаємоповаги між людьми, необхідність гармонізації різних, у т.ч. протилежних (конкуруючих) інтересів [4, с. 604]. Справедливий закон втілює ідею рівної для всіх свободи – робити все, що не обмежує свободи інших і не завдає шкоди, а також не заборонене законом [4, с. 604-605].

Принцип справедливості є нерозривно зв'язаний з іншим ключовим принципом гуманізму, вони взаємодоповнюють один одного.

В.О. Нікітенко зазначає про те, що проблема людини і гуманізму є тим вузловим пунктом, до якого «стягуються» усі проблеми нашого суспільства – відчуження людини від влади і суспільства, деструктивні процеси в суспільстві, що позбавляють людину гідного існування і сприяють порушенню прав і свобод особистості тощо [6, с. 181].

Поняття «гуманність» (від лат. *humanus* – людяний) похідне від поняття «гуманізм» (лат. *homo* – людина, *humanus* – людський, людяний, *humanitas* – людська природа) і означає людяність, людинолюбство, повагу до людей, людської гідності [7, с. 168]. Вважаємо розкриття І.М. Цюпак суті такого явища як гуманізм в контексті людяності, любові й поваги до людини досить вдалим і глибоким по змісту.

Регулювання адміністративних правовідносин на основі принципу гуманізму є надзвичайно важливим елементом їх позитивного розвитку. П. Рабінович принцип гуманізації права називає, як поступове втілення загальнолюдських принципів права і розширення законодавчого закріплення основоположних прав людини, розширення сфери загальнодозволеного регулювання, піднесення рівня соціальної справедливості юридичного регулювання [8, с. 122]. Н.О. Славової, яка зазначає, що «гуманізм – це визнання людини вищою соціальною цінністю за допомогою визначення та захисту її прав, свобод через правотворчість» [9, с. 135].

Досліджуючи гуманізм як правову категорію дослідники М. Громовчук та Д. Белов, погоджуючись з думкою Е. Труханова, стверджували, що основоположним принципом права слід визнати саме принцип гуманізму, який є соціальним ідеалом, відповідно до якого людина – ключова цінність демократичного суспільства, а лейтмотив і мета всієї системи права – забезпечення його прав і свобод. Гуманізм – наскрізний і найбільш фундаментальний принцип права, що означає визнання цінності людини, повагу до його гідності, забезпечення необхідних умов і можливості дотримання її прав і свобод, прагнення до її блага як до мети суспільного прогресу. Саме від того, наскільки даний принцип реалізований в праві, наскільки глибоко його значення осмислюється суспільною свідомістю, залежить подальший розвиток права і всього людства [10, с. 59].

Дійсно, якщо людина не визнається найвищою цінністю, тобто відсутня цінність життя людини, відсутня повага до неї та її праці, то це призведе до постійних протистоянь і війн у суспільстві й між державами, розвитку зла та занепаду й розрухи. Ми зараз це можемо чітко бачити на

прикладі російської федерації, де людина не вважається цінністю, поваги до її думки і приватного життя не має. Це все призвело до накопичення ненависті в середині їхнього суспільства, заздрості до інших, бажання панувати та нищити все живе та цінності інших народів, намагання знищити норми міжнародного права, тобто спрямування на розрухи. Таким чином, відсутність гуманізму означає відсутність любові до ближніх, а зло завжди руйнівне.

Поняття «справедливості» та «гуманізму» виникли у людському спілкуванні саме як моральна категорія, а не правова, як результат формування уявлення людей про поняття добра і зла. [11, с. 28]. Тому для глибокого осмислення суспільною свідомістю українців значення цих принципів і подальшого його правозастосування в адміністративній галузі права їх не слід зводити до форми наукової раціональності. М.І. Козюбра вірно зазначає, що наукова раціональність продуктивна там, де аналізуються факти, вивчаються матеріальні або близькі до них нематеріальні об'єкти реальності. Проте вона практично безсила тоді, коли ідеться про досягнення цінностей, принципів і норм. Тут правники мають звертатися як до позанаукової раціональності, так і до позараціональних форм правосвідомості. Тільки такий методологічний підхід (деякі автори його іменують ціннісно-ідеологічним або нормативним) може дати повне уявлення про складну природу права та його принципів, створити невикривлену картину правового регулювання [5, с. 150].

Ці два основоположних принципи наповнюються конкретним змістом, коли йде мова про певну людину. При цьому, це може стосуватися будь-якої особи, яка наділена чи не наділена владними повноваженнями. Державні органи це не тільки елемент механізму держави, а впершу чергу люди, які є державними службовцями, особами вибраними та/або призначеними для виконання владних функцій і повноважень. Кожен державний орган – це група людей, а не оформлена назва ланки державного управління. Тобто одні люди наділяють повноваженнями інших з метою найкращого регулювання суспільних відносин в державі і їх позитивного розвитку. Тому дослідження принципів варто здійснювати виходячи з цінностей людини та її духовного стану.

Погоджуємося з однією з думок М.І. Козюбри про те, що коріння принципів права лежить в релігії, зокрема в Божественних заповідях, які стали фундаментом всіх правових систем [5, с. 144]. Водночас звернемо увагу, що більшість правових систем світу побудовані на старозавітних десятих заповідях Мойсея, даних йому Богом. Водночас існуючі правові системи світу, включаючи Україну та її галузь адміністративного права, не враховують повною мірою доповнення до цих заповідей даних Богом в Євангелії, а саме заповідь любові (духовний закон), яка в Євангелії від Св. Матвія звучить наступним чином: «Люби Господа Бога свого всім серцем своїм, і всією душею своєю, і всією своєю думкою». Це перша і найголовніша заповідь. А друга однакова з нею: «Люби свого ближнього, як самого себе». На цих двох заповідях увесь Закон і Пророки стоять» [12, с. 916]. Також Ісус Христос в Євангелії від Св. Івана ще більше посилює заповідь (духовний закон) любові до ближнього і каже: «Нову заповідь Я вам даю: Любіть один одного! Як Я вас полюбив, так любіть один одного й ви! По тому пізнають усі, що ви учні Мої, як будете мати любов між собою» [12, с. 1007]. Тобто Господь Бог заповів любити людей як він нас любить, тобто безмежною і безкорисливою любов'ю.

Якщо уважно проаналізувати сутність принципів гуманізму та справедливості, то вони є відображенням частини тієї найвищої християнської цінності і заповіді Божої (духовного закону) – любові. Саме християнство найбільше розкриває істинний зміст любові, оскільки вона є змістом їхнього життя. Тому дослідження нами цих двох основоположних принципів в адміністративному праві було вирішено здійснювати в контексті християнських цінностей.

М.Г. Тофтул зазначає, що у християнстві любов розглядають як новий божественний заповіт, принцип, згідно з яким любов є вершиною здібностей людини. Йдеться насамперед про любов до ближнього. Правда, при цьому зазначається, що не існує любові до ближнього, яка не ґрунтувалася б на любові до Бога. Любов, як і милосердя, є однією з найістотніших християнських чеснот. Це Любов без підстави, причини, користі, яка здатна покрити будь-які недоліки, проступки, злочини. Християнство вимагає від своїх послідовників любити ближніх своїх (усіх людей), як самого себе і любити себе як творіння Боже і Його образ. Християнська любов – одна із трьох головних чеснот поряд із вірою і надією. Церква вчить, що любов (милосердя) – це любов до Бога та водночас до ближнього, причому друга без першої нічого не варта. За своєю сутністю християнська любов нагадує батьківську і материнську любов до дитини, яку батьки люблять, не дивлячись ні на що. Ця любов спонукає до служіння людині, породжує бажання допомогти ближньому,

захистити його, не рахуючись із власними інтересами. Заповіт любити ближнього є настільки гуманістичний, що викликає відгук у душах навіть іновірців та невіруючих [13].

На питання якою має бути любов Дерек Прайм відповів: «Це любов неогоїстична, яка охоплює і волю, і дію. Вона виражається в служінні тому, хто цього не заслуговує тією ж мірою, як і тому, хто заслуговує. Істинна людська любов базується на тій любові, яку Господь Ісус Христос виявив на хресті» [14]. Тобто мається на увазі жертвну любов заради ближнього, зокрема того хто потребує її, незважаючи на те, які він вчинки робить добрі чи злі. Таким є результат рішення Бога любити всіх людей, незалежно від їхньої гідності чи відношення до Нього. Адже як сказано в Євангелії від Св. Матвія: «щоб вам бути синами Отця вашого, що на небі, що наказує сходити сонцю Своєму над злими й над добрими, і дощ посилає на праведних і на неправедних [12, с. 894].

Згідно з посланням 1-им Апостола Павла до Коринтян: «Любов довготерпить, любов милосердствує, не задрить, любов не величається, не надимається, не поводитьсь нечемно, не шукає тільки свого, не рветься до гніву, не думає лихого, не радіє з неправди, але тішиться правдою, усе зносить, вірить у все, сподівається всього, усе терпить. Ніколи любов не перестає!» [12, с. 1074].

Таким чином, любов набирає практичного значення коли ти терпеливо ставишся до ближніх, прощаєш помилки та провини, поважаєш і ставишся до всіх однаково рівно, не кривдиш та не завдаєш тілесних і душевних ран, не бажаєш того, що належить іншим, дієш і говориш правдиво, підтримуєш та допомагаєш тим, хто цього потребує безкорисливо. Прояви дії любові можна довго перераховувати, адже вони знаходять своє відображення в різних ситуаціях та відносинах як в середині суспільства, так і діяльності держави.

Вважаємо, що справедливість є однією з ознак любові. Адже кожна людина бажає, щоб її поважали, щоб до неї відносилися рівноправно та по доброму, а доброта це одна з дій любові. У контексті християнства принцип справедливості означає – вчиняй людям усе так, як ти хотів би щоб вчиняли тобі. Це випливає з Нагірної проповіді Ісуса (Лк 6:31; Мт 7:12), де він сказав: «Тож усе, чого тільки бажаєте, щоб чинили вам люди, те саме чиніть їм і ви. Бо в цьому Закон і Пророки» [12, с. 896]. Таке визначення справедливості є найбільш всеохоплюючим й глибоким по змісту. На нашу думку, воно має бути застосовано в адміністративно-правовій науці, оскільки передбачає і рівність, і повагу, і свободу, і милосердя. Адже, поправді кажучи, ніхто не хоче, щоб над ним надіймалися або він мав менше прав ніж в інших, щоб обмежували його вільну й добру волю, щоб до нього були не милосердними. Справедливість не існує сама по собі, вона проявляється у дії, яка виходить від конкретної людини. Вірно зазначив Тома Аквінський, «справедливість» – це «добродіяльність», якість людини, яку вона [людина] робить добровільно, без зовнішнього примусу [15].

Аналогічно і гуманізм є однією з ознак любові. Адже він проявляється у турботі про людину, прагненні до полегшення і покращення умов її життя, милосерді, забезпеченні її матеріальних потреб та можливостей розвиватися освітньо, духовно та культурно. У контексті християнства принцип гуманізму означає – люби свого ближнього, як самого себе. Як ми вже зазначали, це відображається у Євангелії від Св. Матвія [12, с. 916]. Наведене визначення гуманізму є найбільш всеосяжним й глибоким по змісту. На нашу думку, воно теж має бути застосовано в науці адміністративного права. Адже, правду кажучи, ніхто не хоче бути голодним, ніхто не хоче бути катованим і приниженим, всі хочуть мати можливість різносторонньо розвиватися, мати можливість жити у достатку, безпеці, перебувати у турботі ближніх та держави.

Загалом, якщо уважно проаналізувати всі основоположні принципи права, то все стає набагато простішим і зрозумілішим, всі вони побудовані на любові до Бога та ближнього свого. Цей закон любові є настільки всеохоплюючий, що знайшов своє оформлення частинами в різних принципах, включаючи гуманізм та справедливість. Проблема полягає у тому, що мало хто з дослідників намагався розглянути ці принципи в адміністративному праві у контексті християнського вчення. Більшість вчених ще з давніх часів черпали змістовне наповнення принципам права з різних джерел, з міфології, філософії чи звичаїв тощо, але майже ніхто не звертався до істинного вчення Бога Ісуса Христа для ідейного наповнення та втілення цих принципів на практиці. Як вірно зазначив М.В. Попович уявлення, опрацьовані в епоху патристики, виходили з категорій істини та благодаті: згідно з ними, язичники не знають ні того, ні іншого; юдеям доступна істина чи закон, дані Мойсеєм, але недосяжний їх сенс; християнам дані у вірі істина (закон) і благодать [16]. Коли ми почнемо закладати у наповнення змісту те, що принципи є виявом любові, то це надасть їм набагато глибшого значення, яке виключатиме будь-яке їхнє двоєке розуміння і виконання, що

інколи намагаються робити деякі особи, оскільки ти або любиш або ні. Як сказав Господь Бог у Євангелії від Св. Матвія: «Ваше ж слово хай буде: „так-так”, „ні-ні”. А що більше над це, то те все від лукавого» [12, с. 893].

Відмітимо, що любов це не лише емоція, хоча філософія визначає любов як поглиблене почуття, спрямоване на іншу особу, людську спільність або ідею, а психологи вважають, що любов – це відносно стійке, глибинне, що досягає сили пристрасті, домінуюче почуття тяжіння одного індивіда до іншого індивіда [17, с. 76]. Саме такі підходи до розуміння любові створюють хибне уявлення в людей про неї та її прояви, що у подальшому створює проблеми взаємовідносин спочатку в сім'ї, а потім вже у державі. Адже, найперше любов – це дія, або акт волі. Людина любить усвідомленим вибором, це дія розуму та волі, а не лише емоцій. Любов вимагає прийняття рішень та докладання зусиль.

Зокрема, це підтверджується у Євангелії від Св. Матвія Господь Бог говорить: «Тоді скаже Цар тим, хто праворуч Його: Прийдіть, благословенні Мого Отця, посядьте Царство, уготоване вам від закладин світу. Бо Я голодував був і ви нагодували Мене, прагнув і ви напоїли Мене, мандрівником Я був і Мене прийняли ви. Був нагий і Мене зодягли ви, слабував і Мене ви відвідали, у в'язниці Я був і прийшли ви до Мене. Тоді відповідять Йому праведні й скажуть: Господи, коли то Тебе ми голодного бачили і нагодували, або спрагненого і напоїли? Коли то Тебе мандрівником ми бачили і прийняли, чи нагим і зодягли? Коли то Тебе ми недужого бачили, чи в в'язниці і до Тебе прийшли? Цар відповість і промовить до них: Поправді кажу вам: що тільки вчинили ви одному з найменших братів Моїх цих, те Мені ви вчинили» [12, с. 920-921]. Вище перелічене в Євангелії є проявом любові до ближнього і, відповідно, до Бога. Прийняті людьми рішеннями робити добро і допомагати ближнім є дією любові.

Також підтвердженням того, що під любов'ю до ближнього в християнстві розуміється саме дія, ми знаходимо в притчі про милосердного самарянина. Де Ісусу Христос говорить законнику: «Котрий же з цих трьох – на думку твою – був ближній тому, хто попався розбійникам?» А законник відказав: «Той хто вчинив йому милість». Ісус же сказав йому: «Іди – і роби так і ти!» [12, с. 967]. Тобто Самарянин вчинив добро людині, яка постраждала від розбійників, а саме врятував від смерті незнану йому людину, а нам Господь залишив заклик: «Іди і ти роби так само» (Лк. 10:37). Апостол Павло теж закликає нас: «А ви, браття, не втомлюйтеся, коли чините добре» [12, с. 1106]. Тобто Апостол Павло закликає нас чинити добро кожній людині, що означає теж любити її, бо в злих намірах і ділах добра немає.

Тому принципи це не лише ідеї, засади, а впершу чергу дія. Якщо принципи визначені в адміністративній науці, то всі (і громадяни, і посадові особи) мають діяти на їх основі. Якщо вони так не діють, значить вони керуються своїми вадами (пристрастями), можна їх навіть назвати антипринципи. Загально відомо, що префікс «анти» означає протилежний, ворожий чому-небудь.

У науці адміністративного права принципи трактують як керівні засади, які визначають зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [18, с. 33]. Водночас проведене дослідження свідчить, що вони пов'язані з дією і повинні набирати практичного змісту. Наприклад, в адміністративному праві більшість покарання пов'язані з отриманням вигоди для держави у грошовому виразі. Зазвичай, вони не спрямовані допомогти людині зрозуміти у чому вона помилилася і у подальшому допомогти їй цього не робити. Все зводиться до покарання та вигоди. Тоді постають питання: Чи будуть тоді громадяни щирими та щедрими до держави? Чи хотітимуть вони взагалі взаємодіяти з нею, коли один із суб'єктів завжди хоче покарати або отримати з тебе вигоду? Думаю у всіх буде одна відповідь – ні. Тому впровадження принципів гуманізму та справедливості на основі любові та її дії допоможуть виправити ці помилки і вдосконалити спрямованість діяльності держави і посадових осіб, і відповідно взаємодію з суспільством.

Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі. Цілком слушна думка деяких дослідників про те, що вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на питання: що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади й управління [2, с. 96].

Більше двадцяти років тому в Україні були переглянуті теоретичні та методологічні основи науки адміністративного права і була прийнята нова доктрина, яка базувалася на статті 3 Конституції України. Ця доктрина передбачала нову роль держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме служіння шляхом утвердження й забезпечувати права і свободи людини. На жаль, ця доктрина не була повною мірою впроваджена, адже ми досі не можемо говорити про те, що українська держава служить людям і повноцінно захищає її права і свободи. Відмітимо, що служити можна по-різному, з примусу або потреби, або безкорисливо та з любові. Можливо тому, ця доктрина не була повною мірою реалізована. Водночас саме любов передбачає безкорисливе і без примусове служіння.

Ми вважаємо, що настав час науці адміністративного права змінити деякі доктринальні підходи і розвиватися далі. Тому запропоноване нами змістовно нове розуміння принципів гуманізму та справедливості в адміністративному праві на основі любові, мають стати початком, якісно нової ролі держави і її посадових осіб у взаємовідносинах з громадянами. Принципи гуманізму та справедливості ґрунтовані на любові мають визначати юридичну долю, практичну організацію, життєздатність і реальне функціонування органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Лише через безкорисливу любов, а не примус чи потребу можна розвивати відносини.

Зміст нашого дослідження чітко показує наскільки преображаються ці принципи адміністративного права, коли в них додають одне слово «любов», яке є істинною, адже має силу і відображає Божу сутність. Тому ці принципи мають діяти з новою силою у взаємовідносинах держави і суспільства. Якщо у приватному праві, коли йде мова про сім'ю та шлюб, ми можемо ще бачити застосування слова «любов», то незрозумілим є те, чому в адміністративному праві воно не знайшло свого правозастосування. У публічних відносинах в Україні дуже не вистачає тієї любові й поваги. Юридична наука є живою, яка постійно вдосконалюється, тому любов знайде своє подальше застосування у науці адміністративного права та практиці, це і буде подальшою метою наших науково-практичних напрацювань.

Висновки: У результаті проведеного дослідження нами було встановлено, що на даному етапі розвитку України завданням адміністративного права має стати саме впровадження і дія принципів справедливості та гуманізму, які будуть основою функціонування суспільних відносин у сфері державного управління і діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Це передбачає те, що взаємовідносини органів виконавчої влади і громадян будуть базуватися на статусі людини як вільного суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна та підзвітна за свою діяльність, відноситься до кожного громадянина безкорисливо і як до найвищої цінності. У свою чергу це також передбачатиме шанобливе і безкорисливе ставлення громадян до державних інституцій та посадових осіб, і максимальне сприяння діяльності держави для її ефективності, підкорятися справедливим й законним вимогам, оскільки взаємовідносини це рух назустріч один одному, а досягнення високого рівня розвитку можливе лише за рахунок спільних дій.

Обґрунтовано, що принципи гуманізму та справедливості в адміністративному праві є одним із відображень найвищої християнської цінності і Божої заповіді (духовного закону) – любові. Вони є взаємозв'язаними і наповнюються конкретним змістом, коли йде мова про окрему людину. У контексті християнських цінностей принцип справедливості означає – вчиняй людям усе так, як ти хотів би щоб вчиняли тобі. Він передбачає дію рівності, поваги, свободи і милосердя до людей. У свою чергу принцип гуманізму у контексті християнських цінностей означає – люби свого ближнього, як самого себе. Він реалізується у турботі про людину, прагненні до полегшення і покращення умов її життя, милосерді, безкорисливому забезпеченні її матеріальних потреб та можливостей розвиватися освітньо, духовно та культурно. Таке визначення цих принципів є найбільш всеохоплюючим й глибоким по змісту, а тому вони повинні знайти своє втілення в науці адміністративного права.

Доведено, що основоположні принципи права побудовані на любові до Бога та ближнього свого, тобто на ключовій християнській цінності. Обґрунтовано, що любов це не лише емоція, а найперше – це дія, або акт волі. Любов вимагає прийняття рішення та докладання зусиль. Тому принципи права теж є дією і повинні набирати практичного змісту, а не бути лише ідеєю.

Отже, принципи гуманізму та справедливості ґрунтовані на християнській любові мають бути дієвим фактором, який визначає юридичну долю, практичну організацію, життєздатність і реальне функціонування органів виконавчої влади та їх посадових осіб у взаємовідносинах з громадянами. Це буде подальшою метою наших науково-практичних напрацювань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 01.06.2024).
2. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: підручник у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
3. Шевчук Л. Справедливість і гуманізм як ціннісні орієнтири правосвідомості та правової культури Гетьманщини. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Випуск 76. 2023. С. 71–80.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т./ за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: «Укр.енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
5. Козюбра М.І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. № 11. 2017. С. 142–164.
6. Нікітенко В.О. Гуманізм як фундаментальна тенденція суспільного розвитку: теорія та практика. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. Вип. 22. 2005. С. 177–185.
7. Цюпак І.М. Витоки гуманістичної спрямованості виховання дітей дошкільного віку в Україні. *Педагогічні науки: зб. наук. праць*. Вип. 55. Херсон, 2010. С. 166–171.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Вид. 10-те, доп. Львів: Край, 2008. 224 с.
9. Славова Н.О. Антропоцентризм як принцип правотворчості. *Правничий часопис Донецького університету*. № 1. 2013. С. 134–142.
10. Громовчук М.В., Белов Д.М., Принцип гуманізму, як основоположний принцип побудови сучасної правової держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Випуск 65. 2021. С. 46–50.
11. Галкевич С.В. Принципи справедливості, добросовісності, розумності деліктної відповідальності у цивільному праві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Хмельницький ун-т управління та права ім. Леоніда Юзькова. Хмельницький, 2021. 235 с.
12. Біблія або Книга Святого Письма Старого й Нового заповіту / Автор. переклад проф. Іван Огієнко. Київ: Українське Біблійне Товариство, 2003. 1163 с.
13. Тофтул М.Г.. Енциклопедія Сучасної України / Редкол. І.М. Дзюба, та ін. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2017. URL: <https://esu.com.ua/article-59841> (дата звернення 02.06.2024).
14. Християнська любов. *Християнський духовно-просвітницький часопис «Слово вчителю»*. № 2011-2(16). URL: <https://slovovchitelyu.org/journal/nom16/lyubov/> (дата звернення 02.06.2024).
15. Християнське суспільне життя та питання справедливості. 2015. URL: <http://catholicnews.org.ua/hristiyanske-suspilne-vchennya-ta-pitannya-spravedlivosti> (дата звернення 03.06.2024).
16. Попович М.В. Енциклопедія Сучасної України. Редкол.: І.М. Дзюба та ін. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: <https://esu.com.ua/article-24649> (дата звернення 04.06.2024).
17. Соболев О.В. Любов як морально-правова категорія приватного права. *Підприємництво, господарство і право*. № 12. 2018. С. 75–79.
18. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В.К. Колпаков та ін.. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

УДК 342.951:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.57>

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Шишкарьова О.Г.,

*викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Донецького державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0000-0086-6486

e-mail: elena081983@gmail.com

Шишкарьова О.Г. Класифікація видів оцінки ефективності поліцейської діяльності.

В статті здійснено аналіз видів оцінювання поліцейської діяльності через призму концептуальності поняття «ефективність», загальнонауковими ознаками якої є: 1) притаманність категорії «ефективність» оціночного характеру; 2) відображення за її допомогою рівня досягнення мети діяльності та врахування затрачених для цього витрат і ресурсів; 3) здійснення характеристики рівня ефективності за допомогою кількісних та якісних критеріїв, система яких не є сталою та може змінюватися залежно від низки чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру. Наголошено на тому, що оцінка ефективності поліцейської діяльності має базуватись на співвідношенні отриманого результату та затрачених для цього витратах і ресурсах. Класифікацію видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності визначено нами як процес їх групування за ознаками спорідненості та відмінності. В поданому дослідженні дістали подальшого розвитку наукові положення щодо класифікації видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності. Запропоновано авторську класифікацію видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності, які розподілено: в залежності від суб'єкта, який здійснює оцінювання на державне (надвідомче і відомче) та громадське; в залежності від масштабу оцінювання на загальнодержавне та територіальне; в залежності від об'єкту оцінювання на загальне, спеціальне, персональне; в залежності від змісту оцінювання на статистичне та соціологічне. Наголошено на тому, що визначені критерії не є взаємовиключними, оскільки оцінювання поліцейської діяльності зазвичай включає комбінацію різних видів для отримання повної комплексної картини ефективності поліцейської діяльності та може враховувати специфічні потреби та вимоги кожного регіону чи органу правопорядку. Зазначено, що класифікація видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності носить суто теоретичний характер і дозволяє більш глибоко з'ясувати її зміст та юридичну природу.

Ключові слова: поліція; поліцейська діяльність; ефективність поліцейської діяльності; класифікація, види оцінки.

Shyshkarova O.G. Classification of types of assessment of the efficiency of police activities.

The article analyzes the types of assessment of police activity through the prism of the conceptuality of the concept of «effectiveness», the general scientific features of which are: 1) the inherent nature of the category «effectiveness» of an evaluative nature; 2) display with its help the level of achievement of the goal of the activity and taking into account the costs and resources spent for this; 3) implementation of the characterization of the level of efficiency using quantitative and qualitative criteria, the system of which is not stable and may change depending on a number of factors of an objective and subjective nature. It was emphasized that the evaluation of the effectiveness of police activity should be based on the ratio of the obtained result and the costs and resources spent for it. We defined the classification of types of evaluation of the effectiveness of police activity as the process of grouping them according to the signs of kinship and difference. In the presented study, the scientific provisions regarding the classification of types of evaluation of the effectiveness of police activity were further developed. The author's classification of the types of evaluation of the effectiveness of police activity is proposed, which are divided: depending on the entity that performs the evaluation into state (supra-departmental and departmental) and public; depending on the scale of the national and territorial assessment; depending

on the object of assessment for general, special, personal; depending on the content of the statistical and sociological assessment. It is emphasized that the identified criteria are not mutually exclusive, as the evaluation of policing usually involves a combination of different types to obtain a complete comprehensive picture of the effectiveness of policing and may take into account the specific needs and requirements of each region or law enforcement agency. It is noted that the classification of the types of evaluation of the effectiveness of police activity is purely theoretical in nature and allows for a more in-depth clarification of its content and legal nature.

Key words: police; police activity; effectiveness of police activity; classification, types of assessment.

Постановка проблеми. Квінтесенція ефективності у будь-якій сфері діяльності – це здатність виконувати роботу максимально добре, успішно та без непотрібних чи необґрунтованих витрат. Очевидно, що система оцінки діяльності висуває на перший план реальну роботу, дозволяє визначати пріоритети, сформулювати актуальні завдання та напрямки корекції діяльності, в кінцевому підсумку, забезпечувати ефективність роботи. Тривалий час в нашій країні існувала так звана «палочна» (АПМР +1) система оцінювання ефективності діяльності підрозділів міліції (нині – поліції), яка в гонитві за показниками довела свою недовіру та формальний підхід. Після реформування зазначеного правоохоронного органу і створення замість нього Національної поліції України одночасно було проголошено нові підходи щодо оцінювання ефективності поліцейської діяльності, у тому числі було запроваджено нові його різновиди. Водночас, декларативне проголошення нормативно-правовим актом нових підходів, місії, філософії та оцінки діяльності має супроводжуватись реальними змінами, бо інакше ризикує залишитись ефімерною декларацією.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання оцінювання ефективності поліцейської діяльності досліджувалось багатьма правниками як на вітчизняному рівні, так і в порівнянні з зарубіжним досвідом, зокрема проаналізовано роботи науковців: Залужний В.Г., Бугайчук К.Л., Святокум І.О., Чумак В.В. Водночас, необхідно відзначити, що питанню поняття ефективності в поліцейській діяльності присвячено не так багато досліджень, на противагу, наприклад, економічній сфері.

Метою статті є аналіз видів оцінювання поліцейської діяльності через призму концептуальності поняття «ефективність».

Виклад основного матеріалу. Людиноорієнтований підхід як тенденція останніх реформ у державному управлінні закріплено у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію»: рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1]. Відтак, в центрі уваги діяльності органів Національної поліції України – людина, забезпечення охорони її прав і свобод. Очевидно, що місія, покладена на органи поліції України, детермінує важливість ефективності поліцейської діяльності. Крім того, досліджуючи питання оцінки ефективності поліцейської діяльності, доцільно звернути увагу на етимологію та семантику поняття «ефективність». Термін «ефективність» походить від латинського «effectus» (виконання, здійснення). Аналіз останніх досліджень показав, що поняттю «ефективність» присвячено досить багато наукових статей саме в економічній сфері. Водночас, щодо питання ефективності в правовій науці досліджень небагато. Зокрема, Р.М. Савчук зазначає, що з точки зору семантики слово «ефективність» визначається в двох значеннях:

1) як абстрактний іменник до прикметника «ефективний» - який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект;

2) як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші показники якості [2, с. 40].

Загально-науковими ознаками ефективності є:

1) притаманність категорії «ефективність» оціночного характеру;

2) відображення за її допомогою рівня досягнення мети діяльності та врахування затрачених для цього витрат і ресурсів;

3) здійснення характеристики рівня ефективності за допомогою кількісних та якісних критеріїв, система яких не є сталою та може змінюватися залежно від низки чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Наведені характеристики дозволяють відмежувати ефективність від результативності, які вченими нерідко інтерпретуються як синоніми. По-перше в ході визначення результативності основний акцент робиться на досягненні певного результату, а під час оцінювання ефективності - на

співвідношенні отриманого результату та затрачених для цього витратах і ресурсах. У зв'язку з цим результативність встановлюється за допомогою кількісних критеріїв, а ефективність - як кількісних, так і якісних [2, с. 42].

Відтак, оцінка ефективності поліцейської діяльності має базуватись на співвідношенні отриманого результату та затрачених для цього витратах і ресурсах. Щодо класифікації видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності, то вона визначається як процес їх групування за ознаками спорідненості та відмінності.

Досліджуючи теоретичні засади оцінювання ефективності поліцейської діяльності, доцільно зупинитися на його видах. Виділяючи різні види будь якого процесу, як правило вони класифікуються за певними критеріями.

Під критеріями будемо розуміти певні ознаки істинності, на основі яких здійснюється оцінка, пізнання, управління, оптимізація тощо [3, с. 293]. Отже, класифікація видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності визначається нами як процес їх групування за ознаками спорідненості та відмінності.

В спеціалізованій літературі зазначається, що оцінювання державно-управлінської діяльності, як і оцінювання будь-чого, є процесом, тому може бути розглянуте з позиції таких критеріїв, як суб'єкти (тобто ті, хто проводить оцінювання), об'єкти (хто чи що оцінюється), показники і методи (як проводиться оцінювання), масштаб (де проходить оцінювання, чого стосується), термін (коли відбувається, наскільки тривалим є оцінювання), цілеспрямованість і значення оцінювання (з якою метою воно здійснюється) [4]. Окремі із зазначених підстав для класифікації видів можуть бути застосовані і для виділення видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності.

В залежності від масштабу оцінювання ефективності поліцейської діяльності можна виділити:

- загальнодержавне оцінювання, тобто таке, при якому оцінювання підлягає поліцейська діяльність на всій території України;
- територіальне оцінювання, яке здійснюється на певній території, чи щодо певних територіальних підрозділів.

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день зазначені різновиди закріплено у Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції [5] щодо оцінювання, яке здійснюється незалежними соціологічними службами, проте, на нашу думку, воно може бути характерним і для відомчого оцінювання ефективності поліцейської діяльності.

В сучасній юридичній науці існують різні підходи щодо класифікації видів оцінювання як діяльності органів публічного адміністрування, так і їх посадових осіб, які можуть бути застосовані і для оцінки ефективності поліцейської діяльності.

Вчена Л.І. Лисакова, що оцінювання державно-управлінської діяльності, як і оцінювання будь-чого, є процесом, тому може бути розглянуте з позиції таких критеріїв, як суб'єкти (тобто ті, хто проводить оцінювання), об'єкти (хто чи що оцінюється), показники і методи (як проводиться оцінювання), масштаб (де проходить оцінювання, чого стосується), термін (коли відбувається, наскільки тривалим є оцінювання), цілеспрямованість і значення оцінювання (з якою метою воно здійснюється) [4]. Окремі із зазначених підстав для класифікації видів можуть бути застосовані і для виділення видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності.

В залежності від суб'єкта, який здійснює оцінювання ефективності поліцейської діяльності можна видалити:

1) державне оцінювання, тобто оцінювання, яке здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами, яке в свою чергу включає в себе:

- надвідомче оцінювання, що здійснюється органами державної влади, які мають контрольні повноваження за правоохоронною сферою, а також Міністерством внутрішніх справ України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг
- відомче оцінювання, що здійснюється керівництвом центрального органу управління поліцією, територіальних органів поліції за підлеглістю або спеціально визначеними органами і підрозділами, які мають контрольні функції;

2) громадське (незалежне) оцінювання, тобто оцінювання, яке здійснюється представниками громадськості, у тому числі незалежними соціологічними службами.

Проте, зустрічається позиція, відповідно до якої зміст вищенаведених різновидів визначають як внутрішнє та зовнішнє оцінювання. Внутрішнім вважають оцінювання, якщо воно виконується власними силами державних органів влади. Причому треба розрізняти оцінювання, що проводиться вищим органом державної влади (внутрішньосистемне), та оцінювання, що проводиться незалежним державним органом (надсистемне). У деяких випадках, коли коло суб'єктів оцінювання звужене тільки до учасників програми чи політики, такий процес оцінювання називається самооцінюванням. Зовнішнім є оцінювання із залученням незалежних експертів, комерційних консультантів, громадян, ЗМІ, клієнтів, державних комісій з розслідувань, аудиторських установ, аналітичних центрів [6].

В.Г. Залужний у своєму дисертаційному дослідженні також виділяє різновиди оцінювання щодо діяльності поліцейських і визначає їх таким чином: «а) громадське оцінювання – організаційно оформлена діяльність громадян України щодо оцінювання за різними критеріями результатів діяльності поліцейських; б) відомче оцінювання – передбачений нормами чинного законодавства порядок визначення ефективності та результативності діяльності поліцейських вищими органами управління (зокрема, КМУ та МВС України) та посадовими особами органів поліції (керівником поліції, керівником територіальних органів поліції, прямим керівником, безпосереднім керівником)» [7, с. 14].

Зустрічається позиція, відповідно до якої оцінювання ефективності поліцейської діяльності в залежності від змісту поділяється на: загальне, спеціальне та персональне [8, с. 30].

Не заперечуючи такого поділу вважаємо, що його класифікаційною підставою є саме об'єкт оцінювання ефективності поліцейської діяльності, тобто результат:

- загальне оцінювання, при якому оцінюються результати ефективності діяльності органів (підрозділів) поліції за всіма напрямками роботи;
- спеціальне оцінювання, при якому оцінюються результати ефективності діяльності органів (підрозділів) поліції, яка охоплює один або декілька напрямів роботи, або діяльності спеціально визначених підрозділів;
- персональне оцінювання, при якому оцінюються результати ефективності поліцейської діяльності конкретного працівника поліції.

В свою чергу за змістом оцінювання ефективності поліцейської діяльності поділяється на:

- статистичне оцінювання, яке передбачає аналіз числових даних, таких як кількість злочинів, рівень розкриття, кількість затриманих тощо.
- соціологічне оцінювання, в основі якого лежить дослідження відносин поліції з громадою, рівень задоволеності та довіри громадян.

На нашу думку, доцільно звернути увагу на такий вид оцінки ефективності діяльності як особиста ефективність (прим. – ми її розглядаємо, як персональне оцінювання). Як вдало зазначає Р.І. Антонюк: «Існує нерозривний зв'язок між репутацією організації та якістю її керівництва. Керівники повинні бути моральним прикладом організації і вирізнятися ефективністю на особистому рівні» [9, с. 12]. Автор виділяє три складники особистої ефективності та лідерської продуктивності керівника організації: лідерське покликання, робота над особистим характером та побудова продуктивності.

1. Покликання лідера: передбачає розуміння своєї ролі лідера, розвиток і розвиток своїх лідерських навичок, а також наявність чіткого бачення організації. Це також включає тверду відданість місії та цінностям організації й надихання інших наслідувати їхній приклад.

2. Робота над особистим характером: цей компонент передбачає розвиток особистих рис, таких як чесність, відвага, зрілість, наявність соціальних, особистих та моральних якостей та багато іншого.

3. Підвищення продуктивності: цей компонент передбачає визначення сфер удосконалення в організації, які можна вирішити шляхом кращого використання ресурсів або кращих процесів. Це також включає створення середовища співпраці, де всі працюють разом для досягнення спільних цілей. Окрім того, це передбачає встановлення реалістичних цілей і вимірювання прогресу щодо них, щоб забезпечити успіх [9, с. 16-17].

І хоча дослідником розглядаються складники особистісної ефективності саме керівника, на нашу думку, вони можуть бути прийнятними і для інших працівників поліції при здійсненні персонального оцінювання.

Л.І. Лисакова пише: «За критерієм наміру проведення багато дослідників, у тому числі К. Вайс, виокремлюють підсумкове і формувальне (або формативне) оцінювання. На основі цих підходів,

на нашу думку, доцільно здійснити розподіл оцінювання державно-управлінської діяльності на попереднє, поточне (їх можна поєднати в клас формувального оцінювання) та підсумкове» [4]. Навряд чи можна погодитися із такою позицією, адже такий розподіл більш властивий видам контролю. Дивним видається «попереднє оцінювання ефективності діяльності», оскільки як можна провести оцінювання того, чого ще не відбулося.

Серед дослідників впливовим є підхід до оцінки, за якого у діяльності поліції виділяються ключові напрями діяльності, оцінювання яких у сукупності дозволяє визначити ефективність її роботи. Прикладом такого підходу є пропонує американським дослідником Р. Девісом узагальнена система оцінки. Сфери оцінки поділяються на три групи: політика підрозділу, поведінка працівників та результати діяльності [10, с. 10].

І.М. Охріменко зазначає, що до уваги має братися комплекс факторів (як об'єктивних, так і суб'єктивних), що загалом і визначає ефективність діяльності органів поліції в усіх її проявах. Для порівняння і можливого запозичення можна навести досвід оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів (у тому числі поліції) зарубіжних країн. Так, зокрема, в США стандарти оцінки визначаються показниками дев'яти основних напрямів правоохоронної діяльності:

- основні завдання підрозділу, взаємодія з іншими правоохоронними органами;
- організація діяльності підрозділу, управління й адміністрування;
- структура особового складу;
- організація безпосередньої роботи з кадрами;
- оперативна діяльність;
- супровід і підтримка;
- діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху;
- діяльність з утримання арештованих та їх конвоювання;
- допоміжні і технічні служби [11, с. 140].

Класифікація видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності носить суто теоретичний характер і дозволяє більш глибоко з'ясувати її зміст та юридичну природу.

Погоджуємося з позицією О.М. Мердової, А.Ю. Філіпенко, які зазначають, що на сьогодні актуальним питанням є застосування під час оцінки ефективності поліцейської діяльності методів (методик), що використовуються в недержавному секторі для оцінювання ефективності діяльності різних установ, підприємств, організацій, а також методи оцінки персоналу, що вдало апробовані та реалізуються в управлінні, недержавних структурах, які є достатньо різноманітними [12, с. 207].

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що класифікація видів оцінювання ефективності поліцейської діяльності носить суто теоретичний характер і дозволяє більш глибоко з'ясувати її зміст та юридичну природу. Визначені нами критерії не є взаємовиключними, оскільки оцінювання поліцейської діяльності зазвичай включає комбінацію різних видів для отримання повної комплексної картини ефективності поліцейської діяльності та може враховувати специфічні потреби та вимоги кожного регіону чи органу правопорядку.

Виходячи з аналізу останніх наукових досліджень, можна констатувати про наявність різноманітних класифікацій оцінки поліцейської діяльності, які на сьогодні існують на теоретичному рівні. Водночас, очевидним є необхідність в реальному запровадженні конкретних видів оцінювання, оскільки оцінка ефективності правоохоронної діяльності не має обмежуватися показником рівня довіри населення до поліції. Крім того, оцінка ефективності поліцейської діяльності має базуватись на співвідношенні отриманого результату та затрачених для цього витратах і ресурсах.

На нашу думку, оцінювання ефективності поліцейської діяльності в цілому сприяє вдосконаленню внутрішніх процесів в діяльності Національної поліції та її структурних підрозділів, організаційного розвитку та зростанню суспільної ефективності їх діяльності.

Розвиток процесу не тільки внутрішнього, але і зовнішнього оцінювання й інкрементність інституційних змін в перспективі дозволять сформулювати відкритий і підзвітний сервісний центральний орган виконавчої влади, що центральний орган виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n51> (дата звернення: 02.05.2024).

2. Савчук Р.М. Поняття ефективності діяльності правоохоронних органів. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2022. Том XXX. С. 40–45.
3. Сурмін, Ю.П. Майстерня вченого : підруч. для науковця. К.: Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 302 с.
4. Лисакова Л. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. № 2. URL: [http://w.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Lysakova.pdf](http://w.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Lysakova.pdf) (дата звернення: 03.05.2024).
5. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 року № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.05.2024).
6. Приходченко, Л.Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів. URL: www.pbuv.gov.ua/e-journals (дата звернення: 07.05.2024).
7. Залужний В.Г. Оцінювання службової діяльності поліцейського в Україні: теорія, правове регулювання, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2019. 24 с.
8. Григор'єва Н. Поняття, сутність, значення та види оцінювання ефективності поліцейської діяльності. *Актуальні питання превентивної діяльності підрозділів Національної поліції України*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Кропивницький, 28 квітня 2023 року. Кропивницький, 2023. С. 26–31.
9. Антонюк Р. Особиста ефективність як основа лідерської продуктивності керівника організації. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування»*. 2023 Вип. 3. С. 11–21.
10. Бугайчук К.Л., Святокум І.О., Чумак В.В. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рек. Харків, 2016. 52 с.
11. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139–144.
12. Мердова О.М., Філіпенко А.Ю. Методи оцінювання ефективності поліцейської діяльності. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 2 (75). С. 201–210.

УДК 351.74 : 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.58>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Явтушенко Д.А.,
*аспірант кафедри цивільного,
трудового та господарського права
Дніпровського національного університету
ім. Олеся Гончара*

Явтушенко Д.А. Правове регулювання надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення.

Стаття присвячена аналізу законодавчого закріплення надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні з урахуванням тенденцій реформування інституту електронних послуг в державі. Досліджено сучасний стан правового регулювання надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення та напрямки удосконалення нормативно-правових актів в зазначеній сфері.

Узагальнюючи правову основу, що регулює надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення, такі акти можна класифікувати за юридичною силою (законодавчі, підзаконні) та за змістом предмета регулювання (визначають загальні теоретичні положення та деякі аспекти організаційного характеру; адміністративна юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення; гарантії забезпечення законності надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення).

Встановлено, що на сьогоднішній день існує значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють окремі аспекти надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Це є закономірним з огляду на широке коло суспільних відносин, що підпадають під їх регулювання. Натомість для подальшого систематизованого реформування в цій сфері необхідно визначитись із загальними засадами організаційно-правового регулювання надання електронних послуг у цій сфері на базі уніфікованого законодавчого акта з метою системного підходу до усунення правових прогалин у регулюванні такого інституту з огляду на особливе правове становище суб'єктів публічної адміністрації надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення.

Ключові слова: законодавство, нормативно-правові акти, правове регулювання, публічні послуги, публічні послуги в сфері соціального захисту населення.

Yavtushenko D.A. Legal regulation of the provision of electronic services in the field of social protection of the population.

The article is devoted to the analysis of the legislative consolidation of the provision of electronic services in the sphere of social protection of the population in Ukraine, taking into account the trends of reforming the institute of electronic services in the state. The current state of legal regulation of the provision of electronic services in the field of social protection of the population and directions for improvement of normative legal acts in the specified field have been studied.

Summarizing the legal basis regulating the provision of electronic services in the field of social protection of the population, such acts can be classified by legal force (legislative, sub-legal) and by the content of the subject of regulation (determine general theoretical provisions and some aspects of an organizational nature; administrative jurisdictional activity of public administration bodies regarding provision of electronic services in the field of social protection of the population; guarantees of legality of the provision of electronic services in the field of social protection of the population).

It has been established that today there is a significant number of normative legal acts that regulate certain aspects of the provision of electronic services in the field of social protection of the population. This is natural given the wide range of social relations subject to their regulation. Instead, for further

systematized reform in this area, it is necessary to determine the general principles of organizational and legal regulation of the provision of electronic services in this area on the basis of a unified legislative act with the aim of a systematic approach to the elimination of legal gaps in the regulation of such an institution in view of the special legal position of subjects of public administration of providing electronic services in the field of social protection of the population.

Key words: legislation, normative legal acts, legal regulation, public services, public services in the field of social protection of the population.

Постановка проблеми. Стратегічною метою трансформаційних перетворень, що розпочалися в Україні на початку 1990-х років, є побудова соціально орієнтованої ринкової економіки. Органічною складовою останньої є система соціального захисту населення, адекватна характеру функціонування й розвитку ринкових відносин. Її формування в Україні на нових теоретичних засадах обумовлене якісною зміною соціально-економічного устрою – переходом від адміністративно-командної економіки до ринкової. Це, в свою чергу; потребує переосмислення ряду концептуальних положень, які стосуються сутності. Поняття соціальний захист населення, його сучасного змісту та структури, цілей і механізмів забезпечення на ринкових принципах захисту соціально вразливих верств населення. Існуючі розбіжності в тлумаченні категорії «соціальний захист населення», нечіткість у визначенні його мотивів, інструментів та суб'єктів здійснення цього захисту знижують ефективність державної соціальної політики, звужують об'єктну базу та розмивають рамки і межі надання адресної підтримки соціально незахищеним верствам населення.

Мета статті. Метою роботи є визначення правового закріплення інституту електронних послуг у сфері соціального захисту населення.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених **задач**, а саме: розкрити правове регулювання надання електронних послуг в Україні та права на соціальний захист; проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують діяльність суб'єктів щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню інституту адміністративних процедур та окремих його аспектів й особливостей присвячені на даний час численні праці науковців В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, В.М. Бесчастного, Н.В. Васильєвої, В.Л. Грохольського, І.П. Голосніченка, І.В. Дроздової, О.Ю. Іващенко, Ю.В. Іщенка, Р.А. Калюжного, С.Ф. Константинового, І.Б. Коліушка, Є.О. Легези, А.В. Міськевич, О.М. Остраха, В.В. Столбової, Г.М. Писаренка, О.О. Сосновика, М.Ф. Стахурського, В.П. Тимошука та ін.

Проте, попри дослідження інституту електронних послуг в цілому, відсутнє систематизоване й ґрунтовне дослідження особливостей надання електронних послуг саме в сфері соціального захисту населення. Також актуальність цього дослідження особливо гостро постає в умовах побудови правової держави та реформування системи органів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Правовою підставою надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення може бути конкретний нормативно-правовий акт або сукупність таких актів, які у свою чергу поділяються на національні та міжнародні (Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р., ратифікована Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р., Декларація ООН про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах та під час збройних конфліктів від 14 грудня 1974 р. [1]).

За юридичною силою національні нормативно-правові акти, що є правовою основою надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення, можна класифікувати на закони й підзаконні нормативні акти.

Варто підкреслити, що Основний Закон України не містить норм, які безпосередньо регламентують адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення. Водночас Конституцією України передбачається право громадян на соціальний захист (стаття 46); проголошено державу соціальною, що визначає вектор її політики (стаття 3); закріплено, що основи соціального захисту населення визначаються винятково законами (стаття 92), а забезпечення проведення політики в цій сфері покладається на Кабінет Міністрів України (стаття 116). Окремо закріплюється положення про обов'язок держави забезпечувати соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (стаття 17), материнства та дитинства (стаття 24) [2].

У свою чергу закони за структурою поділяються на кодифіковані (наприклад, Сімейний кодекс України, Цивільний кодекс України; правовою основою оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг, зокрема й у сфері соціального захисту населення, є Кодекс адміністративного судочинства України) та прості (зокрема, Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р.).

Підзаконні акти за ієрархією можна класифікувати за такими групами:

- 1) укази й розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні» від 16 грудня 2011 р. [3]);
- 2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» від 8 жовтня 2008 р. [4]);
- 3) накази, інструкції, положення тощо центральних і місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти України, Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Правил опіки та піклування» від 26 травня 1999 р. [5]);
- 4) рішення й постанови органів місцевого самоврядування (наприклад, Рішенням Івано-Франківської міської ради № 34 від 22 грудня 2015 р. затверджено перелік адміністративних послуг, які надаються виконавчими органами Івано-Франківської міської ради та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [6]);
- 5) організаційно-розпорядчі акти суб'єкта адміністративної процедури у сфері соціального захисту населення у вигляді наказів, інструкцій положень тощо, що регулюють службову й трудову діяльність суб'єктів надання відповідних адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення (наприклад, Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Типового положення про відділ державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» від 10 серпня 2015 р. [7]). Право суб'єкта видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних процедур (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) частково закріплюється статтею 7 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [8].

Крім того, підзаконні нормативні акти можна згрупувати за суб'єктом нормотворчості та виділити акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Також нормативно-правові акти, що складають правову основу надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення, за змістом предмета регулювання можна диференціювати на три групи.

Першу групу утворюють акти, які є правовою основою надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення та визначають загальні теоретичні положення та деякі аспекти організаційного характеру (наприклад, Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р. [9], Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. [10], Закон України «Про жертви нацистських переслідувань» від 23 березня 2000 р. [11]).

Другу групу утворюють акти, які регламентують адміністративну юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Нормативні акти цієї групи можна розділити на дві підгрупи:

- 1) ті, що визначають правовий статус органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [12], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [13], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р. [14], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [15], Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 р. [16]);
- 2) ті, що регламентують повноваження органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення (наприклад, Закон України «Про

адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [8], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [17], Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» від 24 вересня 2008 р. [18], Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління» від 18 березня 2004 р. [19] тощо).

Третю групу утворюють акти, які регламентують гарантії забезпечення законності надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Ця група включає нормативні акти, що визначають такі питання:

1) порядок нагляду й контролю за дотриманням законодавства з питань надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Наприклад, частиною 4 статті 17 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. передбачається право народного депутата порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок дотримання законів суб'єктами публічної адміністрації [20]; статтею 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. омбудсмену надано право безперешкодно відвідувати органи державної влади з метою перевірки стану дотримання встановлених прав і свобод людини й громадянина та бути присутнім на їх колегіальних засіданнях [21] тощо;

2) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Ця підгрупа включає такі нормативні акти:

- що передбачають право суб'єкта звернення електронних послуг у сфері соціального захисту населення оскаржити її результат. Так, частина 11 статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. передбачає можливість судового оскарження бездіяльності, що виражається в неотриманні довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, або письмово оформленого рішення про відмову в наданні такої адміністративної процедури у сфері соціального захисту населення [22];
- що передбачають порядок здійснення судочинства під час розгляду адміністративних справ із питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Основним кодифікованим актом із цього питання є Кодекс адміністративного судочинства України, який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства. Систему, структуру й повноваження адміністративних судів, окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, зокрема й щодо адміністративних процедур, визначають Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [23], Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. [24], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25 травня 2006 р. [25] тощо. До цієї групи правового забезпечення необхідно також віднести постанови Верховного Суду України, оскільки викладені в них висновки щодо застосування норм права є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також має враховуватись іншими судами загальної юрисдикції під час застосування таких норм права, що передбачено частиною 1 статті 244-2 Кодексу адміністративного судочинства України [26]. У цьому контексті під час прийняття судових рішень суди мають керуватись актами вищих судових органів, а саме Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України [27].

Висновки. Наведене в сукупності підтверджує наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють окремі аспекти надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення. Це є закономірним з огляду на широке коло суспільних відносин, що підпадають під їх регулювання. Натомість для подальшого систематизованого реформування в цій сфері необхідно визначитись із загальними засадами організаційно-правового регулювання надання електронних послуг у цій сфері на базі уніфікованого законодавчого акта з метою системного підходу до усуну-

нення правових прогалин у регулюванні такого інституту з огляду на особливе правове становище суб'єктів звернення в певній щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення.

Узагальнюючи правову основу, що регулює надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення, такі акти можна класифікувати за юридичною силою (законодавчі, підзаконні) та за змістом предмета регулювання (визначають загальні теоретичні положення та деякі аспекти організаційного характеру; адміністративна юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації щодо надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення; гарантії забезпечення законності надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація ООН про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах та під час збройних конфліктів від 14.12.1974. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_317.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні: Указ Президента України від 16.12.2011 № 1163/2011. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 239.
4. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2008 № 905. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 209.
5. Про затвердження Правил опіки та піклування: наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.1999 року № 34/166/131/88. *Офіційний вісник України*. 1999. № 26. ст. 115.
6. Про затвердження переліку адміністративних послуг: Рішення Івано-Франківської міської ради від 22.12.2015 р. № 34. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/28377>.
7. Про затвердження Типового положення про відділ державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Міністерства юстиції України від 10.08.2015 № 1470/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 67. ст. 187.
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
9. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1994. № 4. Ст. 18.
10. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. ст. 425.
11. Про жертви нацистських переслідувань: закон України від 23.03.2000 № 1584-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 24. ст. 182.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
13. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.04.2011 № 3166. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
16. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 6. ст. 35.
17. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
18. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 204.
19. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери

- його управління: наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2004 № 26/5. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0228-00>.
20. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
 21. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
 22. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
 23. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
 24. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
 25. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 / Кабінет Міністрів України // *Офіційний вісник України*. 2006. № 22. Ст. 1623.
 26. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
 27. Міськевич А.В. Стан правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука та практика: виклики сучасних Євроінтеграційних процесів» м. Братислава, Словацька Республіка. 27-28 листопада 2015 р. – С. 46–48.

УДК 342.12:614.8.015

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.59>

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ОСНОВ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Ярема О.Г.,
кандидат юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3550-0454>

Ярема О.Г. Характеристика правових основ інформаційного суспільства.

Стаття присвячена дослідженню характеристики теоретико-правових основ інформаційного суспільства. У дослідженні використовувалися загальнонаукові (системно-структурний, функціональний, аксіологічний) та спеціальні методи дослідження (формально-юридичний, аналізу правових текстів, порівняльно-правовий). Метою статті є дослідження правових основ інформаційного суспільства з позиції конституційного та інформаційного права. Актуальність теми зумовлена розвитком інформаційного суспільства у контексті європейської інтеграції. Зазначено, що особливість механізму правового регулювання в інформаційному суспільстві обумовлено впливом конституційного права. Норми інформаційного права надають регулюючий вплив на суспільні відносини у різний спосіб: у вигляді закріплення правових принципів, режимів, цінностей, заборон і дозволів. Правові основи інформаційного суспільства в Україні – це норми права, що мають значення для регулювання взаємопов'язаних і взаємозалежних відносин у різних сферах суспільного життя, які перебувають у стані постійного розвитку та перетворення, зумовленого роллю інформації та знань. Конституція України є базою для розвитку ефективного та результативного галузевого регулювання інформаційного суспільства. Дається порівняння громадянського та інформаційного суспільства. Вказано, що єдність громадянського і інформаційного суспільства проявляється у збігу мети та завдань. Процес формування громадянського та інформаційного суспільства йде одночасно, що відбивається на правових основах зазначених суспільств. Норми чинного інформаційного законодавства потребують уточнення, зумовлених тим, що не повною мірою відповідають європейським орієнтирам для регулювання суспільних відносин в інформаційному суспільстві. Зміна соціального устрою життя, обумовленого розвитком інформаційного суспільства, вимагає постійного дослідження та вдосконалення правового регулювання.

Ключові слова: інформаційні відносини, інформаційне право, конституційне право, конституція, механізм правового регулювання.

Yarema O.G. Characteristics of the legal foundations of the information society.

The article is devoted to the study of the characteristics of the theoretical and legal foundations of the information society. The research used general scientific (systemic-structural, functional, axiological) and special research methods (formal-legal, analysis of legal texts, comparative-legal). The purpose of the article is to study the legal foundations of the information society from the standpoint of constitutional and information law. The topicality of the topic determined by the development of the information society in the context of European integration. It noted that the peculiarity of the mechanism of legal regulation in the information society is due to the influence of constitutional law. Norms of information law exert a regulatory influence on social relations in a different way: in the form of establishing legal principles, regimes, values, prohibitions and permissions. The legal foundations of the information society in Ukraine are legal norms that are important for regulating interrelated and interdependent relations in various spheres of social life, which are in a state of constant development and transformation due to the role of information and knowledge. The Constitution of Ukraine is the basis for the development of effective and efficient sectoral legal regulation of the information

society. A comparison of civil and information society is given. It indicated that the unity of the civil and information society manifested in the coincidence of goals and tasks. The process of formation of a civil and information society proceeds simultaneously, which reflected in the legal foundations of these societies. The norms of the current information legislation need to clarify because they do not fully correspond to the European guidelines for the regulation of public relations in the information society. The change in the social structure of life, due to the development of the information society, requires constant improvement of legal regulation.

Key words: information relations, information law, constitutional law, constitution, mechanism of legal regulation.

Постановка проблеми. Правові основи формування та розвитку інформаційного суспільства відзначені як самостійний напрям для наукових досліджень у галузі інформаційного права та прямо зазначені у Пріоритетних напрямках фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки. Аналіз правової літератури дозволяє виділити аспекти, що відображають виклики інформаційного суспільства, які є актуальними безпосередньо для права України. Необхідно забезпечити використання досягнень інформатизації на благо людини та суспільства, забезпечити баланс публічних і приватних інтересів в епоху цифрової трансформації, забезпечити захист держави від зростаючих загроз інформаційній безпеці. Право має відповісти на питання, пов'язані з розвитком прав і свобод людини та громадянина в умовах розвитку інформаційного суспільства, зокрема запропонувати публічно-правові механізми захисту честі та гідності.

Стан опрацювання проблематики. Інформаційне суспільство як новий етап в історії людства розглядали: Беляков К.І., Брижко В.М., Гавловський В.Д., Гоголь Б.М., Денисова О.О., Золотар О.О., Калюжний Р.А., Корж І.Ф., Костицький М.В., Кохановська О.В., Леонов Б.Д., Марущак А.І., Пилипчук В.Г., Саржан С.Л., Самохвалов А.А., Фурашев В.М., Швець М.Я. та інші вчені. Складність вивчення соціально-правової реальності у зв'язку зі змінами, що відбуваються в структурі українського суспільства, зумовлена вибором курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, значні перетворення в політичній системі країни, диктують необхідність дослідження засад формування інформаційного суспільства.

Мета статті – дослідження правових основ інформаційного суспільства у контексті їх характеристики.

Виклад основного матеріалу. Визначення сутності інформаційного суспільства для цілей правового регулювання та визначення меж даного регулювання дозволяє підійти до визначення теоретичної характеристики правових основ інформаційного суспільства. Для формування нормативно-правової бази інформаційного суспільства з урахуванням впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій необхідно поєднати політику реформування соціально-економічної, політичної системи з розробкою правового забезпечення інформаційно-технологічного аспекту [1, с. 19]. Доцільно розпочати з розгляду загального механізму правового регулювання суспільних відносин та виявлення особливостей механізму правового регулювання суспільних відносин в інформаційному суспільстві. Механізм правового регулювання – це технологічна схема правового регулювання. Знаючи механізм правового регулювання, правник може уявити, які ланки пройде процес втілення норми права в життя, які зупинки та збої можуть статися у цьому процесі, може запропонувати науково обґрунтований план підвищення ефективності правового регулювання за рахунок зміцнення основних ланок.

А.В. Андреев зазначає, що у сучасний період основною особливістю механізму правового регулювання є орієнтир його розвитку – напрям євроінтеграції України, де базовим принципом має бути верховенство права – ключовий принцип демократичних держав-учасниць ЄС [2, с. 127].

Механізм правового регулювання визначають через категорію правових засобів, які впливають на суспільні відносини. Правові засоби покликані пов'язувати ідеальне (мета) з реальним (результатом). Правові засоби включають фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони) та фрагменти реального (технологія, засоби-діяння, спрямовані на використання інструментів, акти реалізації прав і обов'язків).

У механізм правового регулювання включають правові засоби, покликані надавати зовнішній вплив на суспільні відносини (норми права, правові режими, правові інститути, галузі права), правові засоби, спрямовані на реалізацію нормативних приписів (правозастосовні акти, акти ре-

алізації прав і обов'язків). Механізм правового регулювання відносин в інформаційному суспільстві включає такі ж правові засоби, але має специфічну особливість.

Особливість механізму правового регулювання в інформаційному суспільстві обумовлена особливим впливом конституційного права та розташуванням галузі конституційного права у системі правових галузей. Конституційне право, як галузь і ядро публічного права посідає специфічне місце у системі національного права. Воно є базовою галуззю нормативно-ціннісної орієнтації, яка складається з ідей, принципів та норм. Їх складно структурувати за аналогією з іншими галузями, оскільки наявність власної виняткової сфери регулювання поєднується із широкою сферою суміжного регулювання разом із іншими галузями. Цим зумовлено особливості взаємозв'язку правових засобів у механізмі конституційно-правового регулювання.

Не всі суспільні відносини, які підлягають конституційно-правовому регулюванню, підпадають під безпосередній вплив правових засобів-встановлень, тобто норм права, правових режимів, правових інститутів конституційного права. Безпосередній вплив здійснюється лише на суспільні відносини, що складаються в галузях, що становлять основні засади держави.

На думку Я.С. Богів і А.О. Нестеренко, норми конституційного права, сприяють збереженню стабільності системи правового регулювання та існування поряд із ними норм, які надають динамізм системі, забезпечуючи здатність системи адаптуватися до виконання різних завдань і функцій, підвищують стійкість до зовнішніх впливів, сприяють гнучкості конструкції правового регулювання [3, с. 82]. На всі інші суспільні відносини конституційно-правові засоби-встановлення здійснюють вплив пов'язаний з нормами інших галузей права. У конституційному праві – індивідуальне регулювання, немає формальних відмінностей від нормативно-правового регулювання, конституційне індивідуальне регулювання спрямовано на конкретизацію норм права. Це свідчить про суть конституційно-правових основ інформаційного суспільства, які складаються з правових засобів-встановлень, нормативно закріплених у Конституції України, які підлягають конкретизації на галузевому рівні.

У механізмі правового регулювання відносин у інформаційному суспільстві першочергове місце посідають інформаційно-правові засади. За правовою природою інформаційно-правові засади інформаційного суспільства є сукупністю норм права, що виражаються у конкретних положеннях Конституції України [4]. Норми інформаційного права можуть надавати регулюючий вплив на суспільні відносини у різний спосіб: у вигляді закріплення правових принципів, режимів, цінностей, заборон і дозволів.

Правові основи інформаційного суспільства є узагальнюючою категорією по відношенню до інформаційно-правових режимів, правових цінностей, принципів, заборон і дозволів. З цієї причини конкретні інформаційно-правові засади можуть позначатися як правові режими, принципи, цінності, заборони чи дозволи.

Правові основи інформаційного суспільства представляють норми інформаційного права. З урахуванням характеристик інформаційного суспільства з метою правового регулювання, можна сформулювати визначення поняття, що розглядається. Правові основи інформаційного суспільства в Україні – це норми права, що мають визначальне значення для регулювання взаємопов'язаних і взаємозалежних відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності, які перебувають у стані постійної еволюції, зумовленої зростаючою роллю інформаційних технологій, інформації та знань.

Правові основи інформаційного суспільства залежно від сфер, щодо яких Конституцією України встановлено основоположні положення, а також за критерієм об'єкта правовідносин, можна класифікувати на дві групи.

Перша група – це правові основи інформаційної сфери. В інформаційному суспільстві інформаційна сфера суспільства набуває самостійного значення. Іманентно властивими інформаційному суспільству є інформаційні відносини, відмінна риса яких полягає в тому, що предметом відносин виступає інформація, заради якої суб'єкти відносин здійснюють відповідну діяльність. Необхідною правовою основою інформаційного суспільства є інформаційно-правові засади інформаційних відносин.

Друга група – це інформаційно-правові основи політичної, соціально-економічної та духовної сфер. Розвиток інформаційного суспільства не є самоціллю. Метою є отримання певних благ у різних сферах суспільного життя за рахунок використання інформації та інформаційних технологій, розвиток громадянського суспільства. Принципи громадянського суспільства значною

мірою збігаються з принципами інформаційного суспільства: пріоритет прав людини у взаєминах із суспільством та державою, свобода людини в економічному, особистому та духовному житті, ідеологічне різноманіття, політичний плюралізм та багатопартійність, відкритість громадянського суспільства, залученість до світової спільноти та інші [5].

Єдність громадянського та інформаційного суспільства проявляється у збігу багатьох цілей та завдань їх суб'єктів. Загальна мета полягає в тому, що соціальні інститути покликані служити людині, захищати права та інтереси, забезпечити умови для самовираження та свободи людини, її ініціативи. Процес формування громадянського та інформаційного суспільства йде одночасно. Конституційно-правові основи інформаційної сфери, не є достатніми для правового регулювання відносин в інформаційному суспільстві. Їх мають доповнювати правові основи у тих сферах життя, у яких переслідується мета отримання певних благ. Інформація та інформаційні технології перестають бути метою, а стають засобом. Незважаючи на взаємозв'язок і взаємозалежність цих груп, дане групування є осмисленим і основним у класифікації правових основ інформаційного суспільства.

У межах кожної групи можлива класифікація за іншими критеріями. Ці критерії можуть бути використані при детальному розгляді окремих правових основ інформаційного суспільства у межах кожної групи.

Виходячи з поняття правових основ інформаційного суспільства, можна дати теоретичну характеристику, яка зводиться до характеристики відповідних конституційно-правових та інформаційно-правових норм, які мають певні особливості, що має певне значення для подальшого аналізу змісту конкретних правових основ інформаційного суспільства в Україні.

Доктрина інформаційного права звертає увагу на специфіку норм інформаційного права [6, с. 51]. Вона проявляється у наступному. Не всі норми інформаційного права відповідають класичному уявленню про структуру норми права, що включає гіпотезу, диспозицію та санкцію. Здебільшого структура інформаційно-правових норм, а в особливості тих, що містяться у тексті Закону України «Про інформацію», обмежується одним елементом – диспозицією. Диспозиція деяких норм інформаційного права має особливість, яка полягає в тому, що вона не містить чітких прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, яким вона адресована. Ця особливість характерна не для всіх норм інформаційного права, а переважно до нормативних положень, що закріплюють основи інформаційних відносин, які містяться безпосередньо в Законі України «Про інформацію» та знаходять розвиток в інших галузях права [7]. Ці норми умовно можна назвати абстрактними [8, с. 234].

Саме абстрактні норми інформаційного права утворюють правові основи інформаційного суспільства. Абстрактні інформаційні норми, що утворюють правові основи інформаційного суспільства, визначають базові засади для різних сфер суспільного життя, задаючи загальний вектор розвитку різних суспільних відносин в інформаційному суспільстві. Ці норми розкриваються у джерелах інформаційного та конституційного права, доповнюються нормами інших галузей. У цьому випадку інформаційно-правова норма знаходить первинне нормативне вираження у тексті Конституції України як головного джерела права. Це не применшує нормативного та регулюючого значення даного виду інформаційних норм, особливо щодо превентивного регулювання, як випереджальний правовий вплив зумовлений негативними явищами [9, с. 42].

Не всі конституційні положення встановлюють чіткі права та обов'язки учасників регульованих відносин. Абстрактність деяких конституційних норм обумовлена особливістю методів правового регулювання суспільних відносин. Регулюючи суспільні відносини, конституційне право використовує метод загального нормування. Його суть полягає у встановленні загальних, основних засад для всього ладу суспільних відносин. Абстрактні конституційні норми закріплюють основні засади, принципи всієї сфери суспільних відносин на рівні Основного Закону країни. Це означає, що норми обов'язкові для учасників суспільних відносин і для законодавця, який прагне врегулювати відносини детальніше на рівні галузевого законодавства.

Законодавець має забезпечити відповідність детального нормативно-правового регулювання різних суспільних відносин основним засадам, принципам, які нормативно закріплені на конституційному рівні. З цієї причини державою створено спеціальні механізми, які забезпечують працездатність правових норм – трансляцію їхнього сенсу до норм галузевого законодавства.

З погляду на дослідження А.Р. Крусян [10, с. 260-261], для мети правового регулювання під інформаційним суспільством можна розуміти:

– реально існуюче суспільство, яке постійно еволюціонує, розвивається, де значну роль в основних сферах суспільного життя відіграють інформаційні технології. Процесу розвитку цього суспільства властива тенденція посилення ролі інформаційних технологій у суспільній життєдіяльності, тобто посилення процесу інформатизації різних суспільних відносин. Інформатизація суспільних відносин є специфічною особливістю в інформаційному суспільстві;

– суспільство, в якому процес інформатизації суспільних відносин призвів до суттєвого посилення значущості інформації та знань, які претендують на роль основи суспільства у соціально-економічному плані. Посилення значущості інформації та знань в інформаційному суспільстві призводить до кількісних та якісних перетворень у різних сферах суспільного життя;

– суспільство, в якому інформаційні технології, інформація та знання використовуються з метою досягнення певних благ, задоволення потреб;

– суспільство, яке прагне екстериторіальності. В інформаційному суспільстві процес обміну інформацією перестає мати територіальні, просторові та у певному розумінні часові кордони.

Інформаційне суспільство підлягає правовому регулюванню у певних межах. Конституційне право як галузь визначає основи існування та розвитку всіх сфер інформаційного суспільства, детально регулює відносини у суспільстві, які складаються у сферах, що становлять основи держави. Конституційна стабільність є важливою умовою встановлення і ефективного забезпечення конституційного правопорядку [11, с. 53].

Вказані межі правового регулювання суспільних відносин в інформаційному суспільстві визначають певний інформативний потенціал Конституції України, яка містить досить абстрактні правові норми. Зазначені правові норми наповнюються змістом у межах галузевого законодавства.

У межах галузевого законодавства можна врегулювати різні питання, регулювання яких відповідає вимогам інформаційного суспільства. Змін до Конституції України вносити для цього не потрібно. На даному етапі розвитку інформаційного суспільства Конституція України є базою для розвитку ефективного та результативного галузевого правового регулювання. На сьогоднішній день Конституція не втратила головної юридичної якості, є базою для поточного законодавства. У цьому плані конституційно-правові основи інформаційного суспільства є досить ефективними.

Ефективність правових основ розвитку інформаційного суспільства підтверджується ще тим, що конституції країн Європейського Союзу, в яких інформаційне суспільство є розвиненим не містять детального регулювання відносин щодо інформаційного суспільства. За рівнем абстрактності правові норми конституцій країн ЄС (Франція, Федеративна республіка Німеччина, Бельгія і інші) можна порівняти з правовими нормами, які містяться в Конституції України. Тільки у Конституції Греції є положення, у якому згадується інформаційне суспільство [12, с. 123].

Положення чинного інформаційного законодавства потребують уточнення, зумовлених тим, що вони не повною мірою відповідають європейським орієнтирам для регулювання суспільних відносин в інформаційному суспільстві. Це проблема дисбалансу між публічними та приватними інтересами на користь публічних інтересів, проблема конкуренції між різними інформаційними правами і свободами людини та громадянина, а також проблема неконституційності обмежень інформаційних прав і свобод положеннями галузевого законодавства. Розвиток інформаційного суспільства та інформаційного законодавства має ґрунтуватися на дотриманні вимог Конституції України. Це забезпечує відповідність законодавства та правозастосовчої практики до правового змісту положень Основного Закону.

Висновки. Відносини в інформаційному суспільстві підлягають конституційно-правовому регулюванню у певних межах. Межі регулювання визначено природою предмета конституційного права. Конституційним правом визначено основи функціонування та розвитку інформаційного суспільства. Конституційне право регулює відносини в інформаційному суспільстві, які за природою відносяться до предмета конституційного права (наприклад, відносини у сфері електронної демократії).

Межі правового регулювання відносин в інформаційному суспільстві зумовлено розмежуванням між конституційно-правовим та інформаційно-правовим регулюванням. Суспільні відносини в інформаційному суспільстві за зазначеними межами конституційно-правового регулювання регулюються інформаційним правом, вирішення проблем цього регулювання – завдання інформаційного законодавства.

Під правовими основами інформаційного суспільства в Україні доцільно розуміти норми права, які мають визначальне значення для регулювання взаємопов'язаних і взаємозалежних інформаційних відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності, які перебувають у стані постійного розвитку та перетворення, зумовленого зростаючою роллю інформаційних технологій, інформації та знань. Правові основи інформаційного суспільства щодо інформаційного права можна класифікувати на дві групи: інформаційно-правові основи інформаційної сфери (інформаційні відносини) та інформаційно-правові основи політичної, соціально-економічної та духовної сфер суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єсімов С.С. Вплив інформаційного права на процес реформування суспільних відносин в Україні. *Науковий вісник Національного університету Львівська політехніка*. Серія юридична. 2016. № 850 (11). С. 15–22.
2. Андреев А. Механізм правового регулювання суспільних відносин: окремі аспекти щодо визначення поняття та особливостей. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 125–128.
3. Богів Я.С., Нестеренко А.О. Теоретичні основи визначення ролі норм конституційного права у системі правового регулювання. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична*. 2021. Випуск 30. С. 77–83.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр#Text>.
5. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2021. 112 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf
6. Арістова І.В. Доктрина інформаційного права України. *Приватне та публічне право*. 2017. № 1. С. 59–63.
7. Про інформацію: Закон України від 02.11.1992 р. № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
8. Антошкіна В. Ознаки та особливості права, які зумовлюють необхідність тлумачення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 233–239.
9. Єсімов С.С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47.
10. Крусян А.Р. Інформаційне суспільство в Україні: конституційно-правове забезпечення формування та розвитку. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 259–262.
11. Єсімов С.С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3 (5). С. 52–57.
12. Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 83

Частина 2

Коректура • авторська
Комп'ютерна верстка • Світлана Головченко
Дизайн обкладинки • Катерина Шанта

Підписано до друку 28.06.2024. Папір офсет. Друк цифровий.
Гарнітура Times New Roman. Умов.друк.арк. 23,48. Формат 60x84/8.

Тираж 100 прим.
Видавець і виготовлювач ФОП «Ященко»