НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

№ 4
2022

Зареєстровано Державним комітетом телебачення і радіомовлення України
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: Серія КВ № 15252-3824Р від 22.06.2009 р.
Виходить з 1997 р. До 2006 р. – "Вісник Одеського інституту внутрішніх справ". Щоквартальник

Засновник:
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:
Швець Д.В.,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений працівник освіти України

ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:
Катеринчук І.П.,
доктор юридичних наук, професор

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР:
Домброван Н.В.,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу організації наукової роботи

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Аброськін В.В., *кандидат юридичних наук, доцент*
Албул С.В., *кандидат юридичних наук, професор*
Бондар В.В., *кандидат юридичних наук, доцент*
Братель С.Г., *кандидат юридичних наук, доцент*
Денисова А.В., *доктор юридичних наук, професор*
Галунько В.В., *доктор юридичних наук, професор*
Горошко В.В., *кандидат юридичних наук, доцент*
Дришлюк В.І., *кандидат юридичних наук, доцент*
Ізбаш К.С., *кандидат юридичних наук, доцент*
Ісмайлов К.Ю., *кандидат юридичних наук, доцент*
Конопельський В.Я., *доктор юридичних наук, професор*
Корнієнко М.В., *доктор юридичних наук, професор*
Крикун В.В., *доктор юридичних наук, доцент*
Кузніченко С.О., *доктор юридичних наук, професор*
Легеза Є.О., *доктор юридичних наук, професор*
Легеза Ю.О., *доктор юридичних наук, доцент*
Матієнко Т.В., *кандидат юридичних наук, доцент*
Меркулова В.О., *доктор юридичних наук, професор*
Миронюк Р.В., *доктор юридичних наук, професор*
Нікітін А.А., *кандидат юридичних наук, доцент*
Павлютін Ю.М., *доктор юридичних наук, доцент*
Пасько О.М., *кандидат юридичних наук, доцент*
Прудка Л.М., *кандидат психологічних наук*
Резніченко С.В., *кандидат юридичних наук, професор*
Тетерятник Г.К., *доктор юридичних наук, професор*
Тильчик В.В., *кандидат юридичних наук, доцент*
Шкута О.О., *доктор юридичних наук, професор*
Ярмакі Х.П., *доктор юридичних наук, професор*
Vlad Vernyhora, *L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Tallinn, Estonia)*
Hans-Joachim Schramm, *Prof. Dr. habil. (Wismar, Germany)*

Видавничий дім
«Гельветика»
2022

Друкується за рішенням
Вченої ради
Одеського державного університету
внутрішніх справ
Протокол № 5 від 26.12.2022 р.

На підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 627 від 14.05.2020 р. (додаток 2) та Наказу Міністерства освіти та науки України № 1166 від 23.12.2022 р. (додаток 3) журнал включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право», 293 «Міжнародне право», 262 «Правоохоронна діяльність»).

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

Друковані матеріали виражають позицію авторів, яка не завжди поділяється редакційною колегією. Відповідальність за зміст статті, достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів або осіб, які його подали.

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

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у журналі “Південноукраїнський правничий часопис”, допускається лише з письмового дозволу редакції.
При передрукуванні матеріалів посилання на “Південноукраїнський правничий часопис” обов’язкове.

Вимоги до авторських оригіналів статей

Обсяг статті має бути обсягом від 12 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел. Стаття повинна містити назву, анотації та ключові слова українською та англійською мовами. Середній обсяг кожної анотації має бути не менш як 1800 знаків.

Технічні вимоги:
– **поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.**
– **міжрядковий інтервал – 1,5**
– **шрифт «Times New Roman» – 14**
– **абзацний відступ – 0,5 см.**
– **текст вирівнюється по ширині.**

Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела.

Список використаних джерел подається наприкінці статті в порядку згадування джерел та має бути оформлений відповідно до існуючих стандартів бібліографічного опису (див.: розроблений в 2015 році Національний стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання».

Адреса редакції
Україна, 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1
тел. (048) 738-06-13
E-mail: editor@sulj.oduvs.od.ua
Веб-сайт: www.sulj.oduvs.od.ua

© Одеський державний університет внутрішніх справ, 2022

УДК 341.217
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.1

СТАНОВЛЕННЯ СПІЛЬНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПОВІТРЯНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Антонова О. Р.

Метою цієї статті є проведення комплексного дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України.

Дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу здійснено шляхом побудови періодизації розвитку нормативно-правової бази, прийнятих глобально-управлінських рішень у сфері повітряних перевезень ЄС за часовою протяжністю.

Автор виокремлює такі періоди становлення: перший період (1950–1970-ті роки) характеризується початком розвитку інтеграційних процесів у транспортній сфері Західної Європи; другий період (80-і роки минулого століття) визначено як етап активного розвитку правової бази та лібералізації повітряного транспорту Європи; третій етап (90-і роки минулого століття) характеризується як період створення транспортної мережі; четвертий період (з 2000 року і дотепер) – це період стрімкого розвитку спільної транспортної політики ЄС.

У статті описана участь України у процесі євроінтеграції. Цей процес відбувається на основі договірних відносин з Євросоюзом, що передбачає поступову реалізацію на території України спільних правил міжнародних перевезень, зміцнення європейської безпеки та екологічних стандартів. Також запропоновані напрями відновлення транспортної інфраструктури України у межах Плану післявоєнного відновлення авіапослуг у повітряному просторі України.

***Ключові слова**: повітряний простір, авіаційний транспорт, міжнародне авіаційне транспортне сполучення, транспортна система України, безпека повітряного простору, екологічні стандарти, транс'європейська транспортна мережа, глобально-управлінські рішення, публічна політика.*

Antonova O. R. Formation of the common transport policy of the EU in the field of air transportation: administrative and legal dimension

The purpose of this article is to conduct a comprehensive study of the formation of the common transport space of the European Union on the basis of adopted legal acts and adopted global management decisions regulating these relations, as well as in the context of the development of public policy to ensure the functioning of air transport of Ukraine.

The study of the formation of the common transport space of the European Union was carried out by constructing a periodization of the development of the regulatory and legal framework, adopted global management decisions in the field of EU air transportation over time.

The author singles out the following periods of formation: the first period (1950–1970s) is characterized by the beginning of the development of integration processes in the transport sphere of Western Europe; the second period (80s of the last century) is defined as the stage of active development of the legal framework and liberalization of air transport in Europe; the third stage (90s of the last century) is characterized as the period of creation of the transport network; the fourth period (from 2000 to the present) is a period of rapid development of the common transport policy of the EU.

The article describes the participation of Ukraine in the process of European integration. This process takes place on the basis of contractual relations with the European Union, which provides for the gradual implementation on the territory of Ukraine of common rules of international transportation, strengthening of European security and environmental standards. Directions for the restoration of the transport infrastructure of Ukraine within the framework of the Plan for the post-war restoration of air services in the airspace of Ukraine are also proposed.

***Key words**: air space, air transport, international air transportation, transport system of Ukraine, air space safety, environmental standards, trans-European transport network, global management solutions, public policy.*

Постановка проблеми та її актуальність. Розуміння процесу становлення та розвитку міждержавних відносин у спільному транспортному просторі ЄС (далі – СТП ЄС) прискорить євро-

© Антонова А. Р., 2022

пеїзацію України, зокрема у сферу повітряного транспорту. Таке твердження зумовлене тим, що еволюція транспортної системи України відбувається в руслі загальної європейської історії. Тому актуальним є дослідження становлення СТП ЄС на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України. Представлений нижче аналіз попередніх досліджень за визначеною проблемою обґрунтовує доцільність вибраної теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема гармонізації повітряного транспорту з правом ЄС неодноразово привертала увагу зарубіжних авторів: Р. Лукаса, Б. Мартіна, Д. Кіру, Б. Гавела, Г. Геррері, Г. Гетейна, Б. Ченга та українських науковців-правників: Д. Беззубова, М. Буроменського, Ю. Левенець, В. Муравйової, О. Радченко, О. Радчук, О. Сурілової, Л. Тимченка, О. Філіпенко, Ю. Шаповал, Т. Шинкаренко та інших. Утім вітчизняні вчені у сфері публічного управління – М. Погребицький, В. Авер'янов, М. Карпенко – досліджують здебільшого загальні питання державного регулювання транспортної сфери, не зосереджуючи увагу на особливостях розвитку державної політики у повітряному просторі.

Метою цієї статті є проведення комплексного дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України.

Виклад основного матеріалу. З огляду на європейський вибір нашої країни основним пріоритетом української публічної політики є модернізація своєї транспортної системи та її інтеграція до СТП ЄС. Найбільш вдало цей процес, з точки зору управлінсько-правового підходу, описано О. Суріловою. Науковиця акцентує увагу на важливості прийняття спільних рішень, правил, заходів «інститутами, органами та установами ЄС та впроваджувані ЄС і державами-членами, які спрямовані на ефективне функціонування транспортної системи ЄС та транс'європейських транспортних мереж із метою підтримки цінностей і добробуту європейських народів, сталого розвитку Європи, зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості та забезпечення функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу» [1, с. 122].

Таке розуміння сутності СТП ЄС спонукає до дослідження її становлення. Раціональним способом впорядкування масиву інформації за темою дослідження є побудова періодизації розвитку нормативно-правової бази та прийнятих глобально-управлінських рішень у сфері повітряних перевезень ЄС за часовою протяжністю.

Перший період – «Період реалізації зобов'язань Римського договору» (1950–1970-ті роки) характеризується як сприятливий період для розвитку процесів інтеграції у Західній Європі. Відповідно, Римський договір почали називати «Договором про заснування Європейської Спільноти» [4]. За цим договором пропонувалося створення спільного ринку товарів, послуг, капіталів і робочої сили, заснованого на митному союзі. Тому учасники «спільного ринку» зобов'язалися провадити спільну політику в галузі транспорту, сприяти стандартизації процедур вироблення та прийняття узгоджених рішень. У цей час з'являються перші правові акти щодо гармонізації умов конкуренції у сфері транспорту; зроблено початкові кроки в організації транспортного ринку на рівні Європейської економічної спільноти; затверджено програму дій під назвою «Master Plan» (1985), серед основних цілей якої стало створення вільного ринку на період до 1992 року, лібералізація усіх видів перевезень, спрощення митних формальностей та митного контролю, підвищення рівня безпеки транспорту.

Незважаючи на низку практичних наробок у цей період, організація і управління транспортних перевезень не забезпечили належного рівня взаємодії країн-членів та відкритості їхніх ринків.

Другий період – «Період розширення та поглиблення співпраці між державами-членами Євросоюзу» (80-і роки минулого століття). Цей період фахівцями і науковцями відзначено як етап активного розвитку правової бази та лібералізації повітряного транспорту. Зокрема, прийнято так званий «перший повітряний пакет з цивільної авіації» (1987) [5]. Цей пакет складався з чотирьох правових актів: Директива Ради № 87/601 щодо фіксування повітряних зборів для регулярних рейсів у межах Євросоюзу; Директива Ради № 87/602, що дозволяє авіалініям обмінюватись пасажиропотоком та сприяє доступу нових авіаліній до ринку авіаперевезень; Регламенти Ради № 3975/87 та № 3976/87, які встановлюють правила конкуренції на повітряному транспорті та забезпечують винятки із заборон для певних категорій угод, таких як спільне планування та координація потоків пасажирів.

Втім цей пакет стосувався лише маршрутів між державами-членами. Невирішеними залишалися питання польотів до третіх країн. Тому у червні 1990 року було прийнято «другий повітряний пакет» [5], що складався з: Регламенту Ради № 2342/90 щодо зборів за регулярні послуги авіаційним транспортом; Регламенту Ради № 2343/90 стосовно доступу авіаперевізників до регулярних перевезень у межах маршрутів Співтовариства та щодо взаємного обміну пасажиропотоком між перевізниками на регулярних повітряних рейсах між державами-членами; Регламенту Ради № 2344/90, положення якого спрямовано на посилення правил конкуренції серед певних категорій угод та узгодження практики в повітряному секторі.

Час показав, що як Перший, так і Другий повітряні пакети не змогли вирішити нагальні проблеми і потреби у сфері повітряного транспорту, оскільки документи, які до нього входили, стосувалися лише регулярних пасажирських польотів, упускаючи питання чартерних рейсів (нерегулярних перельотів за замовленням туроператора) і фрахтових перевезень (вантажних).

Як видається із зазначених у документах новацій, провідною ідеєю спільної транспортної політики у 80-х роках минулого століття стало формування єдиної європейської транспортної системи наземного, водного і повітряного транспорту. Над усе успіхи спостерігалися у повітряному транспорті завдяки введенню численних реформ та відповідно запровадженню системних змін.

Третій період – «Період створення транспортної мережі» (90-і роки минулого століття) характеризується:

– введенням до тексту Маастрихтського договору окремого розділу щодо транспорту, яким унормовано гарантії економічного і соціального розвитку країн-учасниць та створено транс'європейську мережу транспортної, телекомунікаційної та енергетичної інфраструктури [6, с. 414];

– початком формування транс'європейської транспортної мережі (далі – TEN-T). Політичним поштовхом до її створення стали засідання саміту Європейської Ради в Единбурзі (1992) та Копенгагені (1993);

– появою нових напрямів СТП ЄС, зафіксованих у Посланні Європейської Комісії «Спільна транспортна політика – стала мобільність: перспективи на майбутнє» (COM (1998) 716, 1 December 1998) [7], – підвищення конкурентоспроможності транспорту та ефективності перевезень; розвиток транс'європейських мереж; запровадження інтегрованих транспортних систем та транспортної логістики; поліпшення умов праці транспортників та якості транспортних послуг; гарантування безпеки на всіх видах транспорту; охорона довкілля.

Отже, СТП ЄС цього періоду ґрунтується на програмах, регламентах, планах дій та директивах ЄС, метою яких є створення спільної транспортної мережі.

Особливе значення для розвитку транспортних перевезень мають пропозиції, що містяться у Білій книзі Європейського Союзу.

У першій Білій книзі «Про розвиток загальної транспортної політики» (1992) [8] закладено підвалини єдиної транспортної політики і визначено перспективи розвитку транспортного ринку, розширення TEN-T та заходи щодо поліпшення її безпеки. Унікальність цього документа полягає також у тому, що у ньому вперше зосереджено увагу на необхідності запровадження моделі «стійкої мобільності». Співпраця за цією моделлю передбачала переміщення товарів і послуг на єдиному ринку та водночас усунення внутрішніх перешкод, інтеграцію національних ринків. Усі окреслені у цій Книзі цілі щодо повітряного транспорту були вчасно досягнуті.

Прийняття наступних книг – Білої книги «Європейська транспортна політика на 2010 рік: час вирішувати» [9] та Білої книги про майбутнє транспорту на період до 2050 року під назвою «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи» [10] припало на четвертий періоди розвитку ЄТП.

Четвертий період – «Період спільної транспортної політики» (з 2000 року і дотепер) розпочався із затвердження другої Білої книги «Європейська транспортна політика до 2010 року: час для рішень» (2001) [9].

Її нагальність зумовлена стрімким зростанням обсягу перевезень, що призвело до перевантаження транспортної системи, над усе – у сфері повітряного транспорту. З метою створення екологічно безпечної, економіко дієвої та соціально відповідальної транспортної системи Європейська Комісія запропонувала пакет із 60 заходів. Всі ці заходи було спрямовано на забезпечення інтегрованого ринку за напрямами: об'єднання всіх видів транспорту; підтримка конкуренції та її розвиток; усунення перешкод у реалізації заходів; залучення приватних інвесторів – суб'єктів транспортної сфери; захист отримувачів транспортних послуг; управління та прискорення глобалізацією транспорту.

Третя Біла книга «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи» (2011) [10] спрямована на завершення роботи зі створення внутрішнього ринку транспорту та передбачає 40 ініціатив, які планується здійснити до 2050 року. З її прийняттям пов'язаний відлік нового етапу розвитку ринку повітряних послуг.

На виконання поставлених у Білій книзі завдань передбачено створення Єдиного Європейського транспортного простору, заснованого на:

– поєднанні інтегрованих і взаємодоповнюючих 15 національних мереж – інформаційної, транспортної, енергетичної, транс'європейської тощо – у єдину європейську мережу;

– створенні єдиного транспортного документа в електронній формі (електронної накладної) для забезпечення реалізації концепцій «єдиного вікна» та «неперервної адміністративної крамниці»;

– налагодженні взаємодії різних видів транспорту шляхом запровадження «інтелігентної» транспортної системи та введення наземної і повітряної інфраструктури;

– введенні багатонаціональних і мультимодальних операторів країн-членів ЄС тощо.

Що стосується співробітництва між Україною (перевізник-нерезидент) та ЄС у сфері транспорту, то воно регламентується Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та має на меті сприяння розвитку стабільних транспортних систем; здійснення ефективних і безпечних транспортних перевезень за рахунок усунення адміністративних, технічних, прикордонних та інших перешкод; покращення транспортної мережі та модернізації транспортної інфраструктури [11].

Зокрема, у контексті гармонізації національного законодавства України розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р схвалено «Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року» (далі – НТС), основним завданням якої є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, що сприятиме лібералізації та взаємному доступу на ринки України та Європейського Союзу [12].

На виконання завдань НТС 7 квітня 2021 року Кабінетом Міністрів України прийнято Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року» [13]. Цей План заходів є довгостроковим комплексним документом. Результатом його реалізації повинно стати формування єдиного транспортного простору України, в якому буде ефективно інтегрована транспортна інфраструктура національного й регіонального рівнів, транспортна інфраструктура вантажовласників, створено єдине інформаційне середовище взаємодії різних видів транспорту. Тому положення цього Плану, в основному, стосуються управлінського виміру:

– інституційної спроможності органів виконавчої влади в транспортній галузі;

– створення моделі майбутньої транспортно-логістичної системи на підставі статистичних даних, якісної діагностики та правильного сегментування, визначення ефективних напрямів розвитку транспортно-логістичної системи країни;

– вдосконалення умов перевезень пасажирів та вантажів, забезпечення збалансованого розвитку всіх видів транспорту та розвиток мультимодальних/комбінованих перевезень;

– розробки нормативів у сфері стандартизації рівня якості надання транспортно-логістичних послуг для вирішення завдання щодо регулювання доступу перевізників, експедиторів та логістичних операторів на ринки транспортних послуг;

– проведення суттєвої модернізації наявних та будівництва нових об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури та рухомого складу для задоволення потреб економіки в наданні якісних послуг із перевезень з урахуванням ресурсних та екологічних обмежень, зменшення транспортного складника у вартості продукції;

– участі у міжнародних транспортно-логістичних проєктах, що сприятиме залученню додаткових транзитних потоків територією України;

– імплементації сучасних інноваційних технологій на транспорті та створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема, розробки програми (стратегії) цифровізації українського транспортного сектору, освоєння нових цифрових бізнес-моделей та створення «дружніх» платформ взаємодії з клієнтами;

– підготовки висококваліфікованих кадрів шляхом розвитку вищої освіти та бізнес-програм підвищення кваліфікації;

– удосконалення державного управління безпекою на транспорті та його екологічного складника відповідно до міжнародних стандартів;

– розвитку транспортних перевезень пасажирів між регіонами країни та розвиток міських транспортних мереж.

У жовтні 2021 року у межах 23-го Саміту Україна–ЄС підписано низку документів, зокрема Угоду між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами про Спільний авіаційний

простір [14]. Цим документом, за заявою Президента України Володимира Зеленського, забезпечено «високі стандарти безпеки польотів, нові можливості для громадян і бізнесу, більша кількість рейсів та ширша географія подорожей» [15]. В угоді також ідеться про належний рівень організації повітряного руху, гармонізацію соціальної сфери та захисту довкілля.

Через бойові дії на території України реалізація цього плану призупинена. В результаті варварських дій російських загарбників орієнтовні збитки аеропортів та аеронавігаційного обладнання становлять близько 200 млрд грн. З 19 цивільних аеропортів 12 зруйновано; повністю призупинено надання ДП «Украерорух» послуг з аеронавігаційного обслуговування; авіаційний персонал через вимушений простій втрачає кваліфікацію, навички та здібності, а видані сертифікати під загрозою втрати легітимності [16].

З огляду на наведене вище відновлення авіапослуг у повітряному просторі України має бути виваженим та поетапним відповідно до Плану післявоєнного відновлення транспортної інфраструктури України. Пріоритетними напрямами мають бути такі як:

– відновлення аеропортової та портової інфраструктури, а також сервісів аеронавігаційного обслуговування;

– підготовка фахівців усіх операційних напрямів в умовах війни та підтримка їхнього професійного рівня – навчання персоналу аеропортів, диспетчерів повітряного руху тощо;

– підготовка оцінки з безпеки польотів у післявоєнний час;

– створення ефективної державної і міждержавної системи контролю за діяльністю транспортних підприємств і підприємців-громадян у сфері міжнародних перевезень на території України;

– наближення технічних, технологічних та екологічних стандартів і вимог у сфері цивільної авіації до європейських.

Висновки. Становлення СТП ЄС має певну періодичність, яка історично зумовлена європейськими інтеграційними процесами в галузі транспортної авіації та безпосередньо пов'язана з розвитком стандартизації процедур вироблення та прийняття узгоджених рішень щодо лібералізації всіх видів перевезень, захисту довкілля та підвищення рівня безпеки транспорту спочатку в Західній Європі та згодом і в Східній.

Основними нормативно-правовими актами, які є базою становлення і розвитку СТП ЄС, є Римський договір («Договір про заснування Європейської Спільноти»), Лісабонський договір про ЄС, Маастрихтський договір (окремий розділ щодо транспорту) та Біла книга 1992, 2001, 2011 років. Втім динаміка змін у повітряному транспорті досягнута завдяки системним глобально-управлінським рішенням Ради Європи, зафіксованим у численних програмах, регламентах, планах дій, посланнях та директивах ЄС, а також шляхом запровадження реформ на національному рівні в країнах-членах та серед перевізників-нерезидентів з метою досягнення збалансованого, узгодженого регулювання відносин на європейському повітряному просторі.

Україна також залучена до процесу євроінтеграції. Цей процес відбувається на основі договірних відносин з Євросоюзом, що передбачає поступову реалізацію на своїй території спільних правил міжнародних перевезень, зміцнення європейської безпеки і екологічних стандартів.

Література

1. Сурілова О.О. Спільна транспортна політика Європейського Союзу та розвиток транспортної системи України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса. 2020. С. 122–133.

2. Антонова О.Р. Правова практика Європейського суду з прав людини у забезпеченні прав і свобод громадян на шлюб і сім'ю. *Сучасна юриспруденція Європейського Союзу: взаємодія закону, нормотворчості і практики* : матеріали науково-практичної конференції (м. Люблін, 17 квітня 2018 р.) / за сприянням Fundacja Instytuts prawadmini stracy publicznej. 2018. С. 73–76.

3. Антонова О.Р. Імплементація міжнародних стандартів сімейної політики: проблеми та перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. наук.-фах. видання. Херсон. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/10.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

4. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ (дата звернення: 20.11.2022).

5. Офіційний сайт Ради Європейського Союзу. URL: http://www.consilium.europa.eu/ (дата звернення: 20.11.2022).

6. Шинкаренко Т. Маастрихтський договір. *Політична енциклопедія*. / Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 414.

7. Офіційний сайт Європейської Комісії. URL: http://ec.europa.eu/index_en.htm (дата звернення: 20.11.2022).

8. Біла книга «Про майбутній розвиток спільної транспортної політики» (1992). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A1992%3A0494%3AFIN (дата звернення: 20.11.2022).

9. Біла книга «Європейська транспортна політика на 2010 рік: час вирішувати» (2001). URL: https://transport.ec.europa.eu/index_en (дата звернення: 20.11.2022).

10. Біла книга «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи». URL: https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/1_Bila-knyga-transport-plan-rozvytku (дата звернення: 20.11.2022).

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984 (дата звернення: 20.11.2022).

12. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018 (дата звернення: 20.11.2022).

13. Про затвердження плану заходів з реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 року № 321-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2021 (дата звернення: 20.11.2022).

14. Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір : ратифікована Законом України від 17 лютого 2022 року № 2067-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984 (дата звернення: 20.11.2022).

15. Україна та Європейський Союз підписали Угоду про спільний авіаційний простір. *Мультимедійна платформа іномовлення України*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3331533-ukraina-ta-es-pidpisali-ugodu-pro-vidkrite-nebo.html (дата звернення: 25.11.2022).

16. Пропозиції Робочої групи з відновлення та розбудови інфраструктури до Плану відновлення України. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi (дата звернення: 20.11.2022).

Антонова О. Р.,
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри права
та соціально-гуманітарних дисциплін
Льотної академії
Національного авіаційного університету

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.2

ГАРМОНІЗАЦІЯ ІТ-ПРАВА УКРАЇНИ З ПРАВОМ ЄС

Бондаренко О. С., Малетов Д. В.

Метою статті є критичний аналіз фактичного та перспективного стану гармонізації ІТ-права України та ЄС. Наведено поняття ІТ-права у сучасному розумінні, зроблений висновок, що ним доцільно називати суспільні відносини, що склалися довкола галузі ІТ-технологій, а саме її нормативного регулювання. Описаний сучасний стан законодавчого регулювання вітчизняного ІТ-права.

Автори зазначають, що є пряма залежність рівня розвитку ІТ-технологій у країнах з вищим ВВП, а також взятого Україною курсу на євроінтеграцію, отже, постає необхідність у гармонізації вітчизняного та ІТ-права ЄС. У статті розкрито дефініцію поняття «acquis communautaire» та наголошено на обов'язковості його прийняття країнами-кандидатами ЄС. Зазначено, що Україна має виконати імперативну норму з прийняття 80% нормативного напрацювання ЄС та гармонізувати внутрішнє законодавство відповідно до його стандартів.

У роботі окреслена ключова нормативно-правова база ЄС у сфері ІТ. Детально описана значимість для ІТ-права ЄС Загального регламенту захисту даних (General Data Protection Regulation – GDPR), Закон про цифрові ринки (Digital Markets Act – DMA), Закон про захист від кібернетичної активності (Cyber Resilience Act), Європейський акт про управління даними (European Data Governance Act). Наведена необхідність запровадження процесу гармонізації вітчизняного законодавства зі стандартами нормативного регулювання ІТ-права ЄС. Визначені причини та переваги проєвропейської гармонізації законодавства у сфері ІТ. Дана характеристика стану гармонізації ІТ-права України на такому етапі відносин з ЄС.

Наведений хронологічний перелік імплементованих нормативно-правових актів ЄС Україною, пов'язаних з ІТ-правом. Зазначені принципи, на основі яких повинна бути проведена гармонізація, а також наголошена важливість збереження національних особливостей законодавства.

Ключові слова: *гармонізація законодавства, ІТ-право, євроінтеграція України, цифровізація, ЄС, діджиталізація.*

Bondarenko O. S., Maletov D. V. Harmonization of IT-law with EU law

The purpose of the article is a critical analysis of the actual and prospective state of IT-law harmonization of Ukraine and the EU. The concept of IT-law, in the modern sense, is given, and a conclusion is made that it is appropriate to call it the social relations that have developed around the field of IT-technologies, namely its regulatory regulation. The current state of legislative regulation of domestic IT-law is described.

The author notes that there is a direct dependence on the level of development of IT-technologies in countries with a higher GDP, as well as the course taken by Ukraine towards European integration, the need for harmonization of domestic and EU IT-law arises. The article reveals the definition of the concept of "acquis communautaire" and emphasizes the obligation of its adoption by EU candidate countries. It is noted that Ukraine must fulfill the imperative norm of adopting 80% of the EU normative work and harmonize domestic legislation in accordance with its standards.

The work outlines the key legal framework of the EU in the field of IT. The significance for EU IT-law of the General Data Protection Regulation (GDPR), the Digital Markets Act (DMA), the Cyber Resilience Act, the European Data Governance Act is described in detail. The necessity of introducing the process of harmonization of domestic legislation with the standards of regulatory regulation of IT-law of the EU is indicated. The reasons and advantages of pro-European harmonization of legislation in the field of IT are determined. This is a description of the state of harmonization of IT-law of Ukraine at this stage of relations with the EU.

Here is a chronological list of the EU regulations implemented by Ukraine related to IT-law. These are the principles on the basis of which harmonization should be carried out. It is also emphasized to preserve the national peculiarities of the legislation.

Key words: *harmonization of legislation, IT-law, European integration of Ukraine, digitalization, EU, digitalization.*

Постановка проблеми та її актуальність. Відносини, що регулюються ІТ-правом, завжди були і будуть актуальними, виходячи з їхньої природи та сутності. Відповідне нормативно-правове регулювання повинно бути динамічним та встигати за

© Бондаренко О. С., Малетов Д. В., 2022

розвитком предмета його регулювання – ІТ-відносин, що щільно пов'язане з розвитком сучасних технологій. Європейські стандарти завжди були на високому рівні, а економічний розвиток дозволяє впроваджувати та регулювати застосування передових технологій. Беручи до уваги бажання України стати повноцінним членом Європейського Союзу, вирішення проблеми гармонізації вітчизняного ІТ-права з доробком ЄС є не тільки актуальним, а й обов'язковим.

Метою статті є критичний аналіз фактичного та перспективного стану гармонізації ІТ-права України та ЄС.

Виклад основного матеріалу. Неможливо заперечувати наявного процесу діджиталізації сучасного суспільства, який продовжує набирати обертів і в майбутньому буде мати ще більше суспільне значення. Нормативне регулювання відповідної сукупності відносин, пов'язаних з Information technology (IT), прийнято називати ІТ-правом. Але для подальшого опису зазначеної мети цієї статті вважаємо за доцільне надати дефініцію ІТ-права.

Під ІТ-правом у широкому сенсі розуміють загальну сукупність усіх норм та правил, що регулюють діяльність із використання інформаційних технологій та інформаційної правомірної активності в Інтернеті.

Своєю чергою ІТ-правом у вузькому розумінні є норми-регулятори (в основному цивільно-правові), які забезпечують існування та розвиток ІТ-відносин [1].

Характерно, що предметом ІТ-права є взаємини у діджитал-середовищі, при цьому об'єктом виступає нематеріальне благо – інформація в електронному вигляді, аналіз якої є неможливим без залучення інформаційних технологій у глобальних і локальних інформаційних системах. Методологія ІТ-права є динамічною та змінюється внаслідок впливу новостворених інформаційних технологій. Взаємини, що виникають навколо ІТ-права, є симбіозом технологій та права, а отже, є міждисциплінарними. Для якісного їх вивчення та викладання вимагають наявності як юридичних, так і технічних знань. Також правовідносини у сфері ІТ за своєю природою є глобальними, що унеможливлює нормативне врегулювання лише на національному рівні [2].

Виходячи з цього, а також з факту прямої залежності рівня розвитку ІТ-технологій, у країнах з вищим ВВП, а також взятого Україною курсу на євроінтеграцію, постає необхідність у гармонізації вітчизняного та ІТ-права ЄС.

Відповідно до даних офіційного порталу Верховної Ради України більше 3 000 нормативно-правових актів прямо чи опосередковано пов'язані зі сферою ІТ. Разом з цим дослідження зазначених регуляторних актів дає можливість дійти висновку, що регулювання відносин у ІТ-сфері має в Україні несистемний характер, юридично регламентуючи лише окремі аспекти, в яких вони задіяні. Перш за все це сфера інформаційних відносин, яку неможливо уявити у сучасному світі без комп'ютерної техніки та всесвітньої мережі Інтернет. Зазначена сфера є найбільш інтегрована та глобалізована [3].

Наведений факт ще більше підкреслює необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з передовими стандартами регуляторних актів ЄС.

Відносини України та ЄС мають довгу історію, а вибраний Україною шлях євроінтеграції лише посилився та став вирішальним завдяки останнім подіям.

23 червня 2022 року Україна за підтримки країн-членів Європейського Союзу на саміті в Брюсселі отримала статус кандидата в ЄС.

Більш того, після цього Україна та Європейський Союз підписали п'ять угод у рамках євроінтеграції. Зазначені угоди в тому числі стосуються «цифрового безвізу», співробітництва у митній і податковій площині та надання фінансової підтримки [4].

Але вищезазначені кроки є лише частиною євроінтеграції та не звільняють Україну, як претендента на членство ЄС, зобов'язання з імплементації не менше 80% європейських стандартів у національне законодавство. Впроваджені стандарти повинні бути аналогічними до стандартів ЄС. Виходячи з цього, пришвидшення темпів гармонізації вітчизняної законодавчої бази з європейськими стандартами є нагальною потребою. Більш того, виконуючи проєвропейський запит українського суспільства, це питання є нагальним в аспекті якісної розбудови національної стандартизації України, від чого прямо пропорційно залежить спрощення міжнародного обміну інформацією, товарами й послугами як в ІТ-сфері, так і в будь-якій сфері народного господарства [5].

Загалом, «гармонізацію» у вітчизняному законодавстві розуміють як процес приведення національних стандартів у відповідність зі стандартами ЄС [6].

Своєю чергою гармонізацію законодавства визначають як процес коригування законодавства країн-учасниць Європейського Союзу на підставі нормативно-правових актів ЄС, зокрема директив, які мають імперативну силу та вимагають від цих

держав-членів ЄС привести їх національне законодавство у відповідність до положень директив [7].

Таким чином, під гармонізацією розуміють процес цілеспрямованого взаємного зближення законодавства через ліквідацію суперечностей та утворення загальних правових стандартів завдяки ратифікації спільних принципів права. Стосовно гармонізації в аспекті євроінтеграції – це взаємозближення правових систем національного законодавства та права ЄС, яку можна розділити на три складники: імплементація конкретних міжнародних норм, апроксимація транснаціональних нормативних положень та адаптація законодавства загалом. О.І. Котляр під час аналізу питань, пов'язаних з гармонізацією, визначає впровадження міжнародних нормативно-правових актів у національну систему законодавства в рамках інтеграції до Європейського Союзу як цілеспрямовану, поступову діяльність загальних та спеціальних суб'єктів національної правотворчості, що має на меті наближення з подальшим приведенням законодавства країни-кандидата у відповідність до законодавства ЄС [8, с. 45].

Для розуміння, з чим саме має бути гармонізоване вітчизняне законодавство, пропонуємо проаналізувати відповідні нормативно-правові акти у сфері ІТ-права, які і є предметом дослідження цієї статті.

Надбання Європейського Союзу у політичній, правовій та економічній сферах, яке ґрунтується на європейських цінностях, задекларованих у статті 2 Договору про ЄС, прийнято називати acquis (з франц. – «доробок»). Тобто acquis у правовому аспекті – це сукупність прав і обов'язків держав-членів ЄС [9].

Імплементація acquis у національні правові системи є імперативною вимогою завершення процесу доєднання держави до ЄС. Acquis communautaire по своїй суті є динамічним утворенням, що постійно перебуває в процесі вдосконалення в аспекті розширення та поглиблення нормативно-регулятивних конструкцій. Обсяг acquis приблизно налічує 97 000 аркушів Офіційного віснику Європейських Співтовариств (Official Journal), що становить близько 20 000 нормативно-правових актів. За своєю змістовністю до acquis прийнято відносити: всі установчі договори, загальноєвропейські правові принципи і доктрини, рішення Суду ЄС, вторинне законодавство Європейського Союзу, ратифіковані міжнародні угоди та "м'яке" (soft law) право ЄС. Отже, до acquis communautaire належать рішення в межах усіх трьох опор ЄС: Співтовариства, взаємної політики у галузі закордонних справ і безпеки та взаємодії органів поліції та юстиції у кримінальних справах [10].

Для належної гармонізації потрібно окреслити наявну нормативно-правову базу у ІТ-сфері, яка існує у ЄС.

Європейський Союз відносно оперативно адаптується у своїй законодавчій діяльності в еру цифрових технологій. Але, незважаючи на це, її постійно потрібно оновлювати та продовжувати роботу, тому що «цифрова революція просувається швидше, ніж законодавство». Навіть попри здійснену роботу, нормативно-правове регулювання не поспіває за динамікою суспільних відносин, особливо у сфері діджиталізації. Ми погоджуємося з думкою Анжеліки Ніблер, що країни-члени повинні формувати законодавство відповідно до своїх потреб. Тому йдеться не про заміщення, а про знаходження правильного балансу та скоординованої гармонізації. Але у разі гармонізації законодавства країн-членів ЄС треба не забувати про національну делікатність до внутрішньої системи законодавства таких держав. Процес гармонізації повинен будуватися на європейських принципах плюралізму, який можна висловити гаслом «Європа єдина в різноманітності». При цьому регуляторні акти потрібно побудувати таким чином, щоб була присутня можливість оперативно реагувати на наявні виклики. Такими викликами в ІТ-сфері натепер є нормативна регуляція правовідносин у сфері штучного інтелекту, електронної конфіденційності, розумних мереж тощо. Отже, процес гармонізації повинен бути збалансованим та використовувати гнучкий підхід [11].

Наступним кроком досягнення мети цієї статті пропонуємо розглянути нормативно-правові акти ЄС у сфері ІТ-права, з якими Україна має гармонізуватися.

Загальний регламент захисту даних (General Data Protection Regulation – GDPR)

Загальний регламент захисту даних (GDPR) є одним з найсуворіших законів про конфіденційність і безпеку натепер. Незважаючи на те, що він був розроблений і прийнятий Європейським Союзом (ЄС), він накладає зобов'язання на організації будь-де, доки вони націлені або збирають дані, пов'язані з контрагентами або абонентами з ЄС. Суворість GDPR полягає у значних сумах штрафів за їх порушення, що може сягнути десятків мільйонів євро. Існують два рівні штрафів, максимальний розмір яких становить 20 мільйонів євро, або 4% доходу (залежно від того, яка сума буде більшою). Окрім цього, особи стосовно даних яких мають право вимагати компенсації за збитки.

Завдяки GDPR Європейський Союз демонструє тверду позицію щодо конфіденційності та безпеки даних у той час, коли все більше людей довіряють свої особисті дані хмарним службам, а порушення, на жаль, стає щоденним явищем.

Дія GDPR поширюється на суб'єктів, що обробляють персональні дані громадян або резидентів ЄС або пропонують товари чи послуги таким особам, навіть якщо вони не перебувають у ЄС [12].

Закон про цифрові ринки (Digital Markets Act – DMA)

Закон про цифрові ринки (DMA) встановлює набір вузько визначених об'єктивних критеріїв для кваліфікації великої онлайн-платформи як так званого «гейткіпера». Це дозволяє DMA залишатися добре націленим на проблему, яку він прагне вирішувати щодо великих системних онлайн-платформ.

Ці критерії будуть відповідати, якщо компанія:

– має сильну економічну позицію, значний вплив на внутрішній ринок і активно працює в багатьох країнах ЄС;

– має сильну посередницьку позицію, тобто зв'язує велику базу користувачів із великою кількістю компаній;

– має (або збирається мати) міцну позицію на ринку, що означає, що вона є стабільною протягом тривалого часу, якщо компанія відповідає двом критеріям, наведеним вище, протягом кожного з останніх трьох фінансових років;

– бізнес-користувачі, які залежать від гейткіперів, щоб пропонувати свої послуги на єдиному ринку, матимуть більш справедливе бізнес-середовище;

– новатори та технологічні стартапи отримають нові можливості конкурувати та впроваджувати інновації у середовищі онлайн-платформ без необхідності дотримуватися несправедливих умов, які обмежують їхній розвиток;

– споживачі матимуть на вибір більше та кращих послуг, більше можливостей змінити постачальника послуг, прямий доступ до послуг та справедливіші ціни;

– гейткіпери збережуть усі можливості для впровадження інновацій і пропонування нових послуг. Їм просто не буде дозволено використовувати нечесні методи стосовно бізнес-користувачів і клієнтів, які залежать від них, щоб отримати неправомірну вигоду.

Щоб переконатися, що нові правила «гейткіперів» відповідають швидким темпам цифрових ринків, Комісія буде проводити ринкові дослідження. Це дозволить Комісії:

– кваліфікувати компанії як гейткіперів;

– динамічно оновлювати зобов'язання для гейткіперів, коли це необхідно;

– розробити засоби правового захисту для боротьби із систематичними порушеннями правил Закону про цифрові ринки.

За порушення відповідного законодавчого акта передбачена така юридична відповідальність, як:

штрафи до 10% від загального світового річного обороту компанії або до 20% у разі повторних порушень;

періодичні штрафні виплати до 5% від середньоденного обороту (у разі систематичних порушень зобов'язань DMA гейткіперами).

Додаткові засоби правового захисту можуть бути застосовані до гейткіперів після дослідження ринку. Такі засоби правового захисту мають бути пропорційними до вчиненого правопорушення. У разі необхідності та в крайньому випадку можуть бути застосовані нефінансові засоби правового захисту. Вони можуть включати поведінкові та структурні заходи, наприклад, відчуження [13].

Закон про захист від кібернетичної активності (Cyber Resilience Act)

Пропозиція нормативно-правового акта щодо вимог до кібербезпеки для продуктів із цифровими елементами відома як Закон про кібернетостійкість, посилює правила кібербезпеки, щоб забезпечити більш безпечні апаратні та програмні продукти.

Апаратні та програмні продукти все частіше зазнають успішних кібератак, що призвело до того, що у 2021 року глобальні щорічні витрати від кіберзлочинності становлять 5,5 трильйона євро.

Такі продукти страждають від двох основних проблем, пов'язаних із додатковими витратами для користувачів і суспільства:

1) низький рівень кібербезпеки, що відображається широко поширеними вразливими місцями та недостатнім і непослідовним наданням оновлень безпеки для їх усунення;

2) недостатнє розуміння та доступ до інформації користувачами, що заважає їм вибрати продукти з відповідними властивостями кібербезпеки або використовувати їх у безпечний спосіб.

Хоча чинне законодавство внутрішнього ринку поширюється на певні продукти з цифровими елементами, на більшість апаратних і програмних продуктів наразі не поширюється жодне законодавство ЄС щодо їх кібербезпеки. Зокрема, чинна законодавча база ЄС не стосується кібербезпеки невбудованого програмного забезпечення, навіть якщо атаки кібербезпеки все частіше спрямовані

на вразливі місця в цих продуктах, що спричиняє значні суспільні та економічні витрати.

Для забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку ЄС було визначено дві основні цілі:

1) створити умови для розробки захищених продуктів із цифровими елементами, забезпечивши розміщення на ринку апаратних і програмних продуктів із меншою кількістю вразливостей і гарантуючи, що виробники серйозно ставляться до безпеки протягом усього життєвого циклу продукту;

2) створити умови, що дозволяють користувачам враховувати кібербезпеку у виборі та використанні продуктів з цифровими елементами.

Цим нормативно-правовим актом було визначено чотири цілі:

1) забезпечення покращення виробниками безпеки продуктів із цифровими елементами починаючи з фази проєктування та розробки та протягом усього життєвого циклу;

2) забезпечення узгодженої структури кібербезпеки, сприяючи відповідності для виробників обладнання та програмного забезпечення;

3) підвищення прозорості властивостей безпеки продуктів із цифровими елементами;

4) уможливлення компаніям і споживачам безпечно використовувати продукти з цифровими елементами [14].

Європейський акт про управління даними (European Data Governance Act)

Європейський закон про управління даними, який повністю відповідає цінностям і принципам ЄС, принесе значні переваги громадянам і компаніям ЄС. Основним стовпом європейської стратегії щодо даних є Акт про управління даними, спрямований на підвищення довіри до обміну даними, зміцнення механізмів підвищення доступності даних і подолання технічних перешкод для повторного використання даних.

Закон про управління даними також підтримуватиме створення та розвиток спільних європейських просторів даних у стратегічних сферах із залученням як приватних, так і державних гравців у таких секторах, як охорона здоров'я, навколишнє середовище, енергетика, сільське господарство, мобільність, фінанси, виробництво, державне управління та ін. навички.

Акт має на меті зробити більше даних доступними та сприяти обміну даними між секторами та країнами ЄС, щоб використовувати потенціал даних на користь європейських громадян і підприємств. Наприклад:

– Ефективне управління та обмін даними дозволить промисловості розробляти інноваційні продукти та послуги, а також зробить багато секторів економіки більш ефективними та стійкими. Це також важливо для навчання систем штучного інтелекту.

– Маючи більше даних, державний сектор може розробити кращу політику, що призведе до більш прозорого управління та більш ефективних державних послуг.

– Інновації на основі даних принесуть переваги компаніям і окремим особам, зробивши життєдіяльність та роботу ефективнішими.

ЄС сприятиме розвитку надійних систем обміну даними за допомогою 4 широких наборів заходів:

1. Механізмів для полегшення повторного використання певних даних державного сектору, які не можуть бути доступні як відкриті дані. Наприклад, повторне використання даних про здоров'я може сприяти дослідженню, щоб знайти ліки від рідкісних або хронічних захворювань.

2. Заходи, які гарантують, що посередники даних функціонуватимуть як надійні організатори обміну даними або їх об'єднання в загальному європейському просторі даних.

3. Заходи, які полегшать громадянам і підприємствам доступ до своїх даних на благо суспільства.

4. Заходи для полегшення обміну даними, зокрема, щоб зробити можливим використання даних між секторами та кордонами, а також забезпечити можливість пошуку потрібних даних для правильної мети.

Регламент про управління даними стане потужним двигуном для інновацій і нових робочих місць. Це дозволить ЄС переконатися, що він перебуває в авангарді другої хвилі інновацій на основі даних [15].

Вищенаведені нормативно-правові акти є найбільш визначальними не тільки для ІТ-права Європейського Союзу, а й для потенційних держав-кандидатів у членство ЄС. Тим часом стан гармонізації вітчизняних норм з ІТ-правом ЄС залишається на не досить розвинутому рівні.

В ІТ-сфері процес гармонізації характеризується наявною проблематикою, до якої належать тривалий термін розроблення, погодження та прийняття національних стандартів. Наслідком цього є перманентне відставання нормативного регулювання від актуального стану відносин, пов'язаних з ІТ-технологіями, та утворення великої кількості регуляторних та методичних документів галузевого, відомчого рівня або рівня підприємства.

Україна гармонізувала внутрішні стандарти з міжнародними та європейськими, мовою оригіналу

у кількості близько 600 стандартів в ІТ-сфері (що становить менш ніж 10% від гармонізованого загалу) [5].

Як у 2011 році, коли була прийнята Концепція впровадження стандартів Європейського Союзу, так і зараз гармонізація національної нормативної бази зі стандартами ЄС є вирішальним фактором забезпечення на належному рівні державної соціально-економічної політики, передує розбудові добросовісної конкуренції, виробництву конкурентоспроможної та якісної продукції, усуває технічні перепони у торгівлі, покращує рівень безпеки життя, здоров'я і власності громадян, забезпечує охорону законних інтересів споживачів, навколишнього природного середовища й економить використання ресурсів як основи сталого розвитку національної економіки [16].

У рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом – з іншого, Україна проводить роботу щодо впровадження відповідних заходів, спрямованих на виконання зобов'язань, у тому числі у сферах, які дотичні до ІТ-права.

№	Назва	Рік
1	Директива 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 1999 року про рамки Співтовариства для електронних підписів	1999
2	Директива 2000/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 8 червня 2000 року про певні правові аспекти послуг інформаційного суспільства, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію)	2000
3	Рішення № 676/2002/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 р. про нормативно-правову базу політики щодо радіочастотного спектра в Європейському Співтоваристві (Рішення щодо радіочастотного спектра)	2002
4	Директива 2002/19/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про доступ до електронних комунікаційних мереж і пов'язаних із ними засобів та взаємоз'єднання (Директива про доступ)	2002
5	Директива 2002/20/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про авторизацію мереж і послуг електронного зв'язку (Директива про авторизацію)	2002
6	Директива 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про загальну нормативну базу для електронних комунікаційних мереж і послуг (Рамкова Директива)	2002
7	Директива 2002/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про універсальні послуги та права користувачів, що стосуються електронних комунікаційних мереж і послуг (Директива про універсальні послуги)	2002
8	Директива 2002/77/ЄС Комісії від 16 вересня 2002 року про конкуренцію на ринках електронних комунікаційних мереж і послуг (OV)	2002
9	Директива 2002/58/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2002 року щодо обробки персональних даних і захисту приватності у секторі електронних комунікацій (Директива про конфіденційність та електронні комунікації)	2002
10	Директива 2009/136/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року про внесення змін до Директиви 2002/22/ЄС про універсальні послуги та права користувачів, що стосуються електронних комунікаційних мереж і послуг, Директива 2002/58/ЄС щодо обробки персональних даних та захист конфіденційності у секторі електронних комунікацій та Регламент (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за виконання законів про захист прав споживачів	2009
11	Директива 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 р. про внесення змін до Директив 2002/21/ЄС про загальну нормативну базу для електронних комунікаційних мереж і послуг, 2002/19/ЄС про доступ до та взаємоз'єднання, електронні комунікаційні мережі та пов'язані з ними засоби та 2002/20/ЕС про авторизацію електронних комунікаційних мереж і послуг	2009
12	Регламент (ЄС) № 544/2009 Європейського Парламенту та Ради від 18 червня 2009 р. про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 717/2007 щодо роумінгу в мережах мобільного телефону загального користування в межах Співтовариства та Директиви 2002/21/ЄС про загальні нормативні структури для електронних комунікаційних мереж і послуг	2009
13	Регламент (ЄС) № 1211/2009 Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року про заснування Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Офісу	2009
14	Рекомендація Комісії від 7 травня 2009 р. щодо нормативного ставлення до тарифів за завершення з'єднання в фіксованому та мобільному зв'язку в ЄС (2009/396/ЕС)	2009
15	Директива 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про заходи щодо зниження вартості розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж	2014
16	Рекомендація CM/Rec(2016)1 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту та сприяння праву на свободу вираження поглядів і праву на приватне життя з огляду на мережевий нейтралітет	2016

Більше того, ці відносини з гармонізації законодавства України та ЄС продовжують зберігати позитивну динаміку, незважаючи на зовнішні обставини. Тому у вересні 2022 року Європейська Комісія підписала угоду про приєднання України до Програми «Цифрова Європа». Українські установи, підприємства, організації та органи державного управління зможуть отримати вигоду від фінансування та підтримки програми в таких передових ІТ-сферах, як цифрові навички, штучний інтелект та суперкомп'ютери. Вони також зможуть брати участь у Центрах цифрових інновацій – центрах єдиного вікна, які допомагають компаніям динамічно реагувати на цифрові виклики та ставати більш конкурентоспроможними. Також Європейська комісія за головування Франції в Раді Європейського Союзу організувала захід щодо продовження підтримки цифрового сектору України в рамках Digital Assembly 2022. Комісія також запустила EUTech4Ukraine Futurium Community на Digital Assembly. Ця спільнота має на меті об'єднати зацікавлені сторони, заохотити дискусії та поділитися інформацією про нові заходи підтримки українських біженців, компаній та уряду в цифровій сфері [17]. Зазначені заходи породжують нові міждержавні суспільні відносини навколо ІТ-сфери та одразу гармонізують законодавство, яке їх регулює.

Висновки. ІТ-право є сукупністю нормативно-правових актів, які регулюють діяльність із використання інформаційних технологій та інформаційної правомірної активності в Інтернеті. Відносини, пов'язані з ІТ-правом, є динамічними та змінюються відповідно до розвитку технічного прогресу.

Україна та ЄС мають тривалу історію відносин, та для повноцінного членства вона має гармонізувати 80% його законодавства. При цьому основними регуляторними актами ІТ-права ЄС є Загальний регламент захисту даних (General Data Protection Regulation – GDPR), Закон про цифрові ринки (Digital Markets Act – DMA), Закон про захист від кібернетичної активності (Cyber Resilience Act), Європейський акт про управління даними (European Data Governance Act). Гармонізація з відповідним законодавством посилить вітчизняну правову систему ІТ-права та позитивно вплине на регулювання відповідних суспільних відносин, наблизивши їх до високого міжнародного рівня.

Література

1. Харитонов Є.О., Харитонова О.І. Сутність ІТ-права: пошук парадигми. *Право України*. № 1. 2018. С. 18–29. URL: https://rd.ua/storage/attachments/4855.pdf.

2. Сімсон О. ІТ-право з позиції теорії та практики, підходи до вивчення і викладання. *Право України*. № 1. 2018. С. 51–62. URL: https://rd.ua/storage/attachments/6768.pdf.

3. Стефанчук Р. Інформаційні технології та право: quo vadis. *Право України*. № 1. 2018. С. 30. URL: https://rd.ua/storage/attachments/5482.pdf.

4. Україна і ЄС підписали 5 угод для євроінтеграції та протидії російській агресії. 05 вересня 2022, *Радіо Свобода*. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukrayina-es-dopomoga/32019287.html.

5. Трач Ю. Про актуальність перекладу й адаптації міжнародних ІТ-стандартів в Україні. *Цифрова платформа: інформаційні технології в соціокультурній сфері*. № 3.1. 2020. С. 87–94. URL: http://infotech-soccult.knukim.edu.ua/article/view/206113.

6. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм Мінекономіки, європ. інтеграції : Наказ, Методика від 16.03.2005 № 62. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05#Text.

7. Державна податкова адміністрація. Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення приведення положень розроблюваних проєктів нормативно-правових актів з питань оподаткування акцизним збором у відповідність до законодавства Європейського Союзу та вимог положень угод ГАТТ-СОТ» від 26.12.2003 № 631. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0631225-03#Text.

8. Котляр О.І. Впровадження міжнародно-правових актів у національне законодавство: з'ясування термінологічних аспектів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. в 2-х ч. / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Ліра, 2011. Вип. 15. Ч. 1. С. 42–46. Бібліогр.: с. 45–46 (20 назв).

9. Петров Р. Угода про асоціацію Україна–ЄС. Спецпроєкт EDERA та міжнародного фонду «Відродження» за підтримки ЄС у рамках проєкту «Громадська синергія» URL: https://eu-agreement.ed-era.com/b1/p3.

10. Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правнича термінологія. 07.10.2022. URL: https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/.

11. EU needs to focus on legislation in the digital sphere, MEP Angelika Niebler says By Beatriz Rios. *EURACTIV*. 05.12.2019. URL: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/eu-needs-to-focus-on-legislation-in-the-digital-sphere-mep-angelika-niebler-says/.

12. What is GDPR, the EU's new data protection law? URL: https://gdpr.eu/what-is-gdpr/.

13. The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en.

14. Cyber Resilience Act. Shaping Europe's digital future. Publication 15 September 2022. URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cyber-resilience-act#.

15. European Data Governance Act. Shaping Europe's digital future. Policies. URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act.

16. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16.11.2011 № 224 «Про затвердження Концепції впровадження стандартів Європейського Союзу за методом «обкладинки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va224731-11#Text.

17. Supporting Ukraine through digital. URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/support-ukraine.

Бондаренко О. С.,
доктор юридичних наук,
завідувач кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Малетов Д. В.,
доктор філософії з права,
викладач-стажист кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.3

СУДОВО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА ТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Васильєв С. В.

Юридична політика держави набуває особливої значущості як явище, яке забезпечує взаємодію та координацію політичних та правових процесів, що протікають у державі на сучасному етапі його розвитку. Юридична політика держави має системоутворюючий характер, об'єднуючи в єдинє ціле політики різноманітних спрямувань залежно від сфери правового регулювання.

Автор пропонує розглядати у якості окремого напряму правової політики держави судово-процесуальну правову політику, яка здатна вирішувати завдання як стратегічного так і тактичного характеру в регулюванні суспільних відносин у сфері національного судоустрою та судочинства.

Метою статті є формування авторської теоретичної конструкції судово-процесуальної правової політики, розуміння її сутності та змісту, розкриття характеру її співвідношення із державною правової політикою та впливом на неї процесів правової глобалізації та європейської інтеграції.

Зазначається, що судово-процесуальна правової політики повинна розглядатися у двох значеннях. По-перше, як науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність держави, а по-друге, як правова доктрина, що спрямована на вдосконалення процесуального законодавства і практики його застосування.

Слід також враховувати, що сьогодні судово-процессуальна правова політика України зазнає впливу трансформації в умовах світових глобалізаційних процесів, що вимагає вдосконалення організації та діяльності національних правозастосовних інститутів та процедур, у забезпеченні їх відповідності загальновизнаним міжнародним моделям. Крім того, процеси глобалізації проявляються також у можливості розширення предметів правового регулювання, що передбачає появу нових правових інститутів, а також ускладненні вже існуючих.

Ключові слова: *теорія права, правова політика, судово-процесуальна політика, правова глобалізація, європейська правова інтеграція.*

Vasilyev S. V. Judicial and procedural policy of Ukraine on the way to European integration

Today, legal policy and its varieties are the object of a special direction of theoretical-legal and industry research. This direction synthesizes both theoretical and applied aspects of improvement and development of the national legal system.

Judicial and procedural policy plays a major role in the development and implementation of legal policy. The content of this policy includes an assessment of the national judicial system and judiciary, the state of the judicial system, goals, objectives and priorities for the development of the judicial power of Ukraine.

The author offers the author's theoretical construction of judicial and procedural legal policy, provides an understanding of its essence and content, reveals the nature of its relationship with state legal policy and the impact on it of the processes of legal globalization and European integration.

It is noted that judicial and procedural legal policy is a connecting chain in the construction of the legal policy of the state, which looks like this: state legal policy↔judicial (judicial and procedural) legal policy↔sectoral procedural legal policy (legal policy of individual procedural branches of law). The specified construction provides for two-way movement of its elements, which results from the systemic nature of state legal policy. It is this feature that allows for a harmonious relationship between the state legal policy (as a system-forming component) and the legal policy of a separate branch of law (as an element of the system) in terms of planning, content saturation and control.

Given that judicial and procedural legal policy develops in the conditions of close interstate cooperation, under the influence of the norms of international law and the law of foreign countries, this obliges judicial legal policy to base its existence and formation on universally binding, formally defined, universal international principles of justice , entitled "international standards of justice".

The quintessence of judicial and procedural legal policy is its strategic component, which provides conceptuality, sufficient stability over time, theoretical validity and realistic implementation. Thus, among the main strategic areas of improvement of the national judicial system and judiciary are declared: further improvement of the institutions of the judicial system, modernization and optimization of the judicial process, expansion of access to justice, formation of a high level of professional legal awareness of the judicial corps, stability of judicial practice, improvement of the effectiveness of judicial protection and execution of judicial orders resolutions.

Key words: *legal theory, legal policy, judicial procedural policy, legal globalization, European legal integration.*

© Васильєв С. В., 2022

Постановка проблеми та її актуальність. Судово-процесуальна правова політика є особливим маловивченим різновидом правової політики держави, яка загалом орієнтована на оптимізацію механізму процесуального правового регулювання. При цьому без об'єктивізованої та структурованої судово-процесуальної правової політики не можна говорити про планомірну діяльність законодавця та продуктивну роботу суддівського корпусу в рамках національного судочинства. У даному контексті йдеться не лише про створення якісного механізму процесуально-правового регулювання та уточнення змісту, цілей, завдань, правових засобів судочинства, а й про основні пріоритети та напрямки розвитку національного процесуального права та судочинства у напрямі євроатлантичних прагнень нашої держави та юридичної глобалізації в цілому. У цьому аспекті для успішної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визнається необхідною наявність науково обґрунтованої судово-процесуальної правової доктрини з чітко визначеною стратегією і тактикою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що роботи, присвячені найбільш загальним питаннямправової політикиє, написані переважно представниками теорії держави та права (І. Жаровська, Н.А. Железняк, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Опришко, Ю.М. Оборотов, П.М. Рабінович, О.М. Руднэва, Е.І. Тарахонич та ін.).

Стали актуальними і наукові дослідження щодо формування правової політики в окремих сферах права. Так, в останні роки опубліковано роботи з кримінально-правової політики (П.Л. Фріс, В.І. Борисов), цивільно-правової політики (Л.А. Музика), господарсько-правової політики (Д.В. Задихайло), еколого-правової політики (А.П. Гетьман, Г.В. Анісімова), конституційно-правової політики (В.М.Тернавська), соціальної політики (Г. Чанишева).

Вищезазначені наукові розробки є доказом того, що правова політика має внутрішню структуру і виступає системоутворюючим явищем.

Водночас тематика судово-процесуальної правової політики не набула глибокої та розгорнутої теоретичної та практичної розробки. Крім цього, не існує сучасного концептуального розуміння судової процесуальної правової політики як такої, її фундаментальних елементів та операційних категорій. Самостійних монографічних досліджень, присвячених вивченню судової процесуальної політики, відсутні.

Метою статті є дослідження сучасної концепції судово-процесуальної правової політики, висвітлення особливостей її складових частин, а також взаємозв'язку з євроінтеграційними процесами.

Виклад основного матеріалу. Питання правової політики держави стали предметом самостійного дослідження ще наприкінці XIX – початку XX ст. Ознайомлення з науковою літературорю свідчить про те, що у юридичній науці проведена серйозна дослідницька робота щодо вивчення різних аспектів правової політики як складової державної політики. Тому доцільно навести основні наукові позиції з цого питання, з якими автор повністю згоден, а саме: правова політика – це (1) специфічна міжгалузева правова категорія, яка визначає принципи, що грунтуються на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, яка спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод і одночасно є статичним елементом правової системи [1, с. 13]; (2) засіб юридичної легітимності, закріплення та здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур [2, с. 28]; (3) особливе політико-правове явище, що формується внаслідок системної, науково обґрунтованої діяльності держави і громадських об'єднань, спрямоване на визначення стратегії і тактики правового розвитку суспільства, удосконалення механізму правового регулювання, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, побудову правової держави [3, с. 6].

У науковій юридичній літературі визначається перелік критеріїв правової політики, що дозволяє характеризувати її як окреме явище та відрізнити від інших видів державних політик. Серед основних критеріїв зазначаються такі: мета, принципи, суб'єкти, об'єкти, форми та засоби реалізації, приоритети та ін.

Так, правовій політиці притаманні такі характеристики: *системність* (здатність, зокрема, створювати, змінювати, розширювати системоутворювальні зв'язки); *концентрованість* (концентроване відображення рівня і стану правового розвитку суспільства); *реалістичність* (вона є реальним втіленням стратегії правового розвитку і одночасно основою для її удосконалення); *доктринальність* (найбільш ефективно може функціонувати у сфері доктринального документа, покликаного відігравати роль орієнтира для держави та різних структур громадянського суспільства,

що беруть участь у формуванні та реалізації правової політики); *граничність у часі* (має тимчасовий характер, після досягнення поставлених у ній стратегічних цілей вона сама стає засобом для досягнення нових рубежів); *практична спрямованість* (пропонує механізм формування і реалізації правової політики, у т.ч. щодо координації ресурсів громадянського суспільства і держави для поліпшення життя суспільства) [4, с. 6–26].

Зазначемо, що роль правової політики особливо актуальна для країн пострадянського простору, які переживають складний перехідний період. По-перше, правова політика спрямована на впорядкування правової сфери, що відповідно приводить до оптимізації політичних, економічних, соціальних та інших відносин. По-друге, формування правової політики упорядковує потоки юридичної інформації, що міститься в різних правових актах та має здатність до зростання. По-третє, актуалізація правової політики зумовлена і посиленням управлінської функції права, підвищенням ролі та значущості правосвідомості суспільства, розширенням договірних засад правового регулювання, потребою в координації та керованості з боку владних структур та іншими процесами у правовому просторі. По-четверте, посилення значимості правової політики пов'язано з необхідністю вироблення і закріплення тактичних і стратегічних основ розвитку правового життя в Україні. Доречно підкреслити, що правова політика залежить від вирішення основної проблеми всієї юриспруденції – це з'ясування сутності, змісту права. І ті, хто реалізують правову політику, насамперед повинні розуміти, що право – це найвища міра справедливості, це міра свободи, поряд із тим, що це правила поведінки, які схвалені суспільством, людиною [5, с. 185–222].

Враховуючи, що правова політика посідає важливе місце у системі державної політики, у процесі обгрунтування та забезпечення державно-політичного реформування держави, питання наукового дослідження вказаних процесів будуть залишатися актуальними для сучасної національної юридичної науки.

Основними напрямками, які стали предметом дослідження фахівців, є формування національної концепції правової політики, трансформація правової политики держави в умовах глобалізації, ієрархія пріоритетів правової політики, розробка крітеріїв правової ідеології держави тощо.Особливо стали актуальними і наукові дослідження щодо формування правової політики в окремих сферах права.

Як зазначає Д.В. Задихайло, формування та реалізація державою окремої політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин поступово набуває законодавчого закріплення. Разом з тим зміст поняття «політика держави» може бути репрезентовано щонайменше у двох контекстах. По-перше, як інформаційний продукт, що містить певну концепцію державного управління у визначеній сфері суспільних відносин. Такий інформаційний продукт має отримати необхідну форму та відповідати визначеним критеріям якості та правилам організації змісту, що дозволяє використовувати такий продукт як відносно стандартизований інструмент управління. По-друге, враховуючи широке коло видів діяльності держави, що мають бути синтезованими у процесі створення такого інформаційного продукту і тим більше його практичної реалізації, а також контролю ефективності відповідного управлінського впливу, слід визнати, що формування та узгодження змісту державної політики утворює достатньо автономний та специфічний тип управлінських відносин. Особливо це стосується процесів створення концепцій, доктрин, стратегій діяльності держави, їх прийняття в межах визначених механізмів апаратної роботи та контролю за реалізацією. Адже сама реалізація державної політики відбувається шляхом застосування власної владної компетенції органами держави і є значною мірою врегульованою в межах адміністративного, господарського, фінансового та інших галузей права і законодавства [6, с. 216].

Слід погодитися з Л.А. Музикою, яка говорить про доцільність введення до наукового обігу поняття *«система правової політики»*, під якою слід розуміти складник правової системи, що утворений як сукупність взаємопов'язаних між собою галузевих видів правової політики, інтегрованих відповідними принципами; така система зумовлена сполученням приватних і публічних інтересів, внутрішня організація якої характеризується єдністю галузевих видів правової політики, узгоджених і диференційованих у відносно самостійні структурні утворення [7, с. 4, 28].

В останні часи особливо актуальною є тема державної правової політики у сфері правосуддя, яка згадується у літературі як «судово-правова політика» чи «судово-процесуальна політика».

З урахуванням того, що у науці на теперішній час немає єдності в підході до термінологічного визначення цього напряму політики, співвідношення понять «державна політика» – «правова політика» – «судова (судово-процесуальна)

правова політика» слід розуміти як співвідношення загального, особливого та спеціального.

Як правило, ***судова процесуальна правова політика*** визначається як особливе політико-правове явище, що формується внаслідок системної, науково обґрунтованої діяльності державних та недержавних органів та осіб, спрямованої на визначення стратегії та тактики розвитку судової системи, удосконалення законодавства щодо судоустрою та судочинства, оптимізацію судової практики з метою забезпечення ефективного функціонування судової влади, побудови правової держави та громадянського суспільства [8, с. 8,9].

Домінантними для судово-процесуальної правової політики слід вважати такі позиції: (а) вона грунтується на загальновизнаному вченні про права людини і громадянина, що відзеркалюється у сучасній правовій доктрині держави і істотно впливає на концептуальне оновлення підходів до праворозуміння, правоутворення та правозастосування; (б) вона враховує загальносвітові інтеграційні процеси у праві, з урахуванням принципу примата норм міжнародного права, згідно з яким здійснюються всі процеси з вдосконалення чинного національного законодавства в цілому та у сфері судового захисту в першу чергу; (в) особливе значення набуває проблема вдосконалення процесуального законодавства.

Особливість формування судово-процесуальної правової політики знаходить свій прояв, в першу чергу, у специфікі її принципів, що визначаються як закріплені у конституції, міжнародно-правових актах, законодавстві країни основні, керівні положення (правила, вимоги, ідеї) найбільш загального характеру, що відображають сутність та зміст науково обґрунтованої, послідовної та системної діяльності державних органів та інститутів громадянського суспільства щодо створення ефективного правосуддя та підвищення якості судової діяльності в цілому.

В юридичній літературі виділяють загальні та спеціальні принципи (засади) судово-процесуальної правової політики. Так, до загальних принципів відносять такі, як: (1) соціально-політична обумовленість – прийняті у судовій сфері рішення та акти, дії, що застосовуються, ґрунтуються на об'єктивних потребах та інтересах особистості, суспільства та держави; (2) наукова обґрунтованість – судова політика ґрунтується на положеннях та рекомендаціях юридичної науки; (3) пріоритетність прав та основних свобод людини та громадянина – створення умов для найповнішої реалізації та ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина; (4) легітимність – більшість населення країни схвалює та санкціонує спрямованість та зміст судової політики держави; (5) демократичний характер – зловживання судово-правовими засобами, використання судової форми на користь виключно вузьких груп суб'єктів чи окремих осіб не допускається; (6) законність – забороняється використання судово-правового механізму та судових процедур, якщо така діяльність пов'язана з порушеннями конституції, законів, підзаконних нормативноправових актів чи спрямована на досягнення протиправних целей; (7) облік морально-ціннісних підвалин – судова політика ґрунтується на загальновизнаних у всьому світі моральних цінностях, базується на ідеях гуманізму, справедливості, балансу публічних та приватних інтересів, поваги до інститутів громадянського суспільства; (8) узгодженість із міжнародними принципами правового регулювання; (9) гласність у сенсі відкритості доступу до інформації та інформаційних ресурсів про сутність, цілі, принципи та механізми формування та реалізації судової політики; (10) цілеспрямованість – судова політика виходить із найбільш актуальних на етапі розвитку суспільства пріоритетів; (11) прогнозування – судова політика має проводитись на основі довгострокової програми реформування судової системи, обліку можливих у перспективі варіантів розвитку правового стану суспільства; (12) еволюційний характер реформування судової системи, реалістичність, комплексність, достатність коштів та ресурсів досягнення заявлених у ході судово-правової реформи цілей [9, с. 264].

Спеціальні принципи судово-процесуальної правової політики відображають власне вихідне підгрунтя судової діяльності та виступають засобом відмежування її від інших видів правової політики. До спеціальних принципів судово-процесуальні політики відносяться такі: здійснення правосуддя виключно судом; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення; і т.д.

Отже, законодавство України нормативно закріплює базові засади для формування ефек-

тивної судово-процесуальної правової політики нашої країни, закладаючи основу не лише судової, а й правозахисної діяльності.

Суб'єктивний склад судово-процесуальної правової політики характеризується полісуб'єктністю та відсутністю вичерпного переліку всіх учасників. Тобто ***суб'єктами***, за допомогою яких вказана політика втілюється у життя, виступають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (обов'язкові суб'єкти), національні та міжнародні органи правосуддя (субсидіарні суб'єкти), органи державної влади та їх посадові особи, органи громадянського суспільства (недержавні організації та об'єднання) (факультативні суб'єкти).

Саме наявність субсидіарних та факультативних суб'єктів є особливою рисою судово-процесуальної правової політики України.

Наприклад, як асоціативний член ЄС Україна співпрацює з різноманитними інституціями ЄС, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана зі сферою покращення судочинства. До таких інституцій можна віднести такі, як: (1) Європейська комісія з ефективності правосуддя (*European Commission for the Efficiency of Justice (ЄКЕП/CEPEJ*), що є консультативним органом Ради Європи, діяльність якого спрямована головним чином на підвищення ефективності функціонування систем правосуддя в державах-членах; (2) Консультативна Рада Європейських Суддів (КРЄС), що є консультативним органом, створеним Комітетом міністрів Ради Європи з метою сприяння забезпеченню незалежності, неупередженості та професійності суддів; висновки КРЄС використовуються при підготовці національних нормативно-правових актів, а також як інструменти під час здійснення правосуддя та як орієнтир для суддів і суддівських комісій, оскільки у Висновках містяться конкретні посилання щодо впровадження загальних стандартів незалежності суддів, підготовки суддів, професійної етики, якості судових рішень тощо; (3) Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), що є консультативним органом Ради Європи з питань конституційного права, котрий надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам та цінностям; (4) Комітет Міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ), що розглядає заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети Ради Європи, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань.

До правових засобів (інструментів), за допомогою яких реалізується судова політика, слід віднести:

1) концепції та доктрини, що закріплюють певні загальні положення судової політики, що є фундаментом інших засобів. Цінність їх у тому, що вони створено з урахуванням наукових підходів, орієнтовані певний практичний результат. Концепції спрямовані на створення конкретних умов, що сприяють поетапному реформуванню у сфері судової політики[10, с. 30];

2) нормативні правові акти, що закріплюють норми у сфері здійснення правосуддя, що не повинні суперечити концепціям і доктринам, а виступають свого роду продовжувачами концептуальних і доктринальних ідей;

3) правозастосовні акти, що приймаються спеціальними компетентними суб'єктами та втілюють у дійсність судову політику (вироки, рішення, ухвали, постанови, судові накази);

4) роз'яснення вищих судових органів з питань застосування норм права, що належать до судової політики.

Слід підкреслити, що для судово-процесуальної правової політики, крім правотворчої, правозастосовної та доктринальної форми, актуальною стає *правоінтерпретаційна форма*, яка виявляється в науковому тлумаченні правових норм (інтерпретаційних актах). Особливого значення ця форма набула в діяльності ЄСПЛ, КС України та ВС, адже цей новий напрям правової політики сьогодні безпосередньо формує прецедентне право.

Крім того, слід звернути увагу на тісний взаємозв'язок судово-процесуальної правової політики з судовою практикою. Якщо перша виступає певним орієнтиром для другої, то друга – засобом вибудовування та реалізації першої. Іншими словами, з одного боку, судова політика є своєрідним «маяком» для судової практиці, що сприяє її розгортанню в тому чи іншому напрямку. З іншого боку, судова практика, під якою розуміється діяльність суддів, заснована на їхньому юридичному досвіді і спрямована на одноманітне розуміння та застосування норм права, може використовуватися як інструмент судової політики, як її формування та реалізації [11, с. 14].

Щодо цілі судово-процесуальної правової політики, то у загальному виді її можна визначити як формування судової системи та процедури, здатної захистити, а у разі потреби – відновити права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб в Україні.

Якщо судово-процесуальна правова політика державиуширокомурозуміннієскладовоючастиною

державної політики, то, відповідно, складовою частиною судово-процесуальної правової політики держави можуть вважатися правові політики окремих галузей процессуального права. Тому цивільно-процесуальна (господарсько-процесуальна, адміністративно-процесуальна, кримінально-процесуальна) політика є самостійним та системоутворюючим елементом судово-правової політики держави.

Як зазначає О.О. Малько, ефективний розвиток процесуального законодавства та судочинства неможливий без глибокого, конкретного та певного розуміння пріоритетів процесуальної правової політики. Однак слід прагнути до того, щоб вони гармонійно та узгоджено були пов'язані з цілями, завданнями, принципами, засобами реалізації та орієнтувалися на одні й ті самі соціальні цінності. Отже, як пріоритети названої політики можуть виступати тільки ті орієнтири, які однаково були б важливими одночасно як для функціонування судових органів при здійсненні правосуддя, так і для послідовного розвитку процесуального законодавства і всього механізму процесуального регулювання [12, с. 128].

Орієнтиром для формування сучасних пріоритетів судово- процесуальної політики України виступає Указ Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки» від 11.06.2021 № 231/2021.

Вказана Стратегія закріплює такі основні напрямки розвитку системи правосуддя: (1) покращення доступу до правосуддя; (2) зміцнення незалежності судової влади та підзвітності суспільству; (3) суддівська кар'єра та відповідальність суддів; (4) розвиток органів прокуратури; (5) удосконалення інституту адвокатури.

При цьому слід зробити акцент на тому, що Стратегія у якості одного з першочергових завдань визначає забезпечення координованості та збалансованості процесу удосконалення з урахуванням подальшої гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу (п. 2 Розділу І. Стратегії).

Підсумовуючи вищевикладене, можна вважати, що до пріоритетів судово-процесуальної правової політики держави слід зарахувати, наприклад, покращення доступу до правосуддя, оптимізацію судових процедур, вдосконалення електронного судочинства, розвиток альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів.

Як показує дослідження етапів реформування у сфері судочинства, вони повністю співпадають з етапами розвитку національної процесуальної правової політики, яка з кожним етапом стає більш якісною в організаційному плані, теоретично обгрунтованою, концептуальшішою та результативнішою.

Однак слід визнати, що вказане реформування у формальному сенсі є тимчасовим, воно є відносно вимушеним і закінчиться з досягненням тих цілей, щодо яких воно було распочато, а саме укоріння міжнародних (європейських) стандартів у національній правовій системі та освоєння правил та практики у сфері права на глобальному світовому вимірі.

У науковій літературі із цього приводу висловлюється думка, що правова політика є інструментом судово-правового прогрессу, що пов'язаний з якісними, позитивними змінами і спрямований на досягнення правових цілей, використовуючи при цьому виключно правові засоби [11, с. 186].

На наш погляд, судово-процесуальна правова політика, як і правова політика в цілому, на відміну від реформування правової сфери, може мати не тільки дінамічну форму, що передпачає «план невідкладних дій» та співпадає з реформуванням, а й статичну (післяреформну), яка закріплює стан та головні приоритети політики у відповідному періоді розвитку держави.

В сучасних умовах набуває особливого значення адаптація/гармонізація/конвергенція процессуального законодавства до європейських стандартів здійснення правосуддя, що є свідомим і природним стратегічним вибором українського суспільства, одним із інструментів цього процесу якраз і виступає цивільна процесуальна правова політика, яку можна визначити своєрідним координаційним механізмом адаптації національного законодавства та конвергенції процесуального права. З одного боку, це юридичне підгрунтя вказаних процесів, а з іншого – орієнтир для модернізації країни завдяки проведенню внутрішніх системних реформ судочинства.

Слід також враховувати, що сьогодні процессуально правова політика України зазнає впливу трансформації в умовах світових глобалізаційних процесів, що вимагає вдосконалення організації та діяльності національних правозастосовних інститутів та процедур, забезпечення їх відповідності загальновизнаним міжнародним моделям. Крім того, процеси глобалізації проявляються також у можливості розширення предметів правового регулювання, що передбачає появу нових правових інститутів, а також ускладненні вже наявних.

Висновки

Сьогодні правова політика та її різновиди виступають об'єктом особливого напряму теоретико-

правових та галузевих досліджень. Даний напрямок синтезує у собі як теоретичні, так і прикладні аспекти вдосконалення та розвитку національної правової системи.

У виробленні та реалізації правової політики велику роль відіграє судово-процесуальна політика, до змісту якої входять оцінка національного судоустрою та судочинства, стану судової системи у цілому, а також визначення цілей, завдань та пріоритетів розвитку судової влади України.

На наш погляд, судово-процесуальна правова політика є зв'язуючим ланцюгом у конструкції правової політки держави, що виглядає таким чином: державна правова політика↔судова (судово-процесуальна) правова політика↔галузева процесуальна правова політика (правова політика окремих процесуальних галузей права). Вказана конструкція передбачає двосторонній рух її елементів, що виходить із системного характеру державної правової політики. Саме ця особливість дозволяє здійснювати гармонійний взаємозв'язок щодо планування, змістового насиченя та контролю між державною правовою політикаю (як системоутворюючим компонент) и правовою політикою окремої галузі права (як елементом системи).

Враховуючи, що судово-процесуальна правова політика розвивається в умовах тісного міждержавного співробітництва, під впливом норм міжнародного права та права іноземних держав, це зобов'язує судову правову політику покладати в основу свого існування та формування загальнообов'язкові, формально визначені, універсальні міжнародні принципи правосуддя, що мають назву «міжнародні стандарти правосуддя».

Квінтесенцією судово-процесуальної правової політики є її стратегічна складова частина, що передбачає концептуальність, достатню стійкість у часі, теоретичну обгрунтованість та реалістичність реалізації. Так, серед головних стратегічних напрямів удосконалення національної судової системи та судочинства декларуються: подальше вдосконалення інститутів судової системи, модернізація та оптимізація судового процесу, розширення доступності правосуддя, формування високого рівня професійної правової свідомості суддівського корпусу, сталість судової практики, підвищення ефективності судового захисту та виконання судових постанов.

Література

1. Железняк Н.А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. *Наукові записки КНЕУ*. 2003. Том 21. Юридичні науки. С. 13.

2. Мінькович-Слободяник О.В. Правова політика: стратегічні пріоритети і напрями вдосконалення : монографія. Київ : Логос, 2012. С. 28.

3. Руднєва О.М., Ярмиш О.Н. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності (аналітична доповідь). *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф.* (м. Київ, 05.12.2012). Київ : НІСД, 2013. С. 6.

4. Руднєва О.М. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 05.12.2012)*. С. 6–26. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf. (дата звернення: 21.11.2022).

5. Кравчук М.В. Теорія держави права (опорні конспекти) : навч. посіб. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. С. 185–222.

6. Задихайло Д.В. Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 216.

7. Музика Л.А. Цивільно-правова політика України : автореф. дис. …доктора юрид. наук : 12.00.03. Київ. 2021. С. 4, 28.

8. Киреев А.Б. Судебно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.01. Тамбов, 2009. С. 8, 9.

9. Терёхин В.А., Фомин А.А. Принципы судебной политики. *Ленинградский юридический журнал*. 2014. № 4(38). С. 264.

10. Тутынина Е.Г. Правовые акты как средства судебной политики: проблемы и пути их решения. *Известия высших учебных заведений. Общественные науки: Право*. 2018. № 2(46). С. 30.

11. Малько А.В., Семикин Д.С., Люкина О.В. Судебная политика и судебно-правовой прогресс : монография. Москва : Юрлитинформ, 2013. С. 14.

12. Малько Е.А. Гражданская процессуальная правовая политика: монография. Москва : Юрлитинформ, 2013. С. 128.

Васильєв С. В.,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри господарсько-правових
дисциплін та економічної безпеки
Донецького державного університету
внутрішніх справ

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.4

ЦИВІЛІЗОВАНА ПОЛІТИКА ЯК ВИБІР ДЕРЖАВИ В ЕПОХУ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Войтович П. П.

Метою статті є з'ясування сутності цивілізованої політики держави, дослідження політики як мистецтва з позиції права вибору держави, що являє собою реалізацію свободи волі людини, людей, через яких здійснюється ця політика, з урахуванням трансформацій, яких зазначає сучасний світ, сучасна система міжнародних відносин. Досліджено питання специфіки держави як актора світової політики, характеристику суб'єкта права як волі, що проявляється через можливість вільно приймати правові рішення, тобто здійснювати свій правовий вибір, у тому числі на міжнародній арені, а також виконувати ці рішення, у цьому контексті досліджено проблему свободи особистості, оскільки уявити політику без особистості неможливо, досліджено питання свободи волі та права вибору, особливостей прийняття рішень у відкритому суспільстві. Проведено аналіз концепції людського розвитку, визначень термінів «цивілізація» і «варварство», виявлено основні риси цивілізованого політика, проведено певний аналіз трансформацій, яких зазнає сучасний світ, зокрема, через війну в Україні. Зроблено висновки про те, що зміст і характер свободи (права вибору), її сфери і суб'єкт- визначаються рівнем розвитку суспільства, його цінностями, цивілізована політика залежить від народу-виборця, а демократія по суті – це процедура відбору політичних лідерів. Автор зазначає, що держави змушені реагувати на зміни, що відбуваються, але не всі держави реагують на них однаково та адекватно. Це залежить як від певних можливостей і реалій держави, так і від вибору, який здійснюється її лідерами чи групами від імені держави, а також від певної системи цінностей або орієнтирів. Автор наголошує, що політика будь-якої держави в першу чергу повинна бути орієнтована на особистість, створення умов для її розвитку і існування, забезпечення прав і свобод людини, а вплив звичайних громадян на формування і реалізацію політики є тим більш відчутним, чим більш розвинутою є демократія у державі, чим відкритішим є суспільство. Сучасний рівень розвитку українського суспільства характеризується духовним і ідеологічним розкріпаченням, що здійснюється шляхом утвердження гідності кожної особи, нації, як найвищих соціальних цінностей, що відповідає цінностям Європейського Союзу. Автор доходить висновку, що основним змістом сучасної трансформації є становлення загальнолюдської цивілізації. І тому коли політика припиняє бути цивілізованою, вона взагалі припиняє бути політикою у власному сенсі. За державою, за діями держави як суб'єкта міжнародного права завжди стоїть людина, її вибір, воля, процес прийняття нею рішень. Саме людина є джерелом усієї правової реальності, а можливість приймати рішення зі знанням справи є дійсно свободою волі, адже вибір є самою суттю вольового акту.

Ключові слова: *політика, цивілізація, цивілізована політика, держава, вільне суспільство, відкрите суспільство, демократія, війна, людяність, міжнародне право, цінності, цінності ЄС, право вибору, свобода волі, розвиток.*

Voitovych P. P. Civilized politics as a state's choice in the era of global transformations

The aim of the article is to clarify the essence of the civilized politics of the state, the study of politics as an art from the standpoint of the state's right to choose, which represents the realization of the freedom of human will of those people who carry out this policy, taking into account the transformations marked by the modern world and modern system of international relations. The issue of the specificity of the state as an actor of world politics, the characteristic of the subject of law as a will, which is manifested through the possibility of freely making legal decisions, i.e. exercising one's legal choice, including in the international arena, as well as implementing these decisions, were investigated, freedom of an individual was also investigated in this context, because it is impossible to imagine politics without an individual, the issue of freedom of will and the right to choose, the peculiarities of decision-making in an open society were also investigated. An analysis of the concept of human development, the definitions of the terms 'civilization' and 'barbarism', the main features of a civilized politician were revealed, and a certain analysis of the transformations that the modern world is undergoing, due to the war in Ukraine in particular, were carried out. There were made the conclusions that the content and nature of freedom (the right to choose), its spheres and subjects are determined by the level of development of society, its

© Войтович П. П., 2022

values, civilized politics depends on the voting people, and democracy is essentially a procedure for selecting political leaders. The author notes that states have to respond to the changes taking place, but not all states respond to them equally and adequately. It depends both on certain possibilities and realities of the state, and on the choices made by its leaders or groups on behalf of the state, as well as on a certain system of values or guidelines. The author emphasizes that the policy of any state should first of all be oriented towards the individual, creating conditions for his/her development and existence, ensuring human rights and freedoms, and the influence of ordinary citizens on the formation and implementation of policy is all the more tangible, the more developed democracy is, the more open the society is. The current level of development of Ukrainian society is characterized by spiritual and ideological emancipation, which is carried out by affirming the dignity of each person, the nation, as the highest social values, which corresponds to the values of the European Union. The author comes to the conclusion that the main content of the modern transformation is the formation of universal civilization. And therefore, when politics ceases to be civilized, it ceases to be politics in its own sense. There is always a person, his/her choice, will, decision-making process, which acts on behalf of the state as a subject of international law. It is the person who is the source of the entire legal reality, and the ability to make a decision with knowledge of the case is truly free will, because choice is the very essence of an act of will.

Key words: *politics, civilization, civilized politics, state, free society, open society, democracy, war, humanity, international law, values, EU values, the right to choose, freedom of will, development.*

Постановка проблеми та її актуальність. Все в політиці починається з людини. Будь-яка політика держави – внутрішня чи зовнішня – починається з людини. Чи має починатись…

Сьогодні ранок всього цивілізованого світу починається з новин про війну в Україні, цивілізований світ просто не може залишатися осторонь. Увесь цивілізований світ складається з людей, що становлять суспільство, відкрите та вільне. Цивілізований світ далеко не завжди відображається через діяльність політиків і вищих посадовців якоїсь країни. Хто насправді репрезентує державу, хто стоїть за загальним курсом держави у міжнародних справах (це і є зовнішньою політикою), хто його визначає? Чи обирають насправді держави мирне співіснування і міжнародну співпрацю, чи обирають держави розвиток, чи має міжнародне право за мету розвиток людства? Дослідження таких питань є актуально відкритим, незавершеним, адже в пошуках істини варто знову повернутися до феномену людини – творця і творіння.

Хтось може зауважити, що це глузування – говорити про права людини, свободи, цінності, людську гідність, людяність, цивілізованість…у той час, коли російським агресором знищено тисячі людей, коли війна триває, а з нею терор і руйнації, руйнування всього, в тому числі людської свідомості. Але говорити і писати, безумовно, потрібно. Адже цей жах, що відбувається, знов і знов повертає до вічних питань, а наука – це не переписування текстів, вона завжди про життя і для життя. Саме тому дана стаття присвячена аналізу політики, цивілізованої політики, політики як мистецтва, з позиції права вибору держави, що являє собою реалізацію свободи волі людини, людей, через яких здійснюється ця політика, з урахуванням тих трансформацій, яких зазначає сучасний світ, сучасна система міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням різних аспектів свободи волі, права вибору, політики, внутрішньої та зовнішньої, міжнародних відносин займалось і займається багато філософів, мислителів і вчених у всі часи, адже ці питання є вічними. Певні аспекти проблематики досліджувались такими вченими, як В. Баштанник, Ю. Димитров, М. Мальський, О. Мережко, В. Селіванов, О. Тарасов, М. Флорі, М. Черкес, Н. Якубовська, та багатьма іншими. Проте питання політики, цивілізованої політики як реалізації права вибору держави вважаємо не досить дослідженим, але вкрай актуальним і доречним.

Метою цієї статті є з'ясування сутності цивілізованої політики, дослідження політики як мистецтва з позиції права вибору держави, що являє собою реалізацію свободи волі людини, людей, через яких здійснюється ця політика, з урахуванням тих трансформацій, яких зазначає сучасний світ, сучасна система міжнародних відносин.

Виклад основного матеріалу. Добре відомо, що держава є політичною формою організації правління, яка характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, системою спеціально створених органів, які здійснюють на певній території політичне, ідеологічне та економічне управління суспільством. Держави є суб'єктами міжнародного права і акторами світової політики.

Питання специфіки держави як актора світової політики актуалізується через зміни, що відбуваються у сучасній політичній системі світу. Те, що сучасна система міжнародних відносин трансформується, не викликає сумнівів. Світ став складнішим і взаємозалежнішим. Додаткові питання

виникають через різноманіття держав, адже необхідна координація їх політики та вироблення загального бачення та засобів вирішення глобальних проблем, що набули загальнолюдського значення і вийшли за межі інтересів окремих груп, народів та держав. Від вирішення глобальних проблем, від вирішення проблем управління світовими процесами, від засобів і методів, що застосовуються, залежить збереження сучасної цивілізації і виживання усього людства.

Цивілізований світ складається з людей, що становлять суспільство, відкрите та вільне. Цивілізований світ не завжди відображається через діяльність політиків і вищих посадовців якоїсь країни, хоча влада і репрезентує суспільство. Насправді, політика проводиться правлячою групою від імені усієї держави. Втім це зовсім не означає відсутності проявів неадекватності з боку правлячої влади та відповідності її інтересів і поглядів інтересам, поглядам і цінностям суспільства.

Тут виникає інше питання: якщо суспільство демократичним шляхом – шляхом виборів – обрало цю владу, тоді очевидно, що не все добре (м'яко кажучи) з суспільством і воно теж має щось змінити, трансформуватись.

Сьогодні не лише Україна, а увесь світ знаходиться в процесі трансформації, який відчуває гостро. Трансформується абсолютно все, особливо люди.

Зміни завжди даються важко, не говорячи вже про зміни через війну.

Так чи інакше держави змушені реагувати на зміни, що відбуваються, але не всі держави реагують на них однаково та адекватно. Вони можуть або чинити опір змінам, або підлаштовуватись під них, або намагатися задавати змінам певний вектор розвитку. Це залежить як від певних можливостей і реалій держави, так і від вибору, який здійснюється її лідерами чи групами від імені держави, і, безумовно, від певної системи цінностей або ціннісних орієнтирів.

Саме можливість вільно приймати правові рішення, тобто здійснювати свій правовий вибір, у тому числі на міжнародній арені, а також виконувати ці рішення, характеризує суб'єкта права як волю. Такою здатністю володіє держава (через уповноважених суб'єктів) як суб'єкт міжнародного права.

Зміст політики, обумовлений волею народу, фактично опосередковується його повноважним інституційним представником – державою.

З певних причин з плином часу склалося непорушне правило: зовнішня політика – справа уряду, який здійснює її за власним розумінням і під власну відповідальність. Протягом століть зовнішня політика «робилася» у тиші урядових кабінетів методами так званої традиційної дипломатії, що забезпечує таємницю дипломатичних зносин, повну закритість цієї сфери суспільного життя від очей широкого загалу. Сьогодні ж уявлення про те, що історія в першу чергу визначається діяннями «царів та героїв» виглядають архаїчно. Проте особа політичного лідера була і залишається однією з важливих змінних при аналізі будь-якої політики.

В ідеалі основними завданнями, зокрема, зовнішньої політики є зміцнення суспільного устрою держави шляхом зміцнення її положення в системі держав та захист на міжнародній арені інтересів всього народу.

Рівень розвитку міжнародних відносин характеризують відповідні наміри держав щодо розвитку у тому числі в питаннях забезпечення і захисту прав людини. Такі наміри держав реалізуються і шляхом реалізації їх зовнішньої політики, оскільки зовнішня політика – це спроба адаптувати національну суспільно-політичну систему до міжнародної.

Розвиток сучасної політики неможливий без звернення до проблеми свободи особистості, оскільки уявити політику без особистості неможливо [1, с. 4]. Політика будь-якої держави в першу чергу повинна бути орієнтована на особистість, створення умов для її розвитку і існування, забезпечення прав і свобод людини. Знову наголосимо, що все в політиці починається з людини. Все, що ми робимо, всі політичні успіхи та невдачі у своїй основі мають загальну головну передумову – людський фактор, незалежно від того, чи йдеться про одну людину чи про мільйони людей. Адже людський інтелект – це та точка опори і той важіль, який дозволяє йому перевертати світ міжнародної політики [1]. До того ж, вплив звичайних громадян на формування і реалізацію зовнішніх зносин (що ми можемо бачити особливо сьогодні) є тим більш відчутним, чим більш розвинутою є демократія у державі, чим суспільство є відкритішим, ціннісно-орієнтованим [1]. Повторюємо знов і знов: у демократичному, у відкритому суспільстві політика здійснюється для людей і через людей.

Відомо, що політика – це діяльність, спрямована на прийняття рішень, значущих, таких, що впливають на долю більшості людей, спільноти, нації, народу і навіть усього людства. Політика – це певна вища форма соціальної діяльності, що потребує відповідного рівня розвитку людей, які нею займаються.

За одним з універсальних визначень: політика – це мистецтво керувати державою.

Як зазначалось вище, в цивілізованому світі політика здійснюється для людей і через людей.

Звісно, тут доречно звернутися до визначення терміну «цивілізація». Поняття цивілізація (від лат. civilis – громадський, суспільний, державний, громадянський) введене у науковий словник французьким просвітником Оноре Габріелем Мірабо 1756 року. Під цим визначенням французькі просвітники мали на увазі суспільство, засноване на засадах розуму та справедливості [2].

Цілком логічно, що цивілізований політик – це такий, який має високий рівень свідомості, подолав егоїстичні потреби у владі, матеріальних благах, здатний розуміти системні зв'язки суспільства і керувати ними в інтересах цього суспільства.

Безумовно, цивілізована політика залежить від народу-виборця. Демократія по суті – це процедура відбору політичних лідерів. Народ лише вибирає групу осіб, яка потім приймає кардинальні рішення без усілякої народної участі. Хоча в ідеалі демократія – це єдність відповідним чином побудованих свобод і політичних інститутів, примат особи над державою, а найголовніше – це люди, для яких демократія стала внутрішньою потребою, звичкою [3, с. 18]. Звісно, закономірно постає питання про те, наскільки наше суспільство готове до демократії. Зрозуміло, що недостатньо готове. Однак іншого суспільства у нас немає. І доки не настало прояснення свідомості, суспільству не можна докоряти в тому, що воно таке, яким є.

Суспільство – це багатогранний механізм, який функціонує за певними законами, нормами, моральними критеріями, писаними і неписаними правилами поведінки. У суспільному житті індивідуальна воля проявляється у процесі її зіткнення з волею інших осіб у формі свободи або обмеження волі, тут і виникає необхідність у праві, у відповідному правовому регулюванні. Свобода волі є сутнісною ознакою права. З точки зору права свободу волі можна визначити як здатність і можливість особи робити власний вибір і поводити себе відповідно до власних інтересів та цілей за умови визначеності відповідних прав, обов'язків, відповідальності та гарантій [3, с. 24].

Людина завжди, а особливо в умовах швидкого темпу сучасного життя і стрімких соціальних змін, постає перед необхідністю вибору. Вибір займає важливе місце в житті людини і суспільства, він багато в чому залежить не лише від внутрішньої мотивації, але й від зовнішніх факторів.

Слід акцентувати увагу на тому, що за державою, за діями держави як суб'єкта міжнародного права завжди стоїть людина, її вибір, воля, процес прийняття нею рішень [4].

При суспільному виборі, що здійснюється представниками держави від імені усієї держави, реалізуючи її свободу волі, приймаються політичні рішення, за яких найчастіше все суспільство складає латентну групу. При цьому латентна група повинна домовитися щодо правил суспільного вибору і забезпечення його реалізації.

Звісно, не можна сказати, що проблема свободи волі і взагалі свободи є новою. Прагнення до суспільної свободи і її забезпечення спостерігається на всьому шляху становлення і розвитку homo sapiens [3, с. 17].

Людська воля розуміється як здатність індивіда до постановки цілей, до вибору і здійснення мети свого самовизначення. Свобода – це автономія особи. Отже, поняття волі вказує на поняття свободи, а поняття свободи – на поняття волі, тобто свобода означає волевиявлення особи, а волевиявлення є здійсненням свободи.

Свобода волі – одна з центральних категорій філософсько-правового розуміння проблеми обумовлення і необхідності обмеження реалізації мети діяння певної особи.

Свобода людської волі виражає активну, цілеспрямовану, перетворюючу роль людини по відношенню до детермінуючих обставин, індивідуально неповторне відображення об'єктивних причин у людській діяльності. Свобода волі – це і свобода бажання, і свобода вибору поведінки, і відсутність примусу.

Зміст і характер свободи (права вибору), її якість і кількість, її сфери і суб'єкти – визначаються рівнем розвитку суспільства, його цінностями.

Сучасний період державно-правового будівництва (і рівень розвитку українського суспільства) характеризується духовним і ідеологічним розкріпаченням, що здійснюється шляхом утвердження гідності кожної особи, нації, як найвищих соціальних цінностей [5], що відповідає цінностям Європейського Союзу.

Засноване на свободі волі право вибору виступає найважливішою стороною соціального (у тому числі, правового) регулювання поведінки людей. При цьому вибір проявляється у процесі реалізації правових приписів, під час поєднання волі держави з волею окремих суб'єктів права.

Свобода волі і право вибору органічно пов'язані з реальними соціальними потребами та інтересами,

які у кінцевому рахунку визначаються головною метою існування людської спільноти – всебічним розвитком і свободою людської особистості.

Політика як результат реалізації права вибору завжди відображає у постановці своїх цілей, у виборі засобів та методів, ситуацію у державі. Вона спирається на ресурси, наявні у держави, на її кадровий потенціал.

У свою чергу, демократія як цінність – це шлях не до припинення конфліктів, а до їх цивілізованого, ненасильницького, неруйнівного розв'язання [5].

Про це і міжнародне право – про розум, про справедливість, про права, про повагу, про мир, про відкритість, про добросовісність і людяність, про Цивілізацію.

Основним змістом сучасної трансформації є становлення загальнолюдської цивілізації. І тому коли політика припиняє бути цивілізованою, вона взагалі припиняє бути політикою у власному сенсі. Політика – це розвиток, процес, адже це мистецтво. Цивілізована політика – це про спроможність жити разом, співпрацювати, поважаючи право вибору іншого.

Відкритість держави, вміння говорити зі світом однією мовою – це ті фактори, що набувають ключового значення в епоху трансформацій, це основа відкритого, вільного суспільства. У вільному суспільстві всі люди діють добровільно, маючи свободу отримувати ресурси для реалізації свого потенціалу. Вільне суспільство живе по праву і саме створює право.

У вільному суспільстві свобода розуміється як толерантність, як встановлення рівноправних відносин з тим, що знаходиться поза людиною: з природою, з іншими людьми, з їх цінностями, культурою. Сутність вільного суспільства полягає в тому, що всі люди є вільними і вони мають право не погоджуватись [6]. У вільному суспільстві ми деколи маємо приймати те, що вибір інших людей може бути іншим за наш [7]. Глибинний сенс вільного суспільства полягає в забезпеченні згоди основних соціальних суб'єктів, в консолідації суспільства, у досягненні цінностей особистості, самовираження, соціальної справедливості, безпеки, порядку і закону, у збереженні системи норм і цінностей культурно-національної ідентичності.

Політика в епоху глобальних трансформацій може бути тільки цивілізованою, інакше це зовсім не політика, а варварство. А це не про відкрите суспільство, не про міжнародне право, не про повагу до прав людини, не про людяність і толерантність. Ва́рвар (грец.) – зневажливий термін, яким позначають людину, представника певного народу або племені, що дійсно або уявно перебуває на доцивілізаційному або нижчому цивілізаційному рівні розвитку [8]. Для варварства немає міжнародного права.

Політика – це процес, розвиток, розвиток суспільства, перш за все; тому є надія, що за державно-правовими інститутами завжди стоять люди, які враховують загальні інтереси держави, керуються загальнолюдськими цінностями і приймають рішення так, щоб не зашкодити правам інших людей. Переосмислення ролі індивіду у процесі розвитку припускає істотне зрушення – з пасивних реципієнтів допомоги розвитку люди стають «агентами змін» [9]. Якщо сама людина не перейметься своїми правами і свободами, не буде їх відстоювати, то державні органи навряд що зроблять в цій сфері.

На цьому, зокрема, засновується і концепція «розвитку людини», яка своєю появою і популяризацією зобов'язана щорічним Доповідям про розвиток людини, що видаються під егідою ПРООН, починаючи з 1990 року. Поняття людського розвитку було сформульовано у першій Доповіді про розвиток людини таким чином: «Розвиток людини є процесом розширення спектру вибору. Найважливіші елементи вибору – жити довгим та здоровим життям, отримувати освіту та мати гідний рівень життя. Додаткові елементи вибору включають в себе політичну свободу, гарантовані права людини та самоповагу» [10, с. 1]. Згідно з концепцією людського розвитку в центрі розвитку суспільства має бути людина, а не просто економічні показними. Ця концепція стала міжнародною загальноприйнятою парадигмою суспільного прогресу, вона є найціліснішою концепцією розвитку суспільства.

За концепцією людського розвитку завдання суспільства – забезпечити безперервність розвитку, його стійкий характер. Варто підкреслити, що рівень людського розвитку визначається і тим, наскільки людина сама бере участь у вирішенні питань розвитку, адже суспільний прогрес здійснюється не тільки в інтересах людей, але й самими людьми.

Людський розвиток – процес зростання людських можливостей, що забезпечується політичною свободою, правами людини, суспільною повагою до особистості, а також правом вибору людини.

Зрозуміло, що вибір держави має формуватися з урахуванням безлічі аспектів внутрішнього і зовнішнього характеру. Втім, за державою, за діями держави як суб'єкта міжнародного права завжди стоїть людина, її вибір, воля, процес прийняття нею рішень. Саме людина є джерелом і носієм усієї правової реальності. Так, досить часто у світовій політиці вирішальну роль грали і грають політичні діячі, приймаючи на себе відповідальність за доленосні рішення як для своїх країн, так і для усього світу. Велику роль

в процесі цього вибору грають моделі міждержавної взаємодії, а також лобізм, який перетворився у глобальну політичну практику, а також активність груп інтересів. У такій чисельності координат можливість приймати рішення зі знанням справи є дійсно свободою волі, адже вибір є самою суттю вольового акту.

У процесі розвитку людства свобода стає однією з абсолютних вищих соціальних цінностей і принципом життєдіяльності людини. Саме тому свобода може служити критерієм людського прогресу. Тому гасло Великої французької революції «свобода, рівність, братерство» може розглядатися як таке, що увібрало у себе дійсну сутність розвитку людини і людства.

Отже, глобальні трансформації відбуваються саме навколо питання людяності, яка і є показником цивілізованості. Трансформуємось в першу чергу ми, люди. І кожен відповідальний за себе.

Висновки.

1. Держави змушені реагувати на зміни, що відбуваються, але не всі держави реагують на них однаково та адекватно. Вони можуть або чинити опір змінам, або підлаштовуватись під них, або намагатися задавати змінам певний вектор розвитку. Це залежить як від певних можливостей і реалій держави, так і від вибору, який здійснюється її лідерами чи групами від імені держави, а також від певної системи цінностей або орієнтирів.

2. Можливість вільно приймати правові рішення, тобто здійснювати свій правовий вибір, у тому числі на міжнародній арені, а також виконувати ці рішення, характеризує суб'єкта права як волю. Такою здатністю володіє держава (через уповноважених суб'єктів) як суб'єкт міжнародного права.

3. Політика будь-якої держави в першу чергу повинна бути орієнтована на особистість, створення умов для її розвитку і існування, забезпечення прав і свобод людини. Все в політиці починається (має починатись) з людини. Вплив звичайних громадян на формування і реалізацію зовнішніх зносин є тим більш відчутним, чим більш розвинутою є демократія у державі, чим відкритішим є суспільство.

4. Сучасний рівень розвитку українського суспільства характеризується духовним і ідеологічним розкріпаченням, що здійснюється шляхом утвердження гідності кожної особи, нації як найвищих соціальних цінностей, що відповідає цінностям Європейського Союзу.

5. Свобода волі і право вибору органічно пов'язані з реальними соціальними потребами та інтересами, які у кінцевому рахунку визначаються головною метою існування людської спільноти – всебічним розвитком і свободою людської особистості.

6. Основним змістом сучасної трансформації є становлення загальнолюдської цивілізації. І тому коли політика припиняє бути цивілізованою, вона взагалі припиняє бути політикою у власному сенсі. Політика – це розвиток, процес, адже це мистецтво. Цивілізована політика – це про спроможність жити разом, співпрацювати, поважаючи право вибору іншого.

7. За державою, за діями держави як суб'єкта міжнародного права завжди стоїть людина, її вибір, воля, процес прийняття нею рішень. Саме людина є джерелом і носієм усієї правової реальності. Можливість приймати рішення зі знанням справи є дійсно свободою волі, адже вибір є самою суттю вольового акту.

8. У процесі розвитку людства свобода стає однією з абсолютних вищих соціальних цінностей і принципом життєдіяльності людини. Саме тому свобода може служити критерієм людського прогресу. Глобальні трансформації відбуваються саме навколо питань свободи і людяності, які і є показниками цивілізованості. Трансформуємось в першу чергу ми, люди. І кожен відповідальний за себе.

Література

1. Зленко А.М. Дипломатия и политика. Украина в процессе динамичных геополитических перемен. Харьков : Фолио, 2004. 559 с.

2. Цивілізація: історичне формування поняття. URL: https://osvita.ua/vnz/reports/culture/10195/.

3. Селіванов В. Право як сфера свободи. *Вісник Академії правових наук України*. № 1(24). С. 17–32.

4. Тарасов О.В. Проблема суб'єкта в міжнародному публічному праві : автореф. дис.... д. ю. н. Харків, 2015. 40 с.

5. Димитров Ю. *Правова держава*: перспектива чи сьогоднішній день? *Право України*. 1995. № 5-6. С. 12–16.

6. *The Sun, 2014.*

7. *Times, Sunday Times, 2014.*

8. Варвар. / URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B0%D1%80% D0%B2%D0%B0%D1%80.

9. Sen A. Development as Freedom. Oxford : *Oxford University Press,* 1990. p. xii.

10. Human development report 1990, Concept and Measurement of Human Development. Published for the United Nations Development Programme. *Oxford University Press,* 1990.

Войтович П. П.,
доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри міжнародного
та європейського права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
професор Міжнародної кадрової академії

УДК 341.1/.8
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.5

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ ЯК ЗАПОРУКА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Гришко В. І., Киричук Б. С.

У статті досліджуються тенденції та перспективи розвитку відносин України та ЄС в умовах реалізації єдиного Плану з післявоєнного відновлення України. У ході дослідження встановлено, що збройна агресія Російської Федерації проти нашої держави стала довгостроковим чинником впливу на політичну, економічну, військову та соціальну дійсність. Внаслідок дій держави-окупанта була деформована система глобальної та регіональної безпеки, а тому у відповідь на екзистенційну загрозу суверенітету держави 28 лютого 2022 року Президент України подав заявку про вступ до Європейського Союзу. Підкреслюється, що отримання статусу члена Європейського Союзу – це лише перший крок до успішної євроінтеграції, адже воєнний стан покладає на нас додаткову відповідальність щодо ефективного реформування провідних сфер суспільного життя українців.

На основі дослідження матеріалів робочої групи «Європейська інтеграція» автором встановлено перелік актуальних проблем у відносинах України та Європейського Союзу. Так, акцентовано увагу на тому, що проблеми мають як внутрішній, так і зовнішній характер. Серед тих, що мають внутрішній характер, слід виокремити проблеми протистояння владних структур, невідповідність національного законодавства стандартам Європейського Союзу, відсутність кадрового забезпечення євроінтеграційного курсу, його слабка фінансова й технічна підтримка. До істотних проблем зовнішнього характеру варто віднести: продовження активної фази повномасштабної війни; зменшення обсягів торгівлі з країнами Європейського Союзу; порушення логістичних і виробничих процесів із зарубіжними підприємствами-замовниками; відсутність остаточного консенсусу серед іноземних держав щодо підтримки України у набутті повноцінного членства Європейського Союзу.

Незважаючи на наявні суттєві перепони, автор статті переконаний, що Україна має всі шанси стати повноправним членом європейської спільноти. Якість життя українців гарантовано буде співставною з якістю життя громадян Європейського Союзу, адже вже сьогодні урядовці України зробили перші важливі кроки в плануванні післявоєнної відбудови нашої держави.

Ключові слова: *євроінтеграція, План післявоєнної відбудови України, Європейський Союз, Національна рада з відновлення України, членство в Європейському Союзі, збройний конфлікт.*

Hryshko V. I., Kyrychuk B. S. European integration as a key to the post-war recovery of Ukraine: current problems and prospects for development

In this article, we have analyzed the development of relationships between Ukraine and the EU based on Plan for the post-war reconstruction of Ukraine. We have found that the armed aggression of Russia against our state has become a long-term factor of influence on political, economic, military and social reality. What is more, because of aggression of Russia the system of global and regional security was deformed. In response, our president submitted documents for Ukraine's entry into the EU. In the article, we analyzed that obtaining the status of a member of the European Union is only the first step towards successful European integration. The war imposes additional responsibility on Ukrainians for reforms. Our citizens should be aware that despite the huge support of the EU, accession will not be instantaneous, and Ukraine still needs to go through all the stages like other candidates, implement all the necessary reforms and achieve the political and economic criteria for membership.

After analyzing of the special material from the working group «European Integration», author established that Ukraine has external and internal problems. Among internal problems, it is worth to highlight problems of confrontation between power structures, non-compliance of national legislation with the standards of the European Union, lack of human resources for the European integration course, and its weak financial and technical support. Significant external problems should include: the continuation of the active phase of a full-scale war; decrease in trade volumes with the countries of the European Union; disruption of logistics and production processes with foreign customer enterprises; lack of a final consensus among foreign countries regarding Ukraine's support for full membership of the European Union.

Despite significant problems, the author of the article is convinced that Ukraine has a chance to become

© Гришко В. І., Киричук Б. С., 2022

a full member of the European community. The quality of life of Ukrainians is guaranteed to be comparable to the quality of life of citizens of the European Union, because Ukrainian government officials have already taken the first important steps in planning the post-war reconstruction of our country.

Key words: *European integration, Post-war reconstruction plan of Ukraine, European Union, National Council for the Reconstruction of Ukraine, membership in the European Union, armed conflict.*

Постановка проблеми та її актуальність. Збройна агресія Російської Федерації (далі – РФ) проти України, яка розпочалася ще 2014 року, стала довгостроковим чинником впливу на політичну, економічну, військову та соціальну дійсність. Внаслідок дій РФ протягом 2014 року була деформована система глобальної та регіональної безпеки, а також чинна система міжнародного права. Майже всі міжнародні гарантії безпеки для України (у тому числі в межах Будапештського меморандуму) виявилися недієздатними в умовах, коли агресором виступив один із гарантів – Російська Федерація.

Тривалий час суспільство сперечалося щодо інтеграційного вибору України – європейської чи євразійської моделі. Однак події Революції гідності, насильницька анексія Криму, військові дії на Сході України, а також повномасштабний збройний конфлікт 2022 року остаточно вирішили проблему полярності «Захід-Схід» та нарешті визначили інтеграційні прагнення нашої держави.

У відповідь на екзистенційну загрозу зі сторони РФ, 28 лютого 2022 року Президент України подав заявку про вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС), активізувавши таким чином процес європейської інтеграції в Україні. Як наслідок, уже 15 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала надати нашій державі статус кандидата в члени ЄС, а 24 червня 2022 року Європейська Рада остаточно закріпила за Україною статус кандидата у члени ЄС.

Незважаючи на всі негативні виклики воєнного стану, Україна продовжує реалізовувати партнерські відносини з провідними демократичними державами, однак, сьогодні це відбувається не з метою загального розвитку суспільства, а для захисту своєї незалежності, відновлення територіальної цілісності й відбудови зруйнованих міст і сіл.

На думку Д. Кравченко, статус кандидата на вступ до ЄС, отриманий Україною в період воєнного стану, покладає на нас додаткову відповідальність щодо продовження реформ у різних сферах життя суспільства, тож удосконалення багаторівневого урядування завдяки процесам євроінтеграції нині набуває особливої актуальності [2, с. 156].

Мета дослідження – проведення комплексного та системного аналізу Програми з післявоєнного відновлення України на основі досліджень матеріалів робочої групи «Європейська інтеграція», а також встановлення переліку переваг імплементації європейського досвіду та перспектив його впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Попри те, що повномасштабні бойові дії на території України розпочалися не так давно, проблема післявоєнного відновлення України, зокрема в контексті євроінтеграції, уже стала предметом активного обговорення багатьох вітчизняних науковців. З огляду на це теоретичну основу дослідження склали наукові праці вітчизняних вчених-правників, а саме: А. Баровського, Я. Богів, М. Богуславець, О. Бурлан, І. Галицької, М. Гнатковського, Г. Диргела, Н. Казюка, М.Кухти, А. Кориневич, М. Кравець, Д. Кравченка, К. Криволапа, С. Кушнір, О. Лисенка, Н. Лазаревої, І. Лахтіонова, В. Малолітневої, О. Мартиненка, О. Місюри, О. Панасицької, Я. Пилипенка, Є. Шекета та інших. Так, М. Богуславець та Н. Лазарева наголошують на тому, що в умовах збройного конфлікту питання післявоєнного відновлення повинно вирішуватися поступово, використовуючи при цьому різні сили – і внутрішні ресурси, і допомогу зарубіжних країн [1, с. 4; 3, с. 5]. Зауважимо також те, що вчені висловлюють різні позиції щодо концепції євроінтеграції. Так, на думку О. Петришина, міжнародна інтеграція забезпечує державам, що об'єднуються, більш високу конкурентоспроможність у глобальному масштабі, посилює конкурентну боротьбу між інтегрованими державними утвореннями [6, с. 27]. На противагу цьому І. Підоричева стверджує, що світова інтернаціоналізація не лише стримує процес відокремлення регіональних економічних угрупувань, але й навпаки – породжує все більш тісні науково-технічні й соціально-економічні зв'язки між членами співтовариства [7, с. 722].

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 2014 року, Україна активно рухалась шляхом європейської інтеграції, підписавши Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом. За останні 8 років, наша держава впровадила низку євроінтеграційних реформ та суттєво наблизилась до acquis ЄС, незважаючи на виклики фактичного стану війни.

З огляду на це зауважимо, що ситуація на політичному й воєнному фронтах суттєво вплинула на бачення громадян щодо членства України в ЄС: так, у квітні 2014 року підтримка членства України в ЄС серед українців становила 54%, а у березні 2022 року зросла до рекордних 91%. Більше того, зростає і підтримка вступу України до ЄС серед європейських виборців. Станом на квітень 2022 року, рівень підтримки громадян країн-членів ЄС складає 66%. Найвищий рівень підтримки демонструють мешканці Португалії (87%), а найнижчий – Угорщини (48%), яка є єдиною країною-членом ЄС, де рівень підтримки складає менше 50%. Враховуючи це, станом на кінець 2021 року, рівень виконання Угоди про асоціацію оцінювався українською стороною на рівні 63%. За рік прогрес сягнув +9%, загалом же протягом 2014-2021 років, Кабінет Міністрів виконав 62% своїх завдань, Верховна Рада виконала 53% завдань, інші органи державної влади виконали 52% завдань [14].

Зважаючи на позитивні тенденції на шляху до інтеграції, 23 червня 2022 року Європейська Рада закріпила за Україною статус кандидата у члени ЄС.

За переконаннями О. Петришина, в середньому країнам Європи знадобилося близько 8 років, щоб пройти шлях від кандидата на вступ до повноцінного члена ЄС [6, с. 27]. Ймовірно, така ж доля чекає й Україну. Наші громадяни повинні усвідомлювати, що попри величезну підтримку ЄС, вступ не буде миттєвим, і все одно Україні необхідно пройти всі етапи, що й іншим кандидатам, виконати всі необхідні реформи та досягти політичних й економічних критеріїв членства. З огляду на це вважаємо, що євроінтеграція нашої держави – це одне із найважливіших завдань у повоєнному відновленні України.

Для координування процесу євроінтеграції 4 липня 2022 року в м. Лугано (Швейцарія) була запланована міжнародна конференція, першочерговою метою якої було обговорити процес реформування публічних структур України. Однак через насильницьку інтервенцію РФ провідним стало питання післявоєнної відбудови нашої держави.

«За шість тижнів роботи понад 3 тисячі вітчизняних і міжнародних експертів, посадовців і парламентарів напрацювали тисячі сторінок свого бачення, яку державу ми будуємо й, головне, як ми будемо відновлювати Україну. Ми точно розуміємо, що план і дорожня карта відновлення мають бути готові ще до завершення цієї війни», — сказав Д. Шмигаль після проведення міжнародної конференції [8].

Згідно з цим Планом, відбудова буде здійснюватися поетапно:

1) початковий етап – це заходи з відновлення найважливіших об'єктів критичної інфраструктури до кінця 2022 року, зокрема, йдеться про ремонти підприємств малого й середнього бізнесу, а також приватні оселі та багатоповерхові житлові будинки;

2) перехідний етап – це реалізація більшості програм з єдиного Плану протягом 2022–2032 років;

3) кінцевий етап (після 2032) передбачає остаточну модернізацію економіки України та набуття статусу повноправного члена ЄС.

Для реалізації початкового етапу 21 квітня 2022 зусиллями Президента України й урядовців було створено Національну раду з відновлення України – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, метою якого є подолання негативних наслідків збройного конфлікту РФ проти України. До її складу ввійшли всі члени Кабінету Міністрів України, голови 16-ти комітетів Верховної Ради України, Голова Національного банку України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, керівник Офісу Президента, а також всі його заступники. Очолили Раду – Прем'єр-міністр України, керівник Офісу Президента та Голова Верховної Ради України. Сьогодні при Раді працює 24 робочі групи, які покривають (хоч і доволі своєрідно) весь спектр державної політики, за винятком зовнішньої політики, оборони та безпеки (адже саме за ці три сфери, відповідно до Основного Закону, відповідає Президент України).

Автори Плану погоджуються: зміст напрацювань групи з європейської інтеграції є релевантним для кожної з 24 груп Ради. У першу чергу це зумовлено тим, що процес європейської інтеграції є надзвичайно комплексним, а тому в більшості робочих груп Ради вже наявні напрацювання у сфері європейських стандартів функціонування державних структур. Водночас, група з європейської інтеграції прагнула не дублювати у своєму Плані напрацювання інших груп, а розробити загальні положення євроінтеграції, які будуть доречними для всіх секторів державного й місцевого управління [10].

Таким чином, європейська інтеграція – це багатовимірний процес, що потребує реформування всіх сфер життя людини. Сьогодні, незважаючи на безпрецедентну допомогу ЄС в здійсненні реформ, покликаних сприяти економічному зростанню та підвищенню добробуту населення, існують певні перешкоди різного характеру на шляху

України до ЄС. Відтак доцільним буде виокремити актуальні питання щодо європейської інтеграції нашої держави:

1) продовження активної фази повномасштабної війни. Ведення та наслідки цього збройного конфлікту щоденно призводять до критичних втрат людського, часового й фінансового ресурсу, уповільнюють темпи проведення реформ, а деякі навіть – унеможливлюють. Так, зокрема, через початок повномасштабної війни РФ проти України, швидкість прийняття законопроектів та підзаконних актів суттєво знизилась порівняно із планами, затвердженими Протоколом № 5 засідання Комісії з питань координації виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, з іншої сторони від 26 січня 2022 року;

2) зменшення обсягів торгівлі з ЄС, порушення логістичних і виробничих процесів з підприємствами-замовниками ЄС, і як наслідок – втрата українськими виробниками частини європейських споживачів, які можуть переорієнтуватися (тимчасово чи постійно) на інших постачальників. РФ продовжує блокувати більшість українських морських портів, що створює додаткові навантаження на залізничну й автомобільну системи транспортування товарів. Також особливо важливою є проблема створення нових пунктів пропуску на кордоні з державами-членами ЄС;

3) необхідність досягнення остаточного консенсусу держав-членів ЄС щодо підтримки України у набутті членства в ЄС у тому числі в контексті актуалізації дискусії серед країн ЄС щодо розширення на схід та Балкани, а також вживання заходів щодо розвінчування міфів та побоювань окремих держав-членів щодо наслідків розширення ЄС.

Так, І. Підоричева дійшла висновків, що зазначені вище проблеми мають як внутрішні, так і зовнішні аспекти. Серед тих, що мають внутрішній характер, слід, у першу чергу, виокремити проблеми протистояння серед владних структур, невідповідність законодавства стандартам ЄС, проблему подолання радянських стереотипів у громадськості, відсутність кадрового забезпечення євроінтеграційного курсу, його слабка фінансова та технічна підтримка, надмірна декларативність дій по відношенню до ЄС, часті кризові явища в економіці тощо [7, с. 715]. На нашу думку, усі ці проблеми мають спільні риси, а саме: українські політики сприймають європейську інтеграцію не як процес реформ та перетворень на користь держави та її нащадків, а як самоціль, що часто призводить до марних сподівань і неправдивих прогнозів щодо майбутнього України.

Для вирішення наявних проблем автори Плану пропонують вжити такі заходи:

1) запровадити прискорену процедуру розгляду законопроектів від ініціативних груп народних депутатів України;

2) долучити Україну до програми ЄС «Цифрова Європа» шляхом укладання відповідної угоди;

3) укласти Угоду про вантажні перевезення автомобільним транспортом між Україною та Європейським Союзом, а також оновити карти Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) для налагодження логістичних шляхів доставки продукції;

4) провести консультації з Європейською платіжною радою щодо умов/критеріїв приєднання України до SEPA та здійснити аналіз відповідності законодавства України актам права ЄС, які є необхідними для інтеграції учасників українського ринку платіжних послуг до SEPA.

Розглянемо ці положення детальніше.

Пам'ятаємо, що відповідно до ст.102 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань, а саме: 1) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження в цілому. За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (окрім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) одразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради [9].

У матеріалах робочої групи «Європейська інтеграція», що є частиною єдиного Плану з відновлення України, передбачено, що для досягнення узгодженості з європейськими стандартами, Україні потрібно прийняти 49 законопроектів. Погодьмося, що така процедура може тривати занадто довго. А тому автори Плану наголошують на необхідності обговорення тексту законопроекту за спрощеною процедурою.

Для вирішення цього питання звернемося до зарубіжного досвіду. Ю. Перерва у своєму дослідженні детально описує досвід Польщі, Литви та США у сфері законотворчості. Так, Регламент Республіки Польща передбачає не тільки скорочену процедуру розгляду законопроектів, а й процедуру розгляду термінових законопроектів. Перше читання проводиться одразу після отримання депутатами законопроекту, а на друге читання документ потрапляє навіть його доопрацювання у комісії. Статті 56 «а»-56 «к» Регламенту закріплюють таку процедуру розгляду термінових законопроектів: терміновий проект друкується негайно після його отримання, процедура вручення депутатам може заміщуватися (у необхідних випадках) повідомленням про потребу отримання його у канцелярії Сейму. Розгляд таких законопроектів відбувається у двох читаннях зі скороченням термінів читань. У Литовській Республіці терміновий порядок розгляду скорочується на строк між стадіями розгляду проекту – розглядом в основному комітеті, розглядом на засіданні Сейму, прийняттям. Ці проміжки часу повинні бути не менше одного робочого дня і не більше трьох робочих днів. У Конгресі США практично на усіх етапах проходження законопроекту є можливість скорочення строків його розгляду. Якщо законопроект є невідкладним, приймається рішення про звільнення від розгляду законопроекту у комітеті й приймається рішення про негайний розгляд у Палаті. Вона ж у своєму повному складі на пленарному засіданні розглядає проект лише один раз після слухань необхідного фактичного матеріалу й обговорення у комітеті [5, с. 34]. Таким чином, вважаємо, що для України буде корисним використання спрощеного порядку розгляду законопроектів.

5 вересня 2022 року Україна стала учасником програми «Цифрова Європа» та приєднається до проектів із фінансуванням на 6 млрд євро. Відповідну Угоду було підписано в рамках Ради асоціації Україна - ЄС у Брюсселі. На переконання міністра цифрової трансформації України М. Федорова, участь у цій програмі наближає українців до цифрового безвізу з ЄС [12]. Завдяки Угоді, наша держава отримає фінансування в таких напрямках, як розвиток штучного інтелекту, хмарних послуг, цифрових навичок і високопродуктивних комп'ютерів, а також фінансування для використання цифрових технологій в економіці й суспільстві. Програма також передбачає надання коштів у галузі кібербезпеки, однак цей напрямок недоступний для держав, які не є повноправними членами ЄС. Крім того, Європейська Комісія оголосила черговий раунд прийому конкурсних заявок в рамках Програми «Цифрова Європа», яка фінансуватиме Робочі програми на 2021–2022 роки у сумі 200 млн євро. Заявки можуть подавати приватні компанії, державні адміністрації, а також інші організації з країн-членів ЄС [12].

За повідомленням Європейської Комісії, 12 травня 2022 року з Україною було підписано Взаєморозуміння високого рівня щодо оновлення карт Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) у межах політики Комісії з розповсюдження TEN-T на сусідні країни [11]. Зауважимо, що політика TEN-T спрямовується на впровадження та розвиток загальноєвропейської мережі залізничних ліній, доріг, внутрішніх водних шляхів, морських судноплавних маршрутів, портів, аеропортів і залізничних терміналів. Завдяки ухваленню відповідного рішення, Європейська Комісія зобов'язується у середньостроковій та довгостроковій перспективі працювати над підвищенням інфраструктурних можливостей нових експортних коридорів України, а також у кінцевій меті усунути прогалини й технічні бар'єри між європейською спільнотою й Україною у сфері соціальної, економічної та територіальної єдності. Так, станом на 29 жовтня 2022 року, надійшла пропозиція щодо розширення чотирьох міжнародних коридорів України та Молдови: Північно-Балтійський коридор буде з'єднаний з Україною через Львів і Київ, до коридору Балтійське море – Чорне море – Егейське море запропонували додати Львів і Одесу. Львів, крім того, стане частиною коридору Балтійське море – Адріатичне море й коридору Рейн-Дунай. Зважаючи на критичну ситуацію з чорноморськими портами України, міжнародна спільнота також наголошує на необхідності побудови залізничних колій європейського зразка [11].

Операції з переказу коштів з-за кордону в Україну та навпаки завжди були актуальною послугою для українців, а після російського вторгнення, коли мільйони наших громадян стали вимушеними біженцями, їхня важливість зросла ще більше.

Сьогодні найпопулярнішою світовою системою міжнародних банківських переказів є SWIFT (англ. – *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*). Вона працює у понад 200 країнах і підтримує більшість світових валют. Тобто гроші в Україну можна переказувати навіть з екзотичних острівних країн Карибського басейну чи Океанії. Однак, коли йдеться про терміновий переказ грошових сум – цей варіант не найкращий, оскільки строк проходження SWIFT-платежу

коливається від одного до трьох днів. Поряд з цим, беззаперечним залишається той факт, що після проходження платежу гроші гарантовано опиняються на банківському рахунку отримувача, який, у свою чергу, може використовувати їх на власний розсуд [4].

На противагу системі SWIFT не менш успішно функціонує система SEPA (англ. – *Single Euro Payments Area)*, яка локалізується винятково у межах європейського континенту. Як зрозуміло з назви, перекази тут здійснюються лише в євро. Учасниками системи є 36 країн (також існує система миттєвих переказів SEPA Instant, до якої під'єднані 23 країни). Головні переваги SEPA — швидкість переказів та низькі комісії. Переказ здійснюється лише один робочий день (а також миттєво у SEPA Instant). Крім того, для приватних клієнтів він зазвичай безкоштовний (хоча банки-партнери можуть встановлювати власні комісії у розмірі кількох євро). Сьогодні в Україні здійснити перекази через SEPA можуть користувачі лише декількох банків, і що важливо, державних серед їхнього переліку немає [13]. Однак незабаром, з огляду на положення Плану післявоєнного відновлення України, ситуація може змінитися на краще, адже ще влітку 2022 року Національний банк України почав активну роботу з повноцінного приєднання України як кандидата на членство у ЄС до зони дії SEPA.

Висновки. Таким чином, сьогодні Україна продовжує вибудовувати партнерські відносини з провідними європейськими державами для захисту своєї незалежності, відновлення територіальної цілісності та відбудови зруйнованих міст і селищ. Однак за таких критичних умов на перший план виходить не тільки питання пошуку партнерів, але й створення узгодженого плану щодо післявоєнної відбудови України. В умовах повномасштабного вторгнення Росії узгодженість і координація дій центральної влади та органів місцевого самоврядування, а також допомога партнерів України є критично необхідними для перемоги над ворогом та відбудови країни.

Члени робочої групи «Європейська інтеграція», які підготували свою Програму для єдиного Плану післявоєнного відновлення України, переконані: Україна вже скоро завершить переговорний процес стосовно вступу до ЄС та стане повноправним членом міжнародної спільноти. Якість життя українців гарантовано буде співставною з якістю життя громадян ЄС, адже вже сьогодні національні урядовці зробили перші кроки в розбудові інституційної структури України, яка чітко відповідає політиці згуртованості. Так, зокрема, наша держава вже долучилася до програми ЄС «Цифрова Європа» шляхом укладання відповідної угоди, провела консультації з Європейською платіжною радою щодо умов/критеріїв приєднання України до SEPA, а також оновила й значно розширила карту TEN-T для налагодження логістичних шляхів доставки продукції.

Проведене дослідження не претендує на остаточне вирішення усіх аспектів обраної проблеми, однак подальша перспектива може бути спрямована на пошук інших шляхів до пришвидшення процесів євроінтеграції в Україні.

Література

1. Богуславець М.П. Перспективи післявоєнного відновлення сфери туризму в Україні. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 41. С. 1–6.

2. Кравченко Д.О. Програма відновлення України. *Multidisciplinary academic notes. Science research and practice* : зб. матеріалів доп. учасників *XXIV International scientific and practical conference., June 21-24, 2022*. Madrid, Spain, 2022. С. 154–157.

3. Лазавера Н.О. Особливості післявоєнного відновлення економіки України. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 41. С. 1–8.

4. Міжнародна система SWIFT. *Південний банк*. : веб-сайт. URL: https://bank.com.ua/swift (дата звернення: 01.11.2022).

5. Перерва Ю.Г. Прийняття законів парламентом України. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 5(185). С. 33–36.

6. Петришин О.О. Євроінтеграція України: аспект прав людини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 1. С. 2–28.

7. Підоричева І.С. Євроінтеграція України у сфері досліджень та інновацій: стан, виклики, заходи прискорення. *Журнал європейської економіки*. 2022. № 4(79). С. 710–731.

8. План відновлення України оцінюють у 750 млрд доларів – Шмигаль. *Новини і політика*. : веб-сайт. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-vidnovlennia-ukrainy-750-mlrd-dolariv/31928571.html (дата звернення: 01.11.2022).

9. Про регламент Верховної Ради України : Закон України №1861-VI від 10 лютого 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №14 (дата звернення: 01.11.2022).

10. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Європейська інтеграція». *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/european-integrat ion.pdf (дата звернення: 01.11.2022).

11. У Європарламенті розповіли про приєднання України до мережі TEN-T. *Rail.insider*: веб-сайт. URL: https://www.railinsider.com.ua/u- yevro parlamenti-rozpovily-pro-pryyednannya-ukrayiny-ta-moldovy-do-merezhi-ten-t/ (дата звернення: 01.11.2022).

12. Україна може приєднатися до програми «Цифрова Європа». *Укрінформ* : веб-сайт. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3488043-ukraina-moze-priednatisa-do-programi-cifrova-evropa-fedorov.html (дата звернення: 01.11.2022).

13. Україна планує приєднатися до роумінгу ЄС та єдиної зони платежів SERA. *Укрінформ*. : веб-сайт. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3491151-ukraina-planue-priednatisa-do-roumingu-es-ta-edinoi-zoni-plateziv-sepa.html (дата звернення: 01.11.2022).

14. Як війна в Україні змінює громадську думку в Європі та світі. *Lb.ua*. : веб-сайт. URL: https://lb.ua/world/2022/05/11/516489_yak_viyna_ukraini_zminyuie_gromadsku.html (дата звернення: 01.11.2022).

Гришко В. І.,
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри спеціальних юридичних дисциплін
Національного університету водного
господарства та природокористування

Киричук Б. С.,
студентка ІІІ-го курсу
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного
господарства та природокористування

УДК 351.9.339.92(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.6

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Ізбаш К. С., Домброван Н. В.

Статтю присвячено дослідженню особливостей державного управління в процесі міжнародної інтеграції України на сучасному етапі. Розглянуто поняття «інтеграція», «державне управління», «європейський адміністративний простір». Звернено увагу, що 23 червня 2022 року Україні надано статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що юридично закріпило на загальноєвропейському рівні євроінтеграційний вибір Українського народу.

Аргументовано, що в європейському дискурсі поняття «державне управління» охоплює три виміри, яким відповідають врядування, менеджмент та адміністрування. Доведено, що ефективність системи державного управління, послідовність, гармонійність та узгодженість державної політики можливі лише за умови, коли всі три виміри послідовно, гармонійно й узгоджено взаємопов'язані. Розкрито поняття «європейський адміністративний простір» як середовище, в якому європейські держави можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати.

Встановлено, що провідну роль як у формуванні, так і у реалізації державної політики відіграє наявність необхідних для цього ресурсів, до яких необхідно включати не тільки кадрові, фінансові та матеріально-технічні, а й організаційні, інформаційні, методичні, інструментально-технологічні. Тому важливим складником алгоритму державного управління у сфері інтеграції України є контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги відповідним структурам (силам і засобам).

Визначено, що для запровадження ефективної державної політики дуже важливо на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Державна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах.

Встановлено, що досягнення поставлених цілей у сфері забезпечення національних інтересів України практично неможливе без розробки і послідовного проведення єдиної гнучкої державної політики, в тому числі і у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, без створення і впровадження в життя єдиної системи взаємоузгоджених і всебічно зважених заходів економічного, політичного й організаційного характеру, адекватних викликам щодо життєво важливих інтересів України.

Ключові слова: *інтеграція, державне управління, європейський адміністративний простір, врядування, менеджмент, адміністрування, державна політика.*

Izbash K. S., Dombrovan N. V. Public administration in the process of international integration of Ukraine: features and challenges at the current stage

The article is devoted to the study of the peculiarities of state administration in the process of international integration of Ukraine at the current stage. The concept of "integration", "state administration", "European administrative space" is considered. Attention is drawn to the fact that on June 23, 2022 Ukraine was granted the status of a candidate for accession to the European Union, which legally established the European integration choice of the Ukrainian people at the pan-European level.

It is argued that in the European discourse, the concept of "public administration" covers three dimensions, which correspond to governance, management and administration. It has been proven that the efficiency of the public administration system, the consistency, harmony and coherence of the state policy are possible only if all three dimensions are consistently, harmoniously and coherently interconnected. The concept of "European administrative space" is revealed as an environment in which European states can effectively interact and cooperate.

It has been established that the leading role in both the formation and implementation of state policy is played by the availability of the resources necessary for this, which must include not only personnel, financial and material and technical resources, but also organizational, informational, methodological, instrumental and technological ones. Therefore, an important component of the public administration algorithm in the field of integration of Ukraine is monitoring the implementation of approved measures and providing assistance to relevant structures (forces and means).

It was determined that for the introduction of an effective state policy, it is very important to provide the main criteria for evaluating its effectiveness at the stage of formation. State policy should focus on

© Ізбаш К. С., Домброван Н. В., 2022

economic, social, organizational, innovative and other aspects.

It has been established that the achievement of the set goals in the field of ensuring the national interests of Ukraine is practically impossible without the development and consistent implementation of a single flexible state policy, including in the field of European and Euro-Atlantic integration, without the creation and implementation of a single system of mutually agreed and comprehensively balanced measures of economic, of a political and organizational nature, adequate to the challenges regarding the vital interests of Ukraine.

Key words: *integration, public administration, European administrative space, governance, management, administration, public policy.*

Постановка проблеми та її актуальність. Одним із пріоритетних напрямів подальшого розвитку України є курс на європейську інтеграцію. Подальший розвиток демократизації українського суспільства та перехід України до моделі Європейської представницької демократії передбачає рівноправну взаємодію органів влади і громадянського суспільства, зростання економіки, розвиток системи підготовки висококваліфікованих фахівців для різних сфер діяльності суспільства.

За роки існування Європейський Союз став могутнім та впливовим, він перетворився на рушійну силу, що відіграє провідну роль у світовій політиці, економіці та культурі. В європейському просторі, будь-то економічному, соціальному чи гуманітарному, відмовилися від кордонів та зайвих перепон, що дало можливість вільно пересуватися людям, продуктам та капіталу, безмежному обміну інформацією, науковим та культурним надбанням [8, с. 65].

Важливим аргументом євроінтеграційного курсу України є також те, що на сьогодні це не лише курс політичної еліти суспільства, а воля всього народу, який відстояв своє право побудови суспільного життя за європейськими стандартами на Революції Гідності, що відбулася у 2014 році.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію досліджують вітчизняні вчені: О. Андрійко, Ю. Бажал, Я. Базилюк, М. Білоусов, М. Борсук, О. Власюк, Л. Гайдуков, А. Гальчинський, І. Грицяк, М. Квятковський, І. Коліушко, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Крисаченко, В. Куйбіда, О. Кушніренко, О. Литвиненко, В. Манжола, П. Мартиненко, Т. Мотренко, О. Павлюк, Р. Петров, А. Селіванов, А. Ткаченко, А. Філіпенко, В. Шамрай та ін.

Мета дослідження полягає у розкритті особливостей державного управління в процесі міжнародної інтеграції України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Європейська інтеграція стосується майже всіх сфер життєдіяльності країни – суспільно-політичної, соціально-економічних перетворень, технічних, технологічних і виробничих стандартів, громадянського суспільства. Як свідчить досвід країн-кандидатів, процеси європейської інтеграції супроводжуються пристосуванням національних систем планування, управління та контролю до процедурних вимог і правил ЄС; удосконаленням системи комунікацій і координації та створенням ефективних інституційних механізмів для здійснення співробітництва з органами ЄС та державами-членами; реструктуризацією органів державної влади, розвитком їх адміністративної спроможності.

23 червня 2022 року Україні був наданий статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що вкотре юридично закріпило на загальноєвропейському рівні євроінтеграційний вибір Українського народу.

Для ґрунтовного дослідження звернемося до ґенези поняття «інтеграція». У сучасному суспільстві термін «інтеграція» вживається дуже часто, а вперше його було запроваджено на початку XX століття, в 30-х роках. Інтеграція походить від латинського integration – поновлення, відновлення та integer – цілий, тобто це процес об'єднання, згуртування, взаємопроникнення будь-яких елементів (частин) в одне ціле, а якщо розглядати це поняття в рамках регіону, країни, світу, то відповідно цей процес буде відбуватися завдяки об'єднанню політичних, економічних, державних, а також громадських структур [3; 5]. З цього випливає значення терміна «євроінтеграція», який у загальному розумінні означає процес соціально-політичної, фінансово-економічної та соціокультурної інтеграції та уніфікації європейських держав. Європейська інтеграція досягається за допомогою розширення ЄС та Ради ЄС загалом. Зазначений термін не є вичерпним та охоплює набагато більше процесів [6, с. 118].

Зважаючи на актуальність теми дослідження, варто також дослідити поняття «державне управління». В європейському дискурсі поняття «державне управління» охоплює три виміри, яким відповідають три англомовні терміни: governance – врядування, management – менеджмент та administration – адміністрування [9, с. 149].

Врядування – визначення загального курсу розвитку держави, цілей політики на найближчий період; встановлення пріоритетів та вироблення моделі й механізмів координації політики; визна-

чення інституцій, що мають відігравати провідну роль в інтеграційних процесах, а також основних стейкхолдерів (зацікавлених сторін) і партнерів; а головне – це вироблення політичного консенсусу, досягнення суспільної згоди.

Менеджмент – реалізація стратегій і досягнення визначених цілей. Тут завдання полягає в тому, щоб, спираючись на наявну інституційну систему, використовуючи та вдосконалюючи наявні механізми координації та співробітництва, вибрати найкращі інструменти реалізації інтеграційної політики, мобілізувати ресурси, в тому числі людські, визначити ключових виконавців, знайти шляхи забезпечення потреб тощо. Слід зазначити, що у сучасних умовах європейської інтеграції України, щоб реалізувати єдину урядову стратегію, керівникам окремих міністерств і відомств слід визначити спільні пріоритети, визнати спільні параметри діяльності, намагатися уникати неузгодженостей, бути готовими до переговорів у разі конфліктних політик, шукати згоди та врегулювання конфліктів, спиратися на механізм посередництва, постійно обмінюватися інформацією та не припиняти процесу консультацій.

Адміністрування – налагодження внутрішньоінституційних процедур і процесів, які сприятимуть безперебійному функціонуванню інституцій та їхніх підрозділів: виконанню функціональних обов'язків державними службовцями; запровадженню належного планування, звітності, контролю та оцінювання; удосконаленню процесів обігу інформації та комунікації тощо. Адміністрування також стосується правил і процедур міжінституційної співпраці, адже посередництво, переговори між різними відомствами, пошуки консенсусу, врегулювання конфліктів, консультації з іншими міністерствами, організація обміну інформацією із зацікавленими сторонами і налагодження зворотного зв'язку – все це вимагає певних процедур і правил. Ці виміри державного управління теоретично можна розглядати окремо один від одного. Проте ефективність системи державного управління, послідовність, гармонійність та узгодженість державної політики можливі лише за умови, коли всі три виміри послідовно, гармонійно й узгоджено взаємопов'язані – жоден не працює ефективно без двох інших. У такому випадку таке поняття, як «інтегроване державне управління» (joined up government), працює у синергетичному режимі, який вкрай необхідний для ефективної координації та дієвої реалізації державної політики, особливо таких її пріоритетних напрямів, як європейська та євроатлантична інтеграція [4, с. 48].

Подальшого розвитку набуло також поняття «європейський адміністративний простір» – середовище, в якому європейські держави можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати. Зокрема, європейський адміністративний простір спирається на: європейські принципи державного управління: відкритість і прозорість, активну участь громадян, підзвітність, результативність та узгодженість; єдині стандарти, наприклад, спільні цінності, які регулюють організацію державної служби: неупередженість і доброчесність державних службовців, професійність і політичну нейтральність державної служби; спільні норми і принципи адміністративного права: право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство Співтовариства; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; своєчасність дій та рішень державних органів; нагляд за функціонуванням адміністрації та право на оскарження адміністративних рішень у суді; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії та інше; схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень: консультації з громадськістю та зацікавленими сторонами у процесі прийняття рішення; створення центру координації політики європейської інтеграції в уряді; створення міжвідомчих робочих груп для опрацювання національної позиції і вироблення стратегії поведінки у Брюсселі; регулярні зустрічі міністрів або керівників державних служб країн-членів ЄС [7, с. 241].

Оскільки провідну роль як у формуванні, так і в реалізації державної політики відіграє наявність необхідних для цього ресурсів, державна політика не може бути декларативною, не забезпеченою достатніми для її здійснення ресурсами. До ресурсів державної політики необхідно включати не тільки кадрові, фінансові та матеріально-технічні, а й організаційні, інформаційні, методичні, інструментально-технологічні. Тому важливим складником алгоритму державного управління у сфері євроатлантичної інтеграції України є контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги відповідним структурам

(силам і засобам). Тим паче варто зазначити, що, як свідчить практика, Україна рухається до європейських стандартів, образно кажучи, на різних швидкостях.

Для запровадження ефективної державної політики дуже важливо ще на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це найбільш складне питання, тому що в державі немає досвіду оцінювання ефективності державної політики взагалі, а не тільки політики європейської та євроатлантичної інтеграції. Державна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах. З огляду на викладене можна зробити такі висновки.

По-перше, неможливо розробляти інтеграційну стратегію дій без попереднього визначення пріоритетів розвитку держави, без встановлення конкретних обмежень і орієнтирів (чисельності сил та засобів, обсягів фінансування), без оцінки спроможності наявних сил та засобів виконувати покладені на них функції (не загалом, а конкретних сил і конкретних функцій), без оцінки загроз та їх рівня тощо.

По-друге, під час реформування (адаптування або приведення системи державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції у збалансоване положення) постає проблема вибору з кількох альтернативних рішень. На найвищому політичному рівні вибір полягає у визначенні пріоритетів і стратегічних цілей держави, можливих союзників і стратегічних партнерів, напрямів і глибини співробітництва з міжнародними організаціями, обсягів бюджетного фінансування і матеріально-технічного забезпечення цього співробітництва.

По-третє, процес державного управління механізмами європейської та євроатлантичної інтеграції України має інтеграційний характер. Він передбачає зворотні зв'язки для внесення коректив, якщо в рамках визначених обмежень не вдається забезпечити потрібну ефективність системи державного управління цими процесами. Коригування може відбуватися також на різних рівнях.

По-четверте, оцінка спроможності сил і засобів системи державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції виконувати функції і завдання за призначенням, оцінка ризику і можливих наслідків їх невиконання, вибір однієї із кількох альтернатив, обґрунтування тих чи інших змін – усі ці дії передбачають обов'язкове проведення розрахунків. Це не означає, що виключаються якісні оцінки й обґрунтовуються очевидні речі. Суть полягає в тому, що державна політика інтеграції не може ґрунтуватися на вербальних (усних) оцінках кількох експертів. Надто високою є ціна помилкових рішень – ось чому керівники держави не повинні визначати нереальні терміни приєднання (входження) до певних міжнародних структур [10, с. 370].

Як свідчить досвід підготовки до вступу до ЄС постсоціалістичних країн, реформовані системи державного управління виступають каталізаторами європейської інтеграції [1, с. 11]. Використання їхнього досвіду допоможе Україні прискорити та активізувати євроінтеграційні процеси та реалізувати свої євроінтеграційні прагнення.

У кожній державі є система інститутів, що формують і реалізують політику. Під інститутом державної політики ми в цьому випадку розуміємо організовану систему, що поєднує значимі норми, установки і процедури, які задовольняють основним потребам суспільства, зокрема у вибраній сфері діяльності. Цілеспрямований розвиток системи інститутів, що формують та забезпечують реалізацію політики, своєю чергою, також є певною інституціональною політикою. Серед засобів реалізації політики найважливішим є влада, тобто право і можливість приймати управлінські рішення, визначати дії організацій та людей для досягнення поставлених цілей, що виступає як система владних повноважень з реалізації моделі політики. Влада організовує суспільство на досягнення сформульованих цілей та завдань, використовуючи фінансові, матеріальні, кадрові та інші ресурси. Важливим чинником реалізації політики є політична культура, що характеризує здатність організацій та людей здійснювати політичне життя відповідно до норм і досягнень науки, моралі. Кожна політика характеризується тим чи іншим рівнем та типом політичної культури, орієнтиром на ті чи інші наукові концепції та суспільні цінності. Проблема формування політичної культури в Україні залишається досить актуальною, особливо у сфері державного управління, де вона є складовою частиною професійної підготовки державних службовців.

Під державною політикою (напрямом державної політики) будемо розуміти дії (чи бездіяльність) системи органів державної влади згідно з наперед визначеними цілями, напрямами і принципами у відповідній галузі державного управління [2, с. 67]. Якщо взяти до уваги це визначення державної політики, розробку останньої в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України можна представити

у вигляді послідовних взаємопов'язаних етапів, а саме: визначення мети та головних цілей державної євроінтеграційної політики, її пріоритетів, виходячи зі стратегії, програм і планів розвитку держави; розроблення комплексу заходів з реалізації пріоритетних напрямів інтеграції; експертиза заходів з питань інтеграції; з'ясування умов та обмежень, включаючи ресурсні обмеження, за яких буде реалізовуватися інтеграційна політика; прийняття рішення щодо виконання заходів з питань інтеграції; вибір відповідних засобів, інструментів і дій у межах вибраної політики і практична реалізація затверджених заходів; контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги; оцінка результативності проведених інтеграційних заходів і виявлення та діагностування проблем у межах реалізації вибраної політики. У такому випадку одне з головних завдань вищого керівництва держави – досягати максимальної ефективності євроінтеграційної політики за мінімуму затрат і мінімізації збитків та загроз національним інтересам.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що досягнення поставлених цілей у сфері забезпечення національних інтересів України практично неможливе без розробки і послідовного проведення єдиної гнучкої державної політики, в тому числі і у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, без створення і впровадження в життя єдиної системи взаємоузгоджених і всебічно зважених заходів економічного, політичного й організаційного характеру, адекватних викликам щодо життєво важливих інтересів України.

Література

1. Войтович Р.В. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 2. С. 1–12. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10vrvfsr.pdf (дата звернення: 28.11.2022).

2. Василенко С.Д. Європейський вибір України : монографія. Одеса : Видавінформ ОНМА, 2003. 212 с.

3. Загальне поняття та значення європейської інтеграції. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec2.html (дата звернення: 28.11.2022).

4. Курс України на інтеграцію до Європейського Союзу: регіональні виміри громадської підтримки : монографія / Ред. Ю.І. Макар. Чернівці : Прут, 2002. 88 с.

5. Інтеграція. *uk.wikipedia.orgn* : вебсайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.

6. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навчальний посібник / І.В. Артьомов та ін. Ужгород : Ліра, 2008. 654 с.

7. Міжнародна інтеграція : навчальний посібник / І.В. Артьомов та ін. Ужгород : Ліра, 2008. 387 с.

8. Тиркус Ю.С. Теоретичні засади дослідження процесів політичної інтеграції. *Вісник СевНТУ. Серія «Політологія»*. 2013. Вип. 145. С. 100–104.

9. Тригуб О.І. Теоретичні засади європейської інтеграції. *Грані*. 2013. № 9. С. 148–153.

10. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2013. 474 с.

Ізбаш К. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Домброван Н. В.,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету
внутрішніх справ

UDC 342(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.7

HISTORY OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE AT VARIOUS STAGES OF THE COUNTRY EVOLVEMENT. THE EUROPEAN CHOICE OF UKRAINE

Kaliuzhna S. V., Petrova N. O., Bondar N. A.

This scientific article focuses on the essence and historical development of the institution of local self-government in Ukraine at various stages of our country's evolvement, the historical traditions of the formation and development of local self-government, as well as the European choice of Ukraine. Today, the researchers distinguish the historical and constitutional model of self-government in Ukraine in their studies devoted to the development of this institution of power. In this study, we will focus on the historical model of self-government in Ukraine.

At the current stage of Ukraine's development as a democratic, social state of law, taking into account recent global changes, the development of local self-government is among the priorities of state policy. The European choice made by the population of Ukraine resulted in newfound relevance of implementation of ratified treaties with EU countries, including the provisions of the European Charter of Local Self-Government, and also ensured the quality development of the country's regions as an important component of Ukraine's economic system.

At the turn of the 20th and 21st centuries, with the confirmation of its European choice, Ukraine announced its strategic goal to access the European Union.

As an integral part of Europe, Ukraine is guided by the model of socio-economic development applicable in leading European countries. The process of European integration of Ukraine as the transformations taking place in the state is aimed at achieving political stability, development of democracy, observance of the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms, gender equality and non-discrimination and the introduction of social standards of EU member states in Ukraine, as well as increasing the level of support by society for Ukraine's strategic goal of accessing the EU.

Key words: *local self-government, periodization, Europeanization, Russification, Ukrainization, Magdeburg law, Cossack state, state of law, European Union.*

© Kaliuzhna S. V., Petrova N. O., Bondar N. A., 2022

Калюжна С. В., Петрова Н. О., Бондар Н. А. Історичний розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні на різних етапах становлення країни. Європейський рівень України

У науковій статті досліджено сутність та історичну природу розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні на різних історичних етапах нашої держави, історичні традиції становлення та розвитку місцевого самоврядування, а також Євроінтеграційний вибір України. Сьогодні, приділяючи увагу розвитку місцевого самоврядування на теренах України, дослідники, як правило, виділяють історичну та конституційну модель самоврядування в Україні. В даній роботі зупинимося на історичній моделі самоврядування в Україні. В цілому можна погодитись з періодизацією розвитку місцевого самоврядування, запропонованою І. Грицяком, за нею місцеве самоврядування у своєму розвитку пройшло 4 основні етапи.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, враховуючи останні глобальні зміни, розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Європейський вибір населення України актуалізував проблему імплементації ратифікованих угод із країнами ЄС, включаючи положення Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечив якісний розвиток регіонів країни як важливий компонент економічної системи України.

На рубежі XX-XXI століття Україна, підтверджуючи свій європейський вибір, проголосила свою стратегічну мету – вступ до Європейського Союзу. Як невід'ємна частина Європи Україна орієнтується на чинну в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку. Процес європейської інтеграції України як здійснення перетворень у державі орієнтований на досягнення політичної стабільності, розвиток демократії, дотримання верховенства права, повагу до прав людини та основоположних свобод, гендерну рівність і недискримінацію та впровадження в Україні соціальних стандартів держав – членів ЄС, а також підвищення рівня підтримки суспільством стратегічної мети України – вступу до ЄС.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, періодизації, європеїзація, русифікація, українізація, Магдебурзьке право, козацька держава, правова держава, Європейський Союз.*

Problem statement. The problem of identifying the main stages of the local self-government development in Ukraine was raised by various researchers. In general, the periodization of the local self-government development proposed by I. Hrytsiak is considered acceptable. According to this periodization, the development of local self-government has four main stages: from the beginning to the pre-state era, followed by the time of the Eastern Slavs, further Europeanization and subsequent Russification, and up to attempts of Ukrainization that started in the 20's of the 20th century and is still lasting. The origin and development of self-government in Ukraine was marked by many peculiarities determined both by the policy of the power circles of the state, which included Ukrainian lands, and by the domestic economic, social and cultural needs of the region. It is important to emphasize that different stages of the history of local self-government in Ukraine were characterized by alternating prosperity and decline, or a complete prohibition. It is appropriate to determine that, under the conditions of independence of Ukrainians and the buildup of a state of law with distributed power, the local self-government as an institution and process is observed to activate. With the confirmation of its European choice, Ukraine announced its strategic goal to access the European Union. The requirements for potential EU members largely coincide with the tasks that must be solved in our country, and, firstly, with those related to the development of democratic processes, people's quality of life, etc.

The development of self-government in Ukraine was marked by many peculiarities determined both by the policy of the power circles of the state, which included Ukrainian lands, and by the domestic economic, social and cultural needs of the region. Different stages of the history of local self-government in Ukraine were characterized by alternating prosperity and decline, or a complete prohibition. With the independence of Ukrainians, the rule of law and division of power, a local self-government as an institution and process is intensifying.

Local self-government is a product of the long-lasting development of human civilization and it dates back to tribal self-government, which existed even before the emergence of the state. Elements of local self-government are well known since ancient times. Attempts to build a Ukrainian model of local self-government were made by all independent Ukrainian governments (General Secretariat, Hetmanate, Directorate), and this is the reason why this time could be considered a milestone from which the process of Ukrainization in the self-government development started. The numerous laws and by-laws implemented since 1991 (including the Constitution of Ukraine) enabled to an extent the national system of local self-government to develop and improve its own model.

The process of Ukraine's formation as a democratic and social state of law, first of all, involves the establishment of effective interaction among executive authorities, local self-government bodies and structural formations of political parties and institutions of civil society. Such interaction should be based on partnership, mutual interest in achieving goals related to democratization of all spheres of public administration and social life, socio-economic and spiritual progress, comprehensive protection of human and citizen rights and liberties.

It should be noted that at the current stage of the development of Ukraine as a democratic and social state of law, taking into account the recent global changes, the development of local self-government is among the priorities of state policy. The European choice made by the population of Ukraine resulted in newfound relevance of implementation of ratified treaties with EU countries. Subject to the importance of this problem, the need arises – at the current stage of development of all branches of government – to improve the theory and practice of modern state-building affected by transformations in the political system of society, the implementation of administrative-territorial, regional reforms, establishment of constructive social partnership between the center and territories. During the promulgation of reforms in Ukraine, which were aimed at building-up statehood in general and a modern European state as well, a number of measures were taken to decentralize power. Study of this problem is of particular relevance since the search for an optimal model of local government requires an analysis of own historical experience and the experience of European countries.

Analysis of recent research and publications.

Domestic experience of local self-government is studied in various directions. In particular, the establishment and development of local self-government are studied by I. Kozyrev [1, p. 11], S. Serohin [2, p. 111–120] et al. Legal aspects are examined by M. Baimuratov [3, p. 14-17], O. Batanov [4, p. 18-22], M. Korniienko [5, p. 348–355], M. Pukhtinskyi [6, p. 37], and regional aspects

are studied by O. Vlasiuk [7, p. 5–18], F. Serban [8, p. 7–14] et al. The contemporary reformation is reflected in the works by A. Selivanov [9, p. 6], M. Sydorchuk [10, p. 7], P. Pokataiev [11, p. 116–120], T. Andriievskyi [12, p. 46–47].

The studies of legal literature proved that at various stages of the formation of Ukraine as an independent state, scientists considered various problems arising in the performance of local self-government bodies (LSG) within the scope of constitutional, municipal and administrative law. At the same time, the new conditions of today drew attention to the analysis of those works that took into account European integration, reform of LSG, the task of building-up an information society in Ukraine.

This article aims to conduct a comprehensive analysis of the institution of local self-government in Ukraine at various historical stages of the state development. To achieve this aim, the task was set to determine the historical traditions of the development and formation of local self-government, emphasize the importance of rapprochement with the EU for the creation of reliable mechanisms of political stability, democracy and security, as well as guaranteeing tools for the buildup of democratic institutions in Ukraine.

Statement of basic materials.

The basic idea of this article is that the historical traditions of the development of local self-government of Ukraine in its modern territorial dimensions have gone through a very difficult historical path. Dating back to the times of Kievan Rus, Ukrainian local self-government for centuries was under constant influence of Eastern and Western political cultures resulting from the special geopolitical position of our country. The variety of approaches of researchers, first of all, to the analysis of historical realities that existed in different eras in different regions of the country and determined its origin, formation and emergence of features specific to the functioning and development of local self-government in the Ukrainian state, have not yet enabled to make a clear, complete and objective picture of it [13, p. 83]. Certain complications in this article are also caused by a still strong stereotype, which impedes some scientists to perceive the heredity of Ukrainian statehood with all its institutions dating back to the times of Kievan Rus and throughout the following centuries. However, such 'inferior' and distorted ideas about the historical durability of Ukrainian statehood are too easily broken by the so-called theory of three elements (or the sociological concept of the state) developed by the German political scientist Georg Jellinek (1851–1911) [14, p. 1]. According to this theory, the organic components of any state are the territory of the state, the people of the state, and the power of the state. As known, all three elements were fully available in Kievan Rus. They were also present to a greater rather than lesser extent. Thus, such Ukrainian states as the Principality of Galicia-Volhynia, the Cossack state of the second half of the 17th century, the Ukrainian People's Republic, the West-Ukrainian People's Republic and the Ukrainian Soviet Socialist Republic, which existed with varying degrees of development in different eras within the territory of modern Ukraine and were destroyed by warriors (except for the Ukrainian SSR), could undoubtedly be considered as the historical stages of the development of one single state of Ukraine [15, p. 309]. Today, when highlighting the development of local self-government in Ukraine, the researchers usually highlight the historical and constitutional model of self-government in Ukraine. It is appropriate to support the position and dwell on the theory developed by I. Hrytsiak. He distinguishes four historical models for periodization of local self-government in Ukraine:

1. Origin, formation and development of domestic forms of local self-government based on a kindred and a sovereign community; its chronological framework reached the time of the emergence and formation of the state of the East Slavic tribes on Ukrainian lands and up to the middle of the 14th century.

2. Europeanization, which was characterized by a combination of local forms of self-government with elements of the West-European forms of self-government (in particular, the German city of Magdeburg), began in the middle of the 14th century and ended in the first half of the 19th century.

3. Russification of domestic local self-government in the territory of modern Ukraine, the greater part of which, and in particular the central, eastern, and later southern regions, was part of Tsarist Russia. Although the process of Russification in the local self-government of Ukraine began somewhere at the end of the 17th century, it reached its peak in the 19th century and at the beginning of the 20th century.

4. An attempted Ukrainization of local self-government, which should be considered to start in the 20's of the 20th century and is still going on [16]. One of the supporters of this periodization,

I. Lytvynenko, considers it expedient to distinguish the fifth stage, namely, the modern reform of local self-government, which is characterized by contradictory processes of choosing the optimal model for arrangement of local self-government in Ukraine based on the main international municipal standards and the distinctive features of the Ukrainian community development [17, p. 43–49].

It should be stressed that the problem of identifying the main stages of the local self-government development in Ukraine was raised by various authors. Using the periodization of the local self-government development proposed by I. Hrytsiak as a basis, the history of local self-government should be reviewed more closely. The origin, formation and development of domestic forms of local self-government began in the pre-state era of the East Slavic tribes. First of all, these processes spread to the Polans, their families, which were related by blood and were called a kindred. Over time, blood kinship was replaced with neighborhood, i.e. proximity by residence rather than origin [18, p. 14]. In this way, small settlements like hamlets formed occupying the entire neighborhood, i.e. a certain territory, which can be compared with a district, a region in modern terms. Owing to neighborly communication among the villages, towns and regions, the rules of conduct were spreading territorially and taking unified forms (now we call it customary law).

Taking into account the fact that the majority of immigrants coming to the Ukrainian lands were Germans and Poles, local self-government was based mainly on German law, which was widely applied in the management of towns in Germany, Poland, and other Central European countries. In this way, the foundation was created for the spread and rooting of the principles of self-government applied in the German town of Magdeburg (hence Magdeburg law) in the coming centuries in the majority of Ukrainian towns, and later also of individual models of local self-government in other towns and states neighboring Ukraine [19, p. 111]. The essence of Magdeburg law, according to N. Kaminska, was that the town population was liberated from the jurisdiction of the government administration (feudal lords, governors, proxy rulers, etc.) and the town was given the opportunity of self-government on a corporate basis. The community included burghers, i.e. residents of the town, but only those who lived outside the land territory that belonged to the bishop or the princely castle. However, the hierarchy of solvency, group and individual social and legal statuses determines the entire legal life of society, the 'measure of honor' of each social group and individual [20, p. 77].

Based on purely historical realities, the spread of Magdeburg law in Ukrainian towns and villages can be considered as having positive consequences. Processes of interaction between the western and eastern regions that were extremely important for the Ukrainian people took place, which later, i.e. in the middle of the 17th century, determined the socio-economic and political nature of the national movement led by the Cossacks [21, p. 316]. This national liberation movement led to the formation of the Ukrainian Cossack state in its national essence on the original territory of ethnic Ukrainians. During the time of this state, local self-government underwent significant changes. Thus, self-government remained in towns with Magdeburg law, and this gave them independence from the Cossack administration. It is worth noting that the bourgeoisie of this period was not large, it was mainly concentrated in small towns, and its occupation was similar to the daily chores of ordinary grain-growers living in villages. For this reason, the urban residents of the Left Bank of Ukraine did not manage to win a social position with adequate influence for themselves during the Cossack rule, which led to constant encroachments on their rights by the Cossack administration [22, p. 33]. However, in the Cossack state, towns with Magdeburg law were no longer exposed to cultural and religious oppression, urban life developed freely based on its traditions, but within the framework of the Magdeburg system.

It should be noted that the Cossack self-government in Sich was in the process of formation for a long time and had numerous democratic elements such as the election of the government (commanders of Cossack camp and smaller divisions), and in general applied the self-government principles to resolve the most important economic, military, judicial issues, and to elect the Sich council. Some scientists, as noted by I. Lytvynenko, claim that 'the beginning of Ukrainian municipalism formation should be associated with the Cossack state' [17].

It was found that another division of the territory of Ukraine between the Russian and Austrian empires began at the end of the 18th century, which lasted for several decades. The unification of the social life of the Ukrainian people incited by Russia reached its climax at that time. The validity of Magdeburg law in the towns was fully abolished, which was further confirmed by a royal decree of 1835. The traditional unity and sovereignty of the Ukrainian community underpinned with customary law and reflected in

the Lithuanian statute, which became an integral part of the Ukrainian national law in several centuries, was also destroyed. Later, starting from the second half of the 19th century, zemstvo institutions were founded as self-government bodies.

It was found that a separate and quite interesting page in the history of the Ukrainian local self-government development should be given to unfortunately vain endeavors to build a LSG system in the short-lived Ukrainian states, i.e. the Ukrainian People's Republic (UNR) and the West Ukrainian People's Republic (ZUNR). With the declaration of state independence of Ukraine in January 1918, local self-government was declared an integral part of the new democratic constitutional system. Likewise, after the formation of the ZUNR in November 1918, local self-government took a worthy place among its constitutional bodies. The draft Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 was supposed to create a system of local self-government consisting of communities, volosts (districts) and lands, where the only direct local power was to belong to councils and administrations. Attempts to build a Ukrainian model of local self-government were made by all independent Ukrainian governments (General Secretariat, Hetmanate, Directorate), and therefore the time of its Ukrainization should be counted from this period.

Taking into account the fact that, starting the late 50's and early 60's of the 20th century, local councils were considered as bodies of such power, which turns into communist civil self-government, and therefore should act not only as bodies of state power, but also of local or public self-government [6, p. 37]. However, the centralism of the totalitarian state introduced by Russia into the Ukrainian Soviet Socialist Republic (the sixth Ukrainian state) led to the fact that the issues of local life were completely subordinated to the great-power interests of the USSR, which blocked any manifestations of local self-government with an expressive Ukrainian essence. Starting from 1991, attempts to Ukrainize all spheres of public life, including local self-government, resumed in Ukraine. The numerous laws and by-laws implemented in this period, including the Constitution of Ukraine, enabled to an extent the national system of local self-government to develop and improve its own model purified from German, Polish, Romanian, Russian, Austrian or any other elements. Post-Soviet and post-totalitarian syndromes in the emerging civil society generate phenomena and processes that inhibit the development of the national system of local self-government [23, p. 334]. Realizing the importance of the justification that the search for an effective model of local self-government is necessary but it should not last too long or lead to redundancy of various models that no constitution and laws will be able to bring to order, the search should be reduced to the most optimal and unified model, which would fully serve the interests of the entire people.

Long years of fruitful work enabled the Parliament (Verkhovna Rada) of Ukraine and the European Parliament to ratify the Association Agreement between the EU and Ukraine, which enabled to commence the temporary application of the relevant provisions of the Association Agreement. European integration is a civilizational choice of Ukraine, one of the key demands of the Revolution of Dignity. It takes a special place in the system of foreign policy priorities of Ukraine.

Conclusions

Summarizing the above, it can be concluded that local self-government in our country has deep historical traditions. The problem of identifying the main stages of the local self-government development in Ukraine was raised by various researchers. In general, the periodization of the local self-government development proposed by I. Hrytsiak is considered acceptable. According to this periodization, the development of local self-government has four main stages: from the beginning to the pre-state era, followed by the time of the Eastern Slavs, further Europeanization and subsequent Russification, and up to attempts of Ukrainization that started in the 20's of the 20th century and is still lasting. The origin and development of self-government in Ukraine was marked by many peculiarities determined both by the policy of the power circles of the state, which included Ukrainian lands, and by the domestic economic, social and cultural needs of the region. It is important to emphasize that different stages of the history of local self-government in Ukraine were characterized by alternating prosperity and decline, or a complete prohibition. It is appropriate to determine that, under the conditions of independence of Ukrainians and the buildup of a state of law with distributed power, the local self-government as an institution and process is observed to activate.

As an integral part of Europe, Ukraine is guided by the model of socio-economic development applicable in leading European countries. The process of European integration of Ukraine as the transformations taking place in the state is aimed at achieving political stability, development of democracy, observance of the rule of law, respect

for human rights and fundamental freedoms, gender equality and non-discrimination and the introduction of social standards of EU member states in Ukraine, as well as increasing the level of support by society for Ukraine's strategic goal of accessing the EU.

References

1. Kozyriev P. Local self-government is the largest achievement of independence of Ukraine. *Viche*. 2011. No. 23. P. 11.

2. Serohin S.M. Theoretical basis and main directions in reformation of local self-government and decentralization of power in Ukraine. *Aspects of public administration*. 2015. No. 4. P. 111–120.

3. Baimuratov M. Decentralization and competence of local self-government in Ukraine. *Viche*. 2015. No. 12. P. 14–17.

4. Batanov O. Development of constitutional law on the status of territorial communities in Ukraine: doctrinal and applied aspects. *Viche*. 2015. No. 12. P. 18–22.

5. Korniienko M. Local self-government: systemic analysis. *Pravo Ukrainy*. 2013. No. 3-4. P. 348–355.

6. Pykhtynskyi M. Reform of local self-government is a concept plus political will. *Viche*. 2008. No. 13-14. P. 36–37.

7. Vlasiuk, O.S. By decentralization way: challenges, risks and priorities in reformation of the regional development in Ukraine. *Rehionalna ekonomika*. 2015. No. 1. P. 5–18.

8. Serban, F.I. Federalization or decentralization. Current challenges. *Yurydychna nauka*. 2015. No. 1. P. 7–14.

9. Selivanova A. Decentralization of state power and local … interests of people. Holos Ukrainy / under the editorship of Selivanov A., Bordeniuk V. 2014. June 17. P. 6.

10. Sydorchuk, M. Decentralization of power: what should the higher education expect for? *Osvita*. 2014. No. 24/25. P. 6–7.

11. Pokataiev P.S. Organizational and economic aspects of contemporary local self-government in Ukraine. *Investytsii: praktyka i dosvid*. 2014. No. 11. P. 116–120.

12. Andriievskyi, T. Decentralization is a guarantee for prosperity. *Bulletin of the Ministry of Revenues and Duties of Ukraine*. 2014. No. № 36. P. 46–47.

13. Bairak S.O. Local self-government as an institute of a democratic state. Scientific bulletin of L. Ukrainka Volyn National University. *Series: International relations*. 2010. No. 26. P. 83.

14. Vorona P.V. Theoretical and methodological basis for organization of local self-government in Ukraine: abstract of Doctor thesis: speciality 25.00.04. Kyiv, 2013. P. 1.

15. Rusnak B.A. Local self-government in Ukraine: theory and practice. Manual for deputies of local councils and heads of village, town or city councils. Odesa, 2016. P. 309.

16. Hrytsiak Ihor Andriovych. Legal and organizational issues faced in the realization of authorities by the local self-government: abstract of PhD thesis:12.00.02 Kyiv, 1993. P. 205–217.

17. Lytvynenko I. Historical traditions of formation and development of local self-government in Ukraine. Bulletin of Khmelnytskyi Institute for Regional Administration and Law. 2002. No. 1. P. 43–49.

18. Khusnutdinov O. Local self-government: history and today. 2010. No. 3-4. P. 14.

19. Vorona P. Local self-government in Ukraine in the context of representative power development: monography / Petro Vorona; higher educational establishment of the Ukrainian Cooperative Society 'Poltava University of Economy and Trade' Poltava: PUET, 2012. P. 111

20. Kaminska N.V., Boiko H.V. Evolution of local and regional self-government under the conditions of European democracy development. *Arkhivy Ukrainy*. 2014. No. 4-5. P. 77.

21. Matviienko A.S. Legal regulation of reforms in the territorial power in Ukraine at the current stage. State and Law: collection of scientific works. V.M. Koretskyi Institute for State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv, 2014. Ed. 65: *Yurydychni ta politychni nauky*. P. 316.

22. Khusnutdinov O. Local self-government: history and today. *Zovnishni spravy*. 2010. No. 5-6. P. 33.

23. Sukhorukova A. Ways for improved interaction among the local self-government bodies and local public authorities. *Suchasna ukrainska polityka. Polityky ta politolohy pro nei*. 2008. Ed. 14. P. 344.

Kaliuzhna S. V.,
Doctor of Philosophy, specialty 081 'Law',
Associate Professor at the Department
of International Relations
of the Law Faculty
of Sumy National Agrarian University

Petrova N. O.,
Doctor of Philosophy, specialty 081 'Law',
Associate Professor at the Department
of International Relations
of the Law Faculty
of Sumy National Agrarian University

Bondar N. A.,
Doctor of Philosophy, Specialty 081 "Law",
Associate Professor at the Chair of State and Law
Disciplines and Ukrainian Studies,
Sumy National Agrarian University

УДК 372.893
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.8

ПРОБЛЕМА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНОКУЛЬТУРНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ У РАЗІ ВИВЧЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Камінська О. А., Федорченко О. В.

У статті розглядається стан викладання курсу «Історія держави і права» у вищих навчальних закладах юридичного і правоохоронного спрямування. Аргументовано, що блок історико-правових дисциплін є фундаментальним для підготовки правників та правоохоронців, оскільки становить базу державно-правового мислення загалом. Утім автори зазначають, що проблема покращення викладання дисципліни «Історія держави і права» привертає увагу науковців, викладачів незначною мірою.

Проаналізовано динаміку обсягу навантаження дисципліни «Історія держави і права» на Херсонському факультеті ОДУВС за 6 років – з 2016 по 2022 роки. З'ясовано, що за шестирічний термін загальна кількість годин для вивчення дисципліни зменшилася майже вдвічі, зокрема на лекції – в 3-4 рази, семінари – зменшилася наполовину. Разом із тим зросло навантаження на самостійне опрацювання здобувачами вищої освіти матеріалу дисципліни. У зв'язку з цим авторами наголошено на обов'язковому переході до активного навчання.

Автори наголосили, що у зв'язку з недостатнім культурним розвитком здобувачів вищої освіти першого курсу необхідно директивно рекомендувати вивчення дисципліни «Історія держави і права».

Значну увагу у статті приділено формам організації навчального процесу. Зазначено, що лекції набагато продуктивніше супроводжувати ілюстративним матеріалом, схемами і таблицями. Проаналізовано основні види організації роботи на семінарах, а саме бесіду, реферат, доповідь, роботу з термінологічним апаратом, опанування джерел, вирішення правових казусів.

Показано позитивні і слабкі сторони бесіди. Основним недоліком її є те, що не вся академічна група бере участь у семінарському занятті.

Щоб сприяти дискусії на семінарському занятті під час обговорення реферату, варто попередньо ознайомлювати із текстом реферату частину академічної групи. Звернено увагу на важливість вивчення термінологічно-понятійного апарату. Для покращення процесу ознайомлення із нормативно-правовими джерелами запропоновано створення відповідної хрестоматії. Подані практичні рекомендації для вирішення правових казусів здобувачами вищої освіти.

Ключові слова: *історія держави і права, лекція, семінар, здобувач вищої освіти, загальнокультурні компетенції.*

Kaminskaya O. A., Fedorchenko O. V. The problem of increasing efficiency of the development of general cultural competences of higher education students when studying history of the state and law

The article examines the state of teaching the "History of the State and Law" course in higher educational legal and law enforcement establishments. The block of historical and legal disciplines is argued to be fundamental for the training of lawyers and law enforcers, as it forms the basis of state-legal thinking as a whole. However, the authors note that the problem of improving the teaching of "History of the State and Law" attracts scientists and teachers' attention to a small extent.

The dynamics of the "History of the State and Law" workload at Kherson Faculty of Odesa State University of Internal Affairs for 6 years from 2016 to 2022 has been analyzed. It has been cleared out that over a six-year period, the total number of hours for studying the discipline was decreased almost by half, in particular, lectures – by 3-4 times, seminars – by half. At the same time, the load of the individual studying of the discipline by students of higher education has increased. In this regard, the authors have emphasized the obligatory transition to an active studying.

According to the authors, the study of "History of the State and Law" is necessarily recommended for the first-year higher education students because of their insufficient cultural development.

In the article, the forms of organization of the educational process are paid considerable attention. It is noted that lectures are more productive when delivered with illustrative material, diagrams and tables. The main types of work organization at seminars, namely discussion, essay, report, terms definitions and interpretations, studying sources, solving legal cases are analyzed.

The positive and weak sides of the discussion are shown. Its main drawback is that not the entire academic group participates in the seminar.

© Камінська О. А., Федорченко О. В., 2022

To facilitate the abstract discussion during the seminar, it is necessary for a part of the academic group to know the abstract text in advance. The importance of studying terms and concepts is paid attention as well. To improve the process of studying of normative and legal sources, a corresponding anthology is proposed to be created. Practical recommendations in solving legal cases for students of higher education are given.

***Key words**: history of the state and law, lecture, seminar, student of higher education, general cultural competences.*

Постановка проблеми. Розвиток компетенцій здобувачів вищої освіти на сьогодні є одним з пріоритетних напрямів модернізації сучасної системи освіти. Саме від логічно вибудованого процесу формування компетенцій залежить готовність особистості до успішної професійної діяльності в певній галузі.

Формування і розвиток загальнокультурних компетенцій (далі – ЗКК) має на увазі в т.ч. роботу з інформацією, зокрема самостійне її вилучення, аналіз, структурування і, як результат, використання у навчально-професійній діяльності. Все це працює на реалізацію мети компетенційного підходу – забезпечення якості освіти, а це означає, що зараз актуальним є не що робити, а як правильно робити.

Дисципліна «Історія держави і права» (далі – ІДП) (автори, вживаючи термін ІДП, мають на увазі й аналогічні курси «Історія держави і права зарубіжних країн» та «Історія держави і права України») входить до циклу фундаментальних дисциплін. Її вивчення спрямоване на формування у здобувачів вищої освіти як основи знань у закономірностях процесу державно-правового розвитку у світі, так і через універсальне значення – фундамент державно-правового мислення взагалі.

Сучасна якість вищої освіти багато в чому визначається якістю викладання і використання активного навчання, коли здобувачі вищої освіти залучені в освітній процес.

У чому ж повинна виражатися якісність?

Якість навчання визначається сукупністю показників, що характеризують різні аспекти навчальної діяльності освітнього закладу, які забезпечують розвиток компетенцій молоді, що навчається: матеріально-технічна база, кадровий склад, зміст освіти, форми і методи навчання тощо.

Метою статті є спроба віднайти можливі способи, прийоми, методи, щоб допомогти здобувачам вищої освіти вивчити та застосовувати на практиці знання про історичні засади виникнення та функціонування державно-правових інститутів та визначити напрями розвитку дисципліни ІДП і тим самим сприяти формуванню і розвитку ЗКК.

Зазначена мета досягається через реалізацію таких *завдань:*

– охарактеризувати форми навчання, які використовуються в процесі навчання;

– виявити труднощі і негативні моменти окремих форм;

– виходячи з досвіду викладання, виділити можливі способи поліпшення результативності.

Предметом дослідження є проблема підвищення ефективності розвитку загальнокультурних компетенцій на прикладі вивчення історії держави і права у закладах вищої освіти юридичного спрямування.

Аналіз наукових публікацій. Формування ЗКК присвячено велику кількість праць із загальної педагогіки вищої школи [1; 2]. Разом із тим досить наукових розвідок, практичних матеріалів стосовно покращення навчального процесу для студентів-юристів, наприклад [3; 4]. Значно менше уваги присвячено викладанню історії у вишах [5–8]. Незважаючи на те, що курс ІДП є загальнообов'язковим для спеціальностей 081 «Право» і 262 «Правоохоронна діяльність», а в Україні близько 200 юридичних закладів вищої освіти [9], дослідження зазначеної теми тільки починаються [10]. Таким чином, сучасність ставить нові завдання перед викладачем, розширюючи горизонти його вивчення.

Виклад основного матеріалу. «Прописних істин» методики викладання навчають у закладах вищої освіти педагогічного спрямування. Однак на практиці в академічній аудиторії доводиться постійно застосовувати творчий підхід, шукати альтернативні форми з метою полегшення сприйняття і доступності інформації для здобувачів вищої освіти, підтримки інтересу до дисципліни і навчання загалом.

З іншого боку, натепер ІДП вимагає системності вивчення явища з урахуванням впливу всієї сукупності факторів. Разом із тим необхідно враховувати ментальність народу, вплив екологічного, культурологічного, релігійного та інших факторів. Дійсно, історичний аспект відіграє важливу роль у розвитку сучасної юриспруденції. При цьому дослідження повинні здійснюватися за принципами історичної науки із застосуванням юридичного мислення.

Варто розглянути динаміку обсягу відведеного часу для вивчення дисципліни ІДП. Для прикладу проведемо аналіз по Херсонському факультету

ОДУВС. За п'ять років курс ІДП зазнав значних змін, на жаль, не на краще. Так, для спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» з двох дисциплін ІДПЗК та ІДПУ, які викладалися відповідно протягом 1 і 2 семестрів, створили одну дисципліну ІДП, яка викладається в 2 семестрі. Для спеціальності 081 «Право» курси ІДПУ та ІДПЗК взамін річного терміну почали викладати тільки один семестр. Для того щоб простежити динаміку обсягу навантаження, варто поглянути на матеріали таблиці 1.

Аналізуючи матеріали таблиці, видно, що кількість відведених годин для вивчення ІДП зменшилася вдвічі, а ситуація з лекціями і семінарами виглядає взагалі невтішно – з деяких позицій залишилася третина або чверть від колишнього обсягу. Одночасно аудиторний фонд (лекції та семінари) зменшився. Так, якщо для «Правоохоронної діяльності» у 2016–2017 н.р. він становив 71%, для «Права» – 65%, то у 2021–2022 н.р. відповідно 49% і 39%. З цього видно, що більшу частину матеріалу дисципліни здобувачам необхідно опановувати самостійно.

Тому варто відходити від пасивного навчання як рудименту минулого до активного. Останнє припускає обов'язкову діяльність студентів у напрямі отримання, обробки та використання набутих знань. Запровадження активних методів навчання у вивчення ІДП здобувачами вищої освіти передбачає комплексне реформування всіх форм навчального процесу: лекцій, самостійної підготовки та семінарських занять.

Розглянемо стан справ з лекціями. Лекція у виші є основною формою організації навчального процесу. Її мета – закладати основи наукових знань, визначати напрям та основний характер усіх видів навчальних занять [5, с. 188, 196]. Ключове слово – орієнтована основа. Відведений час на лекції (22/30 годин) дозволяє викладачеві дати лише побіжний і поверхневий огляд. Відразу варто обмовитися, що чим більше викладач заглиблюється у зміст дисципліни, тим більше інформації може дати студентам, тому поріг «достатньої кількості» годин на вивчення дисципліни встановити неможливо. З іншого боку, у сучасному інформаційному світі лектор не є та й не може бути єдиним джерелом інформації, він скоріше дороговказ у нетрях інформації.

Тому потрібно шукати альтернативні способи в межах виділеного часу. Наприклад, з метою скорочення часу на викладення інформації та збільшення часу на пояснення матеріалу, крім традиційної текстової форми, може бути застосована компактна схематична, таблична тощо форми подання освітньої інформації [11, с. 70]. Взагалі, матеріал лекції, як мінімум, повинен супроводжуватися ілюстративним матеріалом (карти, персоналії, символіка тощо). Оскільки це позитивно впливає на запам'ятовування матеріалу здобувачами вищої освіти.

Студент може відносно легко повертатися до розглянутих схем, малюнків і сюжетів для уточнення або зв'язку нової теми з раніше вивченим матеріалом. Бонусом є і те, що студентам спростили ведення конспектів, оскільки вся навчальна інформація представлена в компактній, лаконічній формі. При цьому якість і ступінь засвоєння навчального матеріалу, як показує практика, суттєво зростають.

І все ж лекція не дозволяє викладачам повною мірою викласти матеріал у межах усього курсу. Відповідно, більш глибоке вивчення окремих питань історії держави і права має відбуватися на семінарах.

Саме слово «семінар» походить від латинського «Seminarium» – розсадник. У сучасному розумінні семінар – вид навчальних практичних занять, який передбачає самостійне вивчення студентами попередньо запропонованих викладачем запитань з теми лекційного курсу, переліку самостійних завдань з наочним оформленням матеріалу у вигляді реферату, доповіді, повідомлення, конспектування історичних джерел тощо [5, с. 205].

Практика показує, що недотримання деяких умов семінару перетворює його на подобу лекції.

Таблиця 1

Обсяг відведеного часу для вивчення блоку дисциплін «Історія держави і права»

	2016–2017 н.р.			2022–2022 н.р.		
	Всього год.	Лекції год.	Семінари год.	Всього год. (%)*	Лекції год. (%)*	Семінари год. (%)*
Спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність»	180	88	40	90(50%)	22(25%)	22(55%)
Спеціальність 081 «Право»	300	96	100	180(60%)	30(31%)	40(40%)
Примітка*	% до відведеного часу у 2016–2017 н.р.					

Так, за слабкої підготовки студентів викладачі розпочинають пояснювати матеріал семінарського заняття або в кращому разі здобувачі переказують підготовлену відповідь на поставлене запитання. І навіть у першому випадку в роботі бере участь не вся академічна група, а окремі особи.

Чому ж відсутня активність студентів? Частково це викликане нерозумінням необхідності вивчення історії держави і права. Серед здобувачів вищої освіти побутує думка, що це було давно, принципи державотворення і норми права минулого у сучасному світі не застосовується ..., то і нема чого їх вивчати. Подолати такий настрій дуже важко, але можливо.

Розглянемо мотиваційні аспекти значення курсу ІДП. Так, здобувачам вищої освіти необхідно акцентувати увагу на тому, що поза історичним контекстом неможливо пізнати сучасні державно-правові явища, оскільки у суспільстві завжди зберігаються залишки минулого, є основи сучасного й зачатки майбутнього. Крім того, історичні дисципліни відіграють провідну роль в ознайомленні з вітчизняною та світовою політичною й правовою культурою, знання якої дає можливість не повторювати помилок, глибше зрозуміти сучасні державо- і правотворчі процеси, прогнозувати основні тенденції їх розвитку [12, с. 3].

Незважаючи на безсумнівність значення історії держави і права, усвідомлення необхідності її вивчення має на увазі певний культурний рівень розвитку, а здобувачі вищої освіти першого курсу до цього рівня явно не дотягують. У цій ситуації доводиться, на жаль, директивно вказувати на цивілізаційний досвід більш ніж 6 тисяч років, знання якого стане в пригоді у разі вивчення галузевих законодавств на старших курсах.

Ідемо далі. Наявні найрізноманітніші форми роботи на семінарах.

1) Найбільш поширеною є розгорнута бесіда. На такому семінарі тему розподіляють на невеликі за обсягом, але органічно пов'язані між собою проблемні запитання. Виконання одного завдання є основою для виконання наступного. Доцільно заохочувати слухачів виступати з уточненнями і доповненнями, що дає змогу залучити до обговорення максимум студентів. Цей вид семінару не передбачає письмових доповідей чи рефератів. Його структура: організація групи – вступне слово викладача – власне бесіда – підбиття підсумків заняття [6, с. 44].

Під час розгорнутої бесіди до обговорення залучається максимальна кількість студентів. Звісно, це можливе за умови застосування прийомів активізації. Одночасно активність багатьох студентів, їхнє бажання виступити звужує обсяг і глибину розгляду питання. Крім того, частина студентів усе-таки займає пасивну позицію.

Розгорнута бесіда дозволяє залучити до обговорення поставлених питань максимум студентів, зрозуміло, у разі використання всього арсеналу засобів їх активізації. Разом із тим висвітлення питань не завжди буває досить повним і глибоким, певна частина студентів залишається пасивною. Та і сам виступаючий готує спеціально лише одне-два питання, інший матеріал нерідко залишається у нього не освоєним достатньою мірою. Вихід вбачається у поєднанні виступів (за викликом викладача і за бажанням студента або ж за бажанням надавати можливість виступати тільки як доповнення).

2) Підготовка здобувачами вищої освіти рефератів і доповідей, після закінчення яких слідує обговорення, виділення переваг, недоліків і найбільш важливих положень. Звичайно, несправедливо вимагати від 18–19-річних студентів «наукової новизни». Але здобувач повинен проявити навички самостійної роботи, під час відповіді спиратися на авторів наукової літератури. На жаль, практика показує, що лише деякі студентські доповіді на семінарах задовольняють ці вимоги. Часто доповідач просто копіює текст підручника чи реферат, опублікований в Інтернеті, і видає це за свою творчість. Інші студенти під час заслуховування доповідей проявляють пасивність і непідготовленість. Або, як і під час розгорнутої бесіди, пропонують питання, які вже висвітлив доповідач.

Для подолання цього необхідно перед захистом реферату ознайомити з ним академічну групу (або хоча б вибрану ініціативну групу). Як варіант можна організувати підготовку однієї доповіді ініціативною групою. Це дасть можливість проведення дискусії з ключових проблем теми.

3) Опанування термінологічно-понятійного апарату. Необхідно відзначити, що під час вивчення курсу застосовується значна кількість термінів державно-правового змісту, на додачу частина іноземного походження, які у сучасній правничій діяльності рідко застосовуються. А тому досить важкі для сприйняття звичайної людини. Знання понять з історії держави і права дає можливість отримати теоретичну та історико-правову базу, яка необхідна для вивчення всіх юридичних дисциплін, так чи інакше пов'язаних зі сферою права та механізму держави. Крім того, у результаті систематичної роботи над поняттями у студентів формується цілісне уявлення про дисципліну.

Тому дуже важливо використовувати різні способи освоєння понять: ведення словників, запам'ятовування і відтворення юридичних визначень, правил і термінів, складання схем з їх використанням.

4) Читання/опанування джерел права. Для того щоб знання були достовірними, істинними, студентові необхідно під час вивчення різних інститутів права, держави знайомитися з нормативно-правовими джерелами. На жаль, більша частина пам'яток права зарубіжних країн перекладені лише на російську мову. Краща ситуація з вітчизняними історичними пам'ятками права. Щоправда, користуватися ними на семінарах не завжди зручно. По-перше, їх значна кількість (наприклад, під час вивчення теми «Держави Південно-Східної Європи у Нові часи» необхідно ознайомитися з текстом шести Конституцій молодих балканських держав). По-друге, багато документів значні за обсягом (наприклад, Саксонське зерцало, Французький цивільний кодекс 1804 р. тощо). Навіть використовуючи Інтернет, студенту важко швидко знайти потрібну норму, а на додачу існують різні варіації витягів з нормативно-правових документів. Висновок напрошується сам: необхідні спеціальні хрестоматії, складені з урахуванням завдань, що пропонуються до вирішення студентам.

5) Рішення завдань – найбільш складна форма роботи, але й одна з найцікавіших. По суті, це спроба на семінарському занятті вивільнити час на практикум. Які переваги такої форми? Ефективність її полягає у тому, що студент має можливість самостійно і більш поглиблено ознайомитися з тією чи іншою темою курсу, що вивчається на прикладі конкретних правових казусів. У процесі пошуку рішення завдання студент змушений переглянути значну кількість інформації, зокрема положень нормативно-правових документів. Крім того, рішення завдань оживляє аудиторію, спричинює дискусію.

Складність полягає у недостатності знань студентів з теми і незручності використання першоджерел. Вихід бачиться у самій формі роботи: вирішення завдань повинне проводитися групами з використанням спеціальних хрестоматій. Крім того, можна запропонувати здобувачам вищої освіти інсценувати правовий казус, а це вже передбачає групову домашню роботу.

І нарешті, семінару властива і функція контролю за змістом, глибиною і систематичністю самостійної роботи студентів. З метою активізації підготовки студентів до кожного заняття доцільним є використання проміжних форм контролю, у формі тестів, завдань (аналогічних раніше вирішеним), перекладів юридичних визначень, складанні схем з ними.

Крім того, введення сумарної системи оцінювання дозволить найбільш об'єктивно оцінити рівень знань студента з дисципліни і знизити (хоч до нуля) екзаменаційне навантаження.

І головне, різноманітні форми роботи на семінарах необхідно поєднувати у різних пропорціях, намагаючись не повторювати останні. У такому випадку налаштованість студентів на новизну, очікування інтенсивного спілкування, цікаві пояснення, обґрунтування доказів дозволить уникнути нудного повторення прописних істин або відомих штампів, активізує підготовку до занять і активність в аудиторії.

Виходячи з викладеного, можна зробити такі *висновки:*

Одним із факторів, що визначає якість навчання як мети компетентнісного підходу, є форми (лекція, семінар, самостійна робота) і методи навчання.

Зважаючи на обмеженість часу, відведеного на лекції, крім традиційної текстової форми, може бути застосована схематична, таблична тощо форми подання освітньої інформації.

Більш глибоке вивчення окремих питань історії держави і права має відбуватися на семінарах. При цьому ефективність семінарських занять визначається активністю студентів, інтенсивністю їх спілкування між собою і з викладачем, інтересом до обговорюваної проблеми й активізацією їхньої розумової діяльності.

Для забезпечення зазначеного насамперед необхідно сформувати у студентів інтерес до вивчення історії держави і права, показати його значення, спадкоємність і новизну. Вбачається доцільним використання різноманітних форм роботи, ефективність яких можна підвищити шляхом:

– поєднання під час розгорнутої бесіди виступів студентів (за викликом викладача і за їхнім бажанням або ж давати можливість виступити за бажанням тільки як доповнення);

– ознайомлення групи з рефератом (або хоча б вибраної ініціативної групи) перед його захистом або організація підготовки однієї теми доповіді ініціативною групою;

– ведення словників, запам'ятовування і відтворення юридичних визначень, правил і термінів мовою оригіналу, складання схем з їх використанням;

– вирішення правових казусів групами з використанням спеціальних хрестоматій, складених

з урахуванням завдань, пропонованих до вирішення студентам;

– запровадження сумарної системи оцінювання, в основі якої лежить проміжній контроль (перш за все тестовий), який дозволяє найбільш об'єктивно оцінити рівень знань студента з дисципліни та знизити екзаменаційне навантаження;

– використання різних способів навчання на семінарських заняттях.

Отже, застосування і поєднання різноманітних форм роботи у різному співвідношенні на кожній лекції та семінарському занятті призведе до спільної творчої співпраці викладача і студентів, поліпшить ефективність обміну інформацією, полегшить здобувачу вищої освіти освоєння курсу «Історія держави і права», тим самим значно підвищить продуктивність формування і розвитку загальнокультурних компетенцій майбутніх правників та правоохоронців.

Література

1. Гладуш В.А., Лисенко Г.І. Педагогіка вищої школи: теорія, практика, історія. Дніпропетровськ, 2014. 416 с.

2. Немченко С.Г., Голік О.Б., Лебідь О.В. Педагогіка вищої школи : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Донецьк : ЛАНДОН-XXI, 2014. 534 с.

3. Сопілко І.М., Череватюк В.Б. Фактори впливу на юридичну професію в умовах сучасного інформаційного простору. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2019. № 1(50). С. 192–198.

4. Купчак М.Я., Повстин О.В., Гонтар З.Г. Методика викладання правових дисциплін у вищих навчальних закладах ДСНС України. *Вісник ЛДУБЖД*. Львів, 2016. № 13. С. 196–205.

5. Гончарова Н.О. Методика викладання історії у вищій школі : навчальний посібник. Харків, 2009. 328 с.

6. Горохівський П.І. Методика викладання історичних дисциплін у вищій школі: курс лекцій : навчальний посібник. Умань, 2012. С. 256.

7. Савенко В.В. Завдання та зміст лекцій з історії відповідно до вимог Болонського процесу. *Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу*. 2005. Ч. 3.

8. Сич О.І. Про викладання історії у вищій школі. *Український історичний журнал*. 1998. № 5. С. 111–117.

9. Куницький О., Ланда В. В Україні визначено кращі юридичні університети. Хто в лідерах. *Forbs*. 2021. URL: https://forbes.ua/news/v-ukraini-vpershe-viznacheno-krashchi-yuridichni-universiteti-khto-v-liderakh-08092021-2379.

10. Варава І.П., Суходольська А.А. Новітні методики викладання Історії держави і права зарубіжних країн. *Юридичний вісник*. № 1 (62), 2022. С. 210–217.

11. Петровский Н.А. Методология изучения римского права на юридических факультетах. *Право и образование*. 2008, № 2. С. 69–73.

12. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн : навчальний посібник. 2-е вид. перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 730 с.

Камінська О. А.,
кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-5596-1720

Федорченко О. В.,
кандидат історичних наук,
завідувач кафедри загальноправових та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-5524-0202

УДК 343.9:343.326
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.9

ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ, ОЗБРОЄНІЙ ТА ТЕРОРИСТИЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК СКЛАДОВА БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Бабенко А. М.

У статті досліджено особливості запобігання організованій, озброєній та терористичній злочинності, як важливої складової безпеки нашої країни в умовах Євроінтеграції.

У роботі доводиться, що процес інтеграції України до Євросоюзу серед багатьох реформ економічного, управлінського, правового і т.д. характеру передбачає реформування і правоохоронної системи. Важливим завданням для української держави є зміцнення правопорядку в країні, а також забезпечення територіальної цілісності та безпеки у країні. У цьому сенсі успішна протидія організованій та терористичній злочинності, зменшення нелегального обігу зброї є стратегічним напрямком для покращення криміногенної обстановки в країні та приведення її до європейських стандартів.

Аргументується, що організовані форми злочинної діяльності, нелегальний обіг зброї та терористична діяльність негативно впливають на криміногенну обстановку та рівень безпеки в країні, завдають шкоди авторитету країни, знижують темпи успішної Євроінтеграції. Запропоновано ряд напрямків для реалізації вказаних завдань.

Доводиться, що у рамках систематизації запобіжної діяльності пропонується прийняти державної програми із запобігання організованій злочинності, незаконному обігу зброї та тероризму. Важливим вважаємо розробку та впровадження у практичну діяльність типових методичних рекомендацій, які би відображали алгоритми дій з профілактики, а також виявлення, розкриття та припинення діяльності осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані із організованими формами злочинної діяльності, тероризмом та із незаконним обігом зброї.

Сумісно із зарубіжними партнерами пропонується розробити комплекс заходів із виявлення міжнародних зв'язків (в тому числі і корупційних) організованих злочинних угрупувань та терористичних формувань, ліквідація каналів постачання контрабанди, зброї, наркотиків та відмивання коштів, отриманих нелегальним шляхом.

Ключові слова: *організована та групова злочинність, зброя, тероризм, озброєні злочинні угрупування, терористична злочинність, безпека, запобігання кримінальним правопорушенням, профілактика, протидія, правопорядок, Європейський Союз, Євроінтеграція.*

Babenko A. M. Prevention of organized, armed and terrorist crime as a component of security in the conditions of European integration

The article examines the peculiarities of the prevention of organized, armed and terrorist crime, as an important component of the security of our country in the conditions of European integration. The work proves that the process of Ukraine's integration into the European Union, among many economic, administrative, legal, etc. reforms. character involves reforming the law enforcement system as well. An important task for the Ukrainian state is to strengthen law and order in the country, as well as to ensure territorial integrity and security in the country.

In this sense, successful counteraction to organized and terrorist crime, reduction of illegal weapons circulation is a strategic direction for improving the criminogenic situation in the country and bringing it to European standards.

It is argued that organized forms of criminal activity, illegal arms trafficking and terrorist activity negatively affect the criminogenic situation and the level of security in the country, harm the country's authority, and reduce the pace of successful European integration. A number of directions for the implementation of the specified tasks are proposed.

It is proved that as part of the systematization of preventive activities, it is proposed to adopt state programs for the prevention of organized crime, illegal arms trafficking, and terrorism.

We consider it important to develop and put into practice typical methodological recommendations that would reflect the algorithms of preventive actions, as well as the detection, disclosure and termination of the activities of persons who commit criminal offenses related to organized forms of criminal activity, terrorism and illegal arms trafficking.

Together with foreign partners, it is proposed to develop a set of measures to identify international

© Бабенко А. М., 2022

connections (including corruption) of organized criminal groups and terrorist formations, liquidation of channels for the supply of contraband, weapons, drugs and laundering of illegally obtained funds.

Key words: *organized and group crime, weapons, terrorism, armed criminal groups, terrorist crime, security, prevention of criminal offenses, prevention, counteraction, law and order, European Union, European integration.*

Постановка проблеми. Українська держава взяла чіткий курс на інтеграцію до Європейського союзу. У цьому сенсі, 28 лютого президент України Володимир Зеленський підписав заяву на вступ України до ЄС, а вже 1 березня Європарламент проголосував за статус кандидата на членство у ЄС для України [12]. Європейський союз є одним із найбільших політичних та економічних партнерів для нашої країни. Україна розвиває культурні, політичні, економічні, торгівельні зв'язки з країнами ЄС. Не менш важливим є співробітництво у безпековому і оборонному секторах. Важлива увага керівництвом держави приділяється розвитку сфери дотримання прав людини, охорони правопорядку та зміцненню законності; побудові їх за принципами цивілізованих країн. В цьому сенсі наша країна здійснює економічні і соціальні реформи, реформи Конституційного суду, судової та правоохоронної системи; пристосовує внутрішнє законодавство до основних принципів та засад, прийнятих у країнах Європейського союзу. Серед багатьох умов для пришвидшення Євроінтеграційних процесів експерти називають зниження рівня корупції та забезпечення належного функціонування правоохоронних органів нашої країни у різних безпекових сферах – військової, економічної, енергетичної, інформаційної, тощо. Не менш важливим є забезпечення відповідних стандартів у сфері запобігання злочинності. Війна, високий рівень корупції, організованої злочинності, нелегального обігу зброї, тероризму, – от невеликий перелік негативних явищ, що негативно впливає на рівень безпеки та правопорядку в нашій країні, а отже, і заважає успішним інтеграційним процесам до Європейського союзу.

Організовані форми злочинної діяльності, нелегальний обіг зброї та терористична діяльність істотно впливають на криміногенну обстановку та рівень безпеки в країні. Тому невипадково за найбільш небезпечні і розповсюджені форми вказаної діяльності передбачено відповідальність у відповідному розділі Кримінального кодексу України – «Кримінальні правопорушення проти громадської безпеки». Отже, в умовах Євроінтеграції тема запобігання організованій, озброєній та терористичній злочинності є важливою складової безпеки в нашій країні, та отже дуже **актуальним** напрямком наукового пошуку.

Стан дослідження. Вивченню питань організованих форм злочинної діяльності, нелегального обігу зброї та терористичної діяльності неодноразово приділялася увага вітчизняним вченими. Так, С.О. Філіпов вивчав проблеми організованої злочинної діяльності, нелегального обігу зброї та терористичної діяльності у контексті протидії транскордонної злочинності [11]. О.В. Бойко вивчала згадану проблему в контексті питань організованого тероризму, як вищої форми загроз для безпеки для державного будівництва [4], С. Телешун та І.В. Шкурат – у рамках загальних та методологічних питань терористичної діяльності[10;13;14], В.В. Остороухов та М.М. Присяжнюк – в аспекті інформаційно-аналітичних проблем у філософському вимірі [9], В.В. Мокляк вивчав кримінологічні особливості протидії терористичній діяльності [8]. Б.М. Головкін – у межах загальних питань та перспективних напрямів досліджень кримінологічної науки[5]. Згаданій проблематиці неодноразово приділялося і автором цього дослідження у рамках регіональних особливостей даного явища [1; 2; 3]. Разом з цим, задекларована проблематика залишилася поза увагою, як основні напрями забезпечення кримінологічної безпеки в умовах інтеграції України до Європейського союзу. Саме це і було покладене в основу вибору теми даного дослідження.

Мета нашої статті полягає у отриманні нових знань про особливості запобігання організованій, озброєній та терористичній злочинності, як важливої складової безпеки нашої країни в умовах Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Аналіз криміногенної обстановки засвідчив негативні показники у сфері окремих кримінальних правопорушень у сфері організованих форм злочинної діяльності, такої, що пов'язана із тероризмом та з незаконним обігом зброї. Так, тільки аналіз одного з видів кримінальних правопорушень, що посягають на громадську безпеку, вказує не лише на підвищену суспільну небезпеку вказаних видів злочинної діяльності, а і на значну їх поширеність.

Нагадаємо, що кримінальними правопорушеннями проти громадської безпеки вважаються суспільно-небезпечні, передбачені кримінальним законодавством винні діяння (дія або бездіяльність), вчинені суб'єктами кримінального право-

порушення, які порушують громадську (загальну) безпеку і створюють загальну небезпеку (умови) з загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіюють такі наслідки [7, с. 143].

Так, у розділі IX кримінального кодексу України, об'єднуються «Кримінальні правопорушення проти громадської безпеки» – одні з найбільш небезпечних і розповсюджених видів кримінальних правопорушень, а саме, а)пов'язані із організованими формами злочинної діяльності; б) пов'язані із тероризмом; в) пов'язані із незаконним обігом зброї. Серед них станом на листопад 2022 року найчастіше вчинялися такі правопорушення: *Кримінальні правопорушення, пов'язані, пов'язані із організованою злочинністю, а саме*: створення, керівництво злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участь у ній (ст. 255 КК України) зареєстровано – 125 випадків; встановлення або поширення злочинного впливу (ст. 255-1 КК України) зафіксовано – 62 кримінальних правопорушення; організація, сприяння у проведенні або участь у злочинному зібранні (сходці) (ст. 255-2 КК України) вчинено – 8 кримінальних правопорушень; звернення за застосуванням злочинного впливу (ст. 255-3 КК України) виявлено правоохоронними органами – 10 випадків; сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності(ст. 256 КК України) припинено правоохоронцям – 9 злочинів; бандитизму (ст. 257 КК України) – 7 випадків [6]. Не менш небезпечними і розповсюдженими є *кримінальні правопорушення, пов'язані із тероризмом:*за 11 місяців 2022 року терористичних актів (ст. 258 КК України) зафіксовано –101 кримінальних правопорушень; створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України) – 140 випадків; сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4 КК України) – 1 факт; створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України) – 140 злочинних дій; сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4 КК України) – 1 факт; фінансування тероризму (ст. 258-5 КК України) знешкоджено – 38 випадків; створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260 КК України) – 265 злочинів [6]. Не менш небезпечними та поширеними є *кримінальні правопорушення, пов'язані із незаконним обігом зброї:* викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262 КК України) – 183 випадки; незаконного поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. 263 КК України) зафіксовано – 4 843 фактів; незаконного виготовлення, переробка чи ремонту вогнепальної зброї або фальсифікації, незаконного видалення чи зміни її маркування, або незаконного виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв (ст. 263-1 КК України) – 112 злочинних дій; недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (ст. 264 КК України) фіксується на рівні – 19 фактів [6]. Всі ці кримінальні правопорушення у зафіксовані у вищевказаному розділі кримінального кодексу об'єднує спільний об'єкт посягання, ступінь суспільної небезпеки, а також характер та рівень шкоди, що вони завдають суспільним відносинам.

Серед основних факторів, які сприяють вище вказаним негативним соціально-правовим явищам, виділяють: 1) помітне зниження життєвого рівня в поєднанні з безпрецедентно збільшеною соціальною диференціацією, які викликають до життя такі соціально-психологічні чинники, як злість, заздрість, ненависть, ностальгія за минулим і т.п. [14, с. 38-42]; 2) економічна і енергетична криза, зростання цін та інфляція, зниження рівня та якості життя населення [14, с. 38-42]; 3) кризовий стан соціальних і професійних груп, особливо військових, що мають досвід війни, і осіб, що мають досвід роботи з вибуховими пристроями і вибуховими речовинами [14, с. 38-42]; 4) зростання безробіття, яке зумовлює проблеми міграції, бродяжництва, психологічної і професійної деградації і дезорієнтації особи в умовах ринкової економіки і т.п.; 5) поширення серед населення зброї, військової підготовки і специфічних військових умонастроїв, пов'язане як з участю значної частини військових у реальних бойових діях (афганська і чеченська війни), так і з вимушеним перепрофілюванням багатьох працівників спецслужб, що нерідко опиняються в кримінальних структурах [14, с. 38-42]; 6) доступність зброї і велике число військових, які шукають собі застосування; 7) поширення засобами масової інформації ідей і поглядів, що ведуть до зростання насильства, нерівності і нетерпимості, навіювання населенню всесильності і вседозволеності терористів, організованих та озброєних форм злочинної поведінки та ін. [14, с. 38-42]. Привабливість досліджуваного виду злочинності та діяльності злочинних елементів також підсилюється фактором війни, зниженням ефективності та надмірною завантаженістю діяльності правоохоронних органів, які переважно спрямо-

вують свої ресурси на підтримання правопорядку у складних умовах.

Процес інтеграції України до Євросоюзу серед багатьох реформ економічного, управлінського, правового і т.д. характеру передбачає реформування і правоохоронної системи. Важливим завданням для української держави є зміцнення правопорядку в країні, а також забезпечення територіальної цілісності та безпеки у країні. У цьому сенсі успішна протидія організованій та терористичній злочинності, зменшення нелегального обігу зброї є стратегічним напрямком для покращення криміногенної обстановки в країні та приведення її до європейських стандартів. З цією метою варто запропонувати ряд напрямків для реалізації вказаних завдань.

Серед багатьох, описаних в юридичній літературі засобів та заходів протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним із організованими формами злочинної діяльності, тероризмом та незаконним обігом зброї важлива роль відводиться використанню сучасних інформаційно-аналітичних технологій та можливостям кримінального аналізу; не остання роль відводиться використанню сучасних технологічних можливостей з аналізу, виявлення та фіксування злочинної поведінки.

Важко переоцінити можливості використання у запобіжній діяльності можливостей штучного інтелекту. Ці засоби дозволяють: здійснювати ідентифікацію осіб, які знаходяться у публічних місцях, або вчинили злочини і переховуються від правосуддя; виявляти людей, які перебувають у транспортних засобах або перетинають кордон; здійснювати перевірку осіб на предмет їх обліку у різноманітних базах (судимість, наявність нерухомого майна, зв'язки з представниками злочинного світу тощо); виявляти злочинців через активність у соціальних мережах і т.д.

Враховуючи той факт, що характерними рисами кримінальних правопорушень, пов'язаних із організованими формами злочинної діяльності, тероризмом та пов'язаних із незаконним обігом зброї є наявність міжнародних та міжрегіональних зв'язків, то своєчасне припинення такої діяльності має ґрунтуватися на основі налагодження чіткої взаємодії регіональних та місцевих підрозділів із міжнародними правоохоронними органами.

Не менш важливим є якісна підготовка кадрів та використання досвіду запобігання цим правопорушенням нашими – європейськими партнерами. Враховуючи ступінь розповсюдженості та суспільну небезпеку досліджуваному виду кримінальних правопорушень, на сучасному етапі було би корисним прийняття державної програми із запобігання організованій злочинності, незаконному обігу зброї та тероризму.

Позитивного ефекту, на нашу думку можна було би досягти за рахунок розробки та впровадження у практичну діяльність типових методичних рекомендацій, які би відображали алгоритми дій з профілактики, а також виявлення, розкриття та припинення діяльності осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані із організованими формами злочинної діяльності, тероризмом та із незаконним обігом зброї.

Потребує також розробка єдиного плану діяльності суб'єктів запобіжної діяльності із комплексних заходів з реалізації інформації щодо лідерів злочинних угрупувань та їх активних учасників; створення сумісних міжвідомчих та міжрегіональних слідчо-оперативних груп, діяльність яких спрямовувалася би на припинення діяльності організованих та терористичних груп та таких, що приймають участь у діяльності з незаконного обігу зброї.

Потрібно також суміжно із зарубіжними партнерами розробити комплекс заходів із виявлення міжнародних зв'язків (в тому числі і корупційних) організованих злочинних угрупувань та терористичних формувань, ліквідація каналів постачання контрабанди, зброї, наркотиків та відмивання коштів, отриманих нелегальним шляхом. Не менш ефективним може бути організація перевірок фінансово-економічної діяльності підприємств, відносно яких мається інформація щодо зв'язків із організованою та терористичною злочинністю.

Висновки. Узагальнюючи результати нашого дослідження, слід зазначити, що організовані форми злочинної діяльності, нелегальний обіг зброї та терористична діяльність негативно впливають на криміногенну обстановку та рівень безпеки в країні, завдають шкоди авторитету країни, знижують темпи успішної Євроінтеграції. Успішна протидія організованій та терористичній злочинності, зменшення нелегального обігу зброї є стратегічним напрямком для покращення криміногенної обстановки в країні та приведення її до європейських стандартів.

Важлива роль відводиться використанню сучасних інформаційно-аналітичних технологій та можливостям кримінального аналізу; не остання роль відводиться використанню сучасних технологічних можливостей з аналізу, виявлення та фіксування злочинної поведінки. Позитивного ефекту у покращенні стану протидії організованій та терористичні злочинності і незаконному обігу зброї можна

досягти за рахунок використання у запобіжній діяльності можливостей штучного інтелекту.

Припинення такої діяльності має ґрунтуватися на основі налагодження чіткої взаємодії регіональних та місцевих підрозділів із міжнародними правоохоронними органами. Не менш важливим є якісна підготовка кадрів та використання досвіду запобігання цим правопорушенням нашими – європейськими партнерами.

У рамках систематизації запобіжної діяльності пропонується прийняти державної програми із запобігання організованій злочинності, незаконному обігу зброї та тероризму. Важливим вважаємо розробку та впровадження у практичну діяльність типових методичних рекомендацій, які би відображали алгоритми дій з профілактики, а також виявлення, розкриття та припинення діяльності осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані із організованими формами злочинної діяльності, тероризмом та із незаконним обігом зброї.

Потребує також розробка єдиного плану діяльності суб'єктів запобіжної діяльності із комплексних заходів з реалізації інформації щодо лідерів злочинних угрупувань та їх активних учасників; створення сумісних міжвідомчих та міжрегіональних слідчо-оперативних груп, діяльність яких спрямовувалася би на припинення діяльності організованих та терористичних груп та таких, що приймають участь у діяльності з незаконного обігу зброї.

Сумісно із зарубіжними партнерами пропонується розробити комплекс заходів із виявлення міжнародних зв'язків (в тому числі і корупційних) організованих злочинних угрупувань та терористичних формувань, ліквідація каналів постачання контрабанди, зброї, наркотиків та відмивання коштів, отриманих нелегальним шляхом.

Література

1. Бабенко А. М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та праксеологічний вимір: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 416 с.

2. Бабенко А.М. Регіональні особливості злочинності у містах та сільських районах Запорізької, Дніпропетровської та Харківської областей. *Питання боротьби зі злочинністю*: зб. наук. пр./ редкол.: В.І. Борисов та ін. Харків: Право, 2018. Вип. 36. С.42-60. URL: http://pbz.nlu.edu.ua/article/view/157063 (дата звернення: 01.12.2022).

3. Бабенко А.М. Тактико-психологічні, кримінально-процесуальні, адміністративно-правові та оперативно-розшукові заходи профілактики і запобігання кримінальним правопорушенням. *Південноукраїнський правничий часопис* № 1. 2021 С. 14-22.

4. Бойко О.В. Проблема тероризму як вищої форми загрози державному будівництву в історичному та сучасному вимірі. *Державі і право незалежної України: здобутки та перспективи*: матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Одеса, 24 червня 2016 р.). ОДУВС, 2016. С. 6 – 9.

5. Головкін Б. М. Теперішнє і майбутнє кримінології. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 149. С. 168–184. URL: http://plaw.nlu.edu.ua/issue/view/12367/6456 (дата звернення: 01.12.2022).

6. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 11 місяців 2022 року / Офіс Генерального прокура. 2022. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2 (дата звернення: 01.12.2022).

7. Кримінальне право України. Особлива частина : навчальний посібник / Попович О.В., Томаш Л.В., Латковський П.П., Бабій А.Ю. Чернівці, 2022. 319 с.

8. Мокляк В.В.Протидія терористичній діяльності в Україні: монографія; наук.ред. Б.М.Головкін. Харків: Юрайт, 2021. 204 с.

9. Остроухов В.В., Присяжнюк М.М. Інформаційно-психологічні аспекти тероризму в контексті філософії безпеки. Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2019. Вип. 2. С. 65–71.

10. Телешун С. Сучасний тероризм: українські реалії. Політичний менеджмент. 2005. Вип. № 1 (10). С. 163–169.

11. Філіпов С.О. Протидія транскордонній злочинності: глобальний контекст і реалії України: монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 452 с.

12. Чому Україні треба ЄС, а ЄС зараз треба Україна. URL:https://ukrainer.net/ukraina-eu/ (дата звернення 29.11.2022)

13. Шкурат І.В. Глобальний тероризм: методичні підходи до вивчення. *Державне управління: теорія і практика*. 2005. № 2. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/pol-prav/05sivmpv.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

14. Шкурат І.В. Теоретико-методичне обгрунтування поняття «міжнародний тероризм», як складова глобалізаційних процесів. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70). № 2. 2020. С. 38-42.

Бабенко А. М.,
доктор юридичних наук, професор,
директор
Навчально-наукового інституту права
та кібербезпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.10

ЗАПОБІГАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ[1]

Голіна В. В.

Стаття присвячена розгляду шляхів і способів розв'язання нагальної проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні відповідно до Резолюції ООН від 31 серпня 2020 року «Підвищення безпеки дорожнього руху у всьому світі», якою Друге десятиліття дій із забезпечення безпеки дорожнього руху (2021-2030 роки) оголошено періодом досягнення амбітної мети міжнародної людської спільноти скорочення смертності і травматизму від дорожньо-транспортних пригод на 50%. Євроінтеграційний вектор розвитку України зобов'язав її прийняти Стратегію і Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023-2024 років, у яких ставиться, зокрема, ціль зниження смертності внаслідок ДТП щонайменше на 30%, що зумовлює визначення пріоритетних запобіжних напрямів у сфері дорожнього руху, пошук і формування способів її досягнення у відносно короткі строки. З огляду на міжнародний досвід досягнення мети зменшення ДТП з тяжкими наслідками і матеріальними втратами на 30% можливе, за рекомендаціями експертів ООН, за умов реалізації національної концепції подолання масового недотримання правил дорожнього руху, новітніх підходів до розробки програмування комплексу запобіжних заходів, поступового впровадження безпілотного автотранспорту, удосконалення управління і контролю у сфері дорожнього руху.

Кримінологічний аналіз структури ДТП свідчить, що у причинно-наслідковому ланцюгу більшості з них відіграє людський фактор: зухвале свавілля свідомості і волі головних учасників руху – водіїв і пішоходів (лихацтво, бравада, безкарність за систематичне порушення ПДР, ігнорування обережності та ін.). Поступове підвищення технічної культури використання техніки і дороги комплексом часто неефективних, дороговитратних, неконтрольованих щодо їх виконання заходів не допоможуть, як показала практика їх застосування, швидко знизити небезпечну динаміку ДТП. Автор наполягає на тому, що потрібен запобіжний напрям, який поєднує нормативно-репресивні заходи з комплексом спеціально відібраних із запобіжного зарубіжного і вітчизняного арсеналу заходів, які реально спроможні вплинути на свідомість і волю осіб. У статті наводяться додаткові аргументи щодо необхідності впровадження у систему запобігання транспортним правопорушенням саме такої моделі культурологічного превентивного напряму.

Ключові слова: *дорожній рух, запобігання транспортним правопорушенням, культурологічний запобіжний напрям, структура культурології дорожнього руху.*

Golina V. V. Prevention of traffic offenses in Ukraine in the context of European integration

The scientific paper is devoted to considering the ways and means of solving the urgent problem of ensuring road safety in Ukraine in accordance with the UN Resolution of August 31, 2020 "Improving road safety around the world", which is the Second Decade of Actions to Ensure Road Safety (2021-2030) stipulated the period of achievement of the ambitious goal of the international community of reducing mortality and injuries from traffic accidents by 50%. The European integration vector of Ukraine's development obliged it to adopt the Strategy and the State Program for Increasing the Level of Road Safety in Ukraine for the period up to 2023-2024, which set, in particular, the goal of reducing the death rate due to road accidents by at least 30%, which conditions the determination of priority preventive directions in the field of road traffic, finding and forming ways to achieve it in a relatively short period of time. In view of the international experience of achieving the goal of reducing road accidents with serious consequences and material losses by 30%, it is possible, according to the recommendations of UN experts, under the conditions of the implementation of the national concept of overcoming mass non-compliance with traffic rules, the latest approaches to the development of programming of a complex of preventive measures, the gradual introduction of unmanned vehicles, improvement of management and control in the field of traffic.

A criminological analysis of the structure of traffic accidents shows that the human factor plays a role in

[1] Наукову статтю підготовлено на виконання теми фундаментального наукового дослідження НДІ ВПЗ «Стратегія запобігання правопорушенням у сфері дорожнього руху та експлуатації транспорту в Україні» (номер державної реєстрації в УкрІНТЕІ 0120U105615).

© Голіна В. В., 2022

the cause-and-effect chain of most of them: the audacious arbitrariness of the consciousness and will of the main participants in the traffic – drivers and pedestrians (boldness, bravado, impunity for systematic traffic violations, disregarding caution, etc.). The gradual improvement of the technical culture of the use of equipment and the road with a complex of often ineffective, costly, uncontrolled measures will not help, as the practice of their application has shown, to quickly reduce the dangerous dynamics of road accidents. The author insists that a precautionary approach is needed, which combines regulatory and repressive measures with a complex of measures specially selected from the preventive foreign and domestic arsenal, which are really able to influence the consciousness and will of individuals. The article provides additional arguments regarding the need to introduce such a model of cultural preventive direction into the system of preventing traffic offenses.

Key words: *road traffic, prevention of traffic offences, cultural preventive direction, structure of traffic cultural studies.*

Постановка проблеми та її актуальність. Світова бурхлива автоматизація і роботизація у XX–XXI століттях, підвищення технічних показників транспортних засобів, невідповідність дорожньої інфраструктури вимогам безпеки дорожнього руху, недостатні культура, рівень професіоналізму, навичок і обережності для їх використання, відсутність соціально та економічно обґрунтованих концепцій і практичних заходів запобігання транспортним правопорушенням, слабке їх нормативно-правове забезпечення, недостатній рівень державного управління і контроль у цій сфері та інші фактори спричинили масове порушення Правил дорожнього руху (далі – ПДР), а з ними зростаючу динаміку дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) з такими тяжкими наслідками, як смертність і травматизм. На сьогодні в Україні ці наслідки від ДТП є доволі значними. Так, у середньому в державах-членах Європейського Союзу на 100 тис. жителів припадає 5% загиблих у ДТП, тоді як в Україні такий показник (за даними 2019 року) становить 22% осіб, а можливо й більше. Навряд чи за останні три роки, з урахуванням воєнних дій на території України, цей показник змінився. Сталість кількісно-якісних показників ДТП, їх типова об'єктивно-суб'єктивна повторюваність, підвищена роль у їх вчиненні «людського фактора» зумовлюють на національному рівні розробку і впровадження швидко результативно діючих запобіжних концепцій, використовуючи при цьому вітчизняний та міжнародний досвід. Рушійними силами деструктивної поведінки «людського фактора» є дефекти свідомості і волі людини, які породжують свавілля, браваду, лихацтво, ігнорування обережності і т.п. в учасників дорожнього руху. Не відкидаючи інших підходів до розв'язання актуальної проблеми поступового скорочення смертності і травматизму від ДТП в Україні, вважаємо, що домінуючим, з погляду на теперішній стан дорожньо-транспортної аварійності в країні, повинен стати культурологічний напрям, який поєднує посилення нормативно-правового тиску (репресії) на особу з відібраним комплексом заходів соціального, нормативного, організаційно-управлінського, кримінологічного, технічного, етичного та іншого запобіжного впливу. Подальше його теоретико-прикладне обґрунтування стає практично необхідним і науково значущим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Запобігання транспортним правопорушенням, як комплексна система заходів щодо розв'язання завдання зменшення кількості постраждалих внаслідок ДТП, постійно перебуває у центрі уваги як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Серед сучасних дослідників безпосередньо цією проблемою займалися М.Ю. Веселов, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.В. Мисливий, О.М. Костенко, К.О. Полтава, О.А. Собакарь та багато ін. Ідеї і концепції стосовно вдосконалення запобіжних напрямів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху знайшли відображення в численних наукових публікаціях і національних стратегіях, програмах, планах підвищення рівня безпеки дорожнього руху. Помітний вклад у дослідження і розробку фундаментальних питань безпеки дорожнього руху вносять науковці НДІ вивчення проблем злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України: В.С. Батиргареєва, Б.М. Головкін, А.В. Калініна, М.Г. Колодяжний, О.В. Новіков, І.О. Христич, С.С. Шрамко та ін., наукові результати яких викладаються у монографіях, наукових статтях, тезах наукових доповідей і повідомлень, що були опубліковані останніми роками.

Метою статті є дослідження теоретико-прикладних аспектів культурологічного напряму запобігання транспортним правопорушенням у контексті європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. У червні 2022 року Україні був наданий статус кандидата на вступ до Європейського Союзу (надалі – ЄС). Євроінтеграція, як глобальний процес «вживлення» України у співдружність з європейським народом і його менталітетом, правосвідомістю, зумовлює орієнтацію основних сфер матеріального і духовного буття нашої країни до міжнародних стандартів

вирішення проблем, які у них виникають/виникли. Це стосується і такої світової проблеми, як забезпечення безпеки у сфері дорожнього руху з його тяжкими наслідками – смертністю і травматизмом людей від ДТП, що потребує концептуального оновлення підходів до запобігання транспортним правопорушенням, які, на відміну від інших суспільно небезпечних діянь, на соціальному й індивідуальному рівнях мають свою специфіку, пов'язану з такими їх складниками, як: учасники дорожнього руху, різні види транспортних засобів, дорожня інфраструктура, навколишнє середовище і його стан, контрольованість дорожнього руху та ін.

Резолюцією ООН від 31 серпня 2020 року «Підвищення безпеки дорожнього руху у всьому світі» друге Десятиліття дій із забезпечення безпеки дорожнього руху (2021–2030 роки) оголошено періодом досягнення амбітної цілі – скорочення смертності і травматизму від ДТП на 50%. Досягнення цієї мети можливе, за оцінкою експертів ООН, за дотримання таких умов:

– реалізація національних концепцій підвищення рівня безпеки дорожнього руху;

– комплексного підходу під час розробки заходів вирішення проблем безпеки дорожнього руху;

– поступове запровадження безпілотного транспорту;

– удосконалення управління і контролю у сфері дорожнього руху.

Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння, сприйняття) – це, на наш погляд, не стільки стала стратегія поглядів чи розуміння того чи іншого явища, скільки теоретико-прикладний задум розв'язання актуальних викликів сьогодення у різних сферах людського буття. Концепція може реалізовуватися у конкретних документах. Вона завжди визначає пріоритетні напрями досліджень чи діяльності й остаточну (або проміжну) ціль. В Україні у сфері боротьби зі злочинністю та її проявами останніми роками таких документів було прийнято чимало. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2016 року» від 8 серпня 2012 року № 771 були визначені оптимальні варіанти розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів:

а) запровадження заходів адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху, посилення відповідальності за порушення ПДР та контролю у зазначеній сфері;

б) розроблення комплексної програми, що передбачає фінансування заходів з підвищення безпеки дорожнього руху з урахуванням норм і досвіду країн ЄС щодо створення безпечних умов дорожнього руху, підвищення ефективності державного регулювання та контролю в цій сфері, удосконалення організації дорожнього руху та системи підготовки водіїв, розвиток системи надання допомоги потерпілим у ДТП, підвищення рівня усвідомлення необхідності дотримання вимог безпеки дорожнього руху його учасниками.

Підтримку отримав другий варіант розв'язання проблеми безпеки дорожнього руху. Історично цікава (всупереч показникам смертності і травматизму від ДТП в Україні) аргументація відкидання першого варіанта: «Перший варіант розв'язання проблем викликатиме переважно негативне ставлення в учасників дорожнього руху і дасть змогу досягти лише короткострокового поліпшення показників аварійності, тоді як другий варіант забезпечить розв'язання проблеми комплексно»[2]. Метою створеної на цих «засадах» Програми було зниження рівня аварійності та тяжкості ДТП, створення безпечних умов для учасників дорожнього руху, а також удосконалення. У наступних нормативно-правових актах, зокрема, у Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року і Державній програмі з такою ж назвою на період до 2023 року, робиться помітний акцент на посиленні вимог до людського фактора, у тому числі й підвищенні правової свідомості та відповідальності учасників дорожнього руху [1; 2]. Врешті-решт стає очевидним твердження, що без суттєвої зміни модусу поведінки учасників дорожнього руху (особливо водіїв і пішоходів) досягти у короткий термін (до 2023 року) мети скорочення смертності і травматизму від ДТП на 30%, як зазначено в Стратегії і Державній програмі, неможливо. З погляду на сьогодення, безмежний, так би мовити, комплексний підхід, на якому наполягають прихильники консерватизму у сфері програмування запобігання злочинності та її окремим проявам, заздалегідь приречений на черговий проєкт. «Завдання і заходи з виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року» (Додаток 2 до програми) перенасичений часто другорядними завданнями і заходами, на які плануються значні витрати дер-

[2] Ця Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 5 березня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#Text.

жавних коштів, хоча безпосереднього відношення до скорочення ДТП вони не мають. Наприклад, розроблення технічного завдання та методики визначення економічних витрат у зв'язку із загибеллю або пораненням людей потребує фінансових ресурсів в обсязі 2 млн грн; розроблення вимог щодо проєктування споруд і заходів з інженерного захисту територій, будівель, споруд від руйнівної дії небезпечних геологічних процесів – 2,4 млн грн; придбання серверного обладнання та засобів захисту інформації для створення комплексної системи захисту інформації функціональної підсистеми єдиної інформаційної системи МВС – 8,5 млн грн; влаштування амортизаційних пристроїв (демферні системи) на автомобільних дорогах державного значення поза межами населених пунктів – 315 млн 425 тис. І такими чи подібними заходами багатотисячного і мільйонного фінансування, яке, вочевидь, має замовлений відомчий характер, наповнений цей документ. Не виключено, що у перспективі ці та інші заходи можуть бути необхідними, але зараз перетворюють Державну програму на специфічний будівельний майданчик чи проєктне бюро. Поняття «комплексність» треба вживати обережно. Хіба минуле не вчить? За даними Мінінфраструктури України, у 2018–2019 роках схожі і за назвою, і за змістом програми фактично не виконувалися: «2018 рік – 0% виконання, 2019 рік – 38% виконання. Однак у 2018 році на Державну програму витрачено 900 млн грн із виділених 2,6 млрд грн, а в 2019 році – 743 млн із 2,1 млрд» [3].

Зрозуміло, що потрібна концепція і розроблена на її засадах програма скорочення смертності і травматизму від ДТП, яка була би спрямована на «людський фактор» або чинник, котрий є, як зазначається в офіційних документах і наукових публікаціях, вирішальною, рушійною силою транспортних правопорушень з тяжкими наслідками. Такою актуальною може стати Культурологічна концепція безпеки дорожнього руху (документ), про яку ми неодноразово писали і яку обговорювали на конференціях, семінарах, круглих столах протягом 2021–2022 років [4; 5]. Не повторюючи деякі її ідеї і положення, на деяких аргументах її актуальності слід зупинитися більш детально.

Ми виходимо зі специфіки кримінологічної характеристики дорожньо-транспортних правопорушень. Проведені різними вченими численні дослідження (у тому числі й наші) у цій сфері показують типові різновиди таких правопорушень, транспортних засобів, коло потерпілих, конкретні ситуації, в яких відбуваються ДТП, певні соціально-психологічні властивості порушників ПДР тощо, і доходимо висновку, що домінуючим у причинно-наслідковому ланцюгу ДТП є людський чинник (фактор), тобто, не спрощуючи, свавілля свідомості та волі учасників дорожнього руху і насамперед водіїв та пішоходів. Під свавіллям тут розуміються як самочинні дії і схильність до них у разі нехтування заборон і приписів. Не виключається непрофесіоналізм і слабке знання ПДР. Що це не так, ілюструє аналіз ДТП. Так, наприклад, у 2021 році було вчинено 24 521 ДТП із загиблими та/або травмованими (загинуло 3 238 осіб, травмовано 29 738 осіб). Вони є наслідком таких видів автопригод, як: зіткнення (10 376), наїзд на транспортний засіб, що стоїть (564), наїзд на перешкоду (2 505), наїзд на пішохода (1 762), наїзд на велосипедиста (1 355), падіння пасажира (384), порушення ПДР пішоходами у стані сп'яніння (65). Своєю чергою вказані автопригоди відбувалися через порушення правил маневрування (усього ДТП – 5 022, загинуло 476 осіб і травмовано 6 111); перевищення безпечної швидкості (усього ДТП – 9 466, загинуло 1 646 і травмовано 11 632 особи); недотримання дистанції (усього ДТП – 1 457, загинуло і травмовано відповідно 84 і 1 805 осіб); порушення правил переїзду перехресть (усього ДТП – 2 115, загинуло і травмовано 87 і 2 876 осіб); керування транспортним засобом у стані сп'яніння (усього ДТП – 843, загинуло і травмовано 113 і 1 072 особи); перевищення встановленої швидкості (усього ДТП – 558, у яких загинуло і травмовано 145 і 689 осіб); порушення правил проїзду пішохідних переходів (усього ДТП – 1 854, в яких загинуло 123 і травмовано 1 846 осіб); перехід пішоходів у невстановленому місці (усього ДТП – 877, в яких загинуло188 осіб і 759 осіб було травмовано). Сумарно ці статистичні дані становлять 80–90% аварійності з людськими жертвами і потерпілими [6]. Майже стабільна динаміка цих правопорушень протягом останніх років, як показують особисті спостереження і результати проведеного емпіричного дослідження, більше ніж 1 000 архівних кримінальних проваджень, розглянутих судами України протягом 2018–2020 років за статтею 286 КК України, вчинені умисно, часто зухвало (лихацтво, бравада, навмання, ігнорування обережності, безкарність вчинків тощо), під контролем свідомості і волі водіїв і пішоходів. Тут еволюційні, так звані комплексні, заходи не допоможуть знизити наведену тенденцію порушень ПДР. Єдиним залишається шоковий вплив на свавільну свідомість і волю заходами культурологічного і, зокрема, етичного характеру: страх, совість, сором, або три «С» (страх, совість, сором).

Страх – емоція чи усталене почуття, яке породжується у людини дійсною або уявною небезпекою. Страх може виступати як усталена риса свідомості. Соціалізація свавілля свідомості і волі почуттям страху людини (у тому числі водіїв, пішоходів, інших учасників дорожнього руху). Бере на себе відповідальність за вибір рішення, для якого мовби немає ніяких раціональних підстав. Тісно пов'язаний з емоцією страждання, вини, сорому, осуду страх завжди відігравав роль важливого регулятора поведінки людей. Не виключено, що страх, можливо, є надійною гарантією дотримання ПДР. Соціологічні опитування водіїв у межах дослідження проблеми правопорушень, пов'язаних із керуванням транспортними засобами у стані сп'яніння, свідчать, що серед чинників, що стримують людину від цього правопорушення, вибрані: страх за своє життя та здоров'я (а також своїх пасажирів) – 68,8%; побоювання не впоратися з керуванням транспортним засобом – 48,8%; можливість бути притягнутим до юридичної відповідальності – близько 49%. На запитання: «Що заважає стримувати особу від керування транспортним засобом у стані сп'яніння?», перше місце (51,2%) здобула відповідь – «недостатня жорстокість заходів юридичної відповідальності до правопорушників», друге (46,3%) – «неефективність механізму реалізації дієвих санкцій за подібні правопорушення» [7, с. 33].

Совість – категорія етики, яка характеризує здатність особистості здійснювати моральний самоконтроль, самостійно формулювати для себе моральні обов'язки, вимагати від себе їх виконання і створювати самооцінку зробленого. Отже, совість – це усвідомлення особистістю свого обов'язку і відповідальності перед тим, кому їх дав, перед суспільством. Совість, як вважаємо, є внутрішнім покликом до моральності, дотримання її вимог у певній сфері буття, зокрема, у сфері дорожнього руху. Дрімаючу совість людей, суспільства необхідно розбудити. Ми не проти демократизації суспільства, ми проти лібералізації вимог у сфері дорожнього руху, оскільки сучасне розуміння маргінальними прошарками суспільства демократії переховує за собою прагнення до свавілля, вседозволеності, нехтування совістю (наприклад, численні випадки зухвалого порушення ПДР «мажорами»).

Сором – один із проявів моральності, самосвідомості особистості, моральне почуття, в якому людина визначає осуд своїм діям, мотивам і моральним якостям. Людина або самовільно в емоційній формі усвідомлює їх аморальність, або зізнається самій собі під впливом осуду з боку оточуючих [8, с. 312, 328–329]. Образно кажучи, правопорушник, по суті, порушив довіру, яку проявила держава, надаючи йому права на керування транспортом. Можливо, у зв'язку з цим одним із заходів прикладної культурології дорожнього руху необхідно передбачити обов'язкове підписання отримувачем посвідчення водія офіційно оформленого документа у вигляді обов'язку не порушувати приписи ПДР з попередженням про їх неминучу втрату на тривалі строки і навіть назавжди у разі порушення обов'язку. Досягнення позитивних результатів зміни психології учасників дорожнього руху за рахунок елементів «примусової етики» – лише однієї зі складових частин (підкреслено мною – *В.Г.*) культурології дорожнього руху можливе за умови посилення нормативно-правових вимог (репресії) до учасників дорожнього руху. Репресія (від лат. *repressio* – подавлення) у контексті культурологічного запобіжного напряму означає не підвищення покарань/стягнень, хоча і таке може бути і відбуватися, а введення у сферу дорожнього руху додаткових до наявних вимог, заборон, приписів, ускладнюючих або обмежуючих порушення ПДР та інших нормативно-правових актів (заходи організаційно-управлінського, навчального, технічного і технологічного характеру, контроль та ін.). Цим шляхом ішли ті країни ЄС, які досягли помітних результатів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Деякі любителі розвінчування міфів у сфері дорожнього руху впевнені, що острах бути притягнутим до юридичної відповідальності утримує водіїв від порушення ПДР є міфом. Вважаємо таку заяву безпідставною і навіть шкідливою. Покарання/стягнення не має тотально превентивного характеру. Завжди були, є і будуть ризиковані, необережні, нераціональні, з дефектами складу і стану психіки особи, які задовольняються «вдалим» порушенням заборон, у тому числі й ПДР. Навряд чи на них розрахований культурологічний запобіжний напрям. Його завдання полягає в тому, щоб зменшити криміногенний потенціал у загалом законослухняних громадян, застерегти їх і за допомогою «етичної тріади» від порушення ПДР. Експеримент із запровадженням у сферу дорожнього руху його прикладної культурології принесе державі тільки користь.

Як ми неодноразово підкреслювали в наших публікаціях (статтях, тезах), культурологічне запобігання автотранспортним правопорушенням не зводиться лише до посилення санкцій за їх вчинення. Цей напрям інтегрує спеціально для нього

вибрані (відібрані розробниками програми), конкретно сформульовані, маючи безпосереднє відношення до досягнення мети скорочення кількості ДТП у відносно короткий строк, заходи, головне завдання яких – слугувати потужною підтримкою реалізації нормативно-правових і технічних приписів, що спроможні у своєму поєднанні серйозно вплинути на свідомість і волю учасників дорожнього руху в Україні, орієнтувати їх на технічну культурологізацію. Тобто під тиском неминучих несприятливих наслідків, які настануть у разі порушення ПДР, максимально уважно дотримуватись їх вимог. Інакше кажучи, культурологічний напрям являє собою комплекс, який складається з набору заходів соціального, правового, технічного, організаційно-управлінського, культурологічного і психологічного характеру [5, с. 116–118]. Комплексність заходів та суб'єктів їх виконання потребує окреслення сфери і форм конкретних дій кожного суб'єкта з урахуванням його функціональних можливостей, спроможностей, ресурсів. Отже, комплексний підхід у контексті культурологічного напряму потребує, по-перше, об'єднання зусиль низки суб'єктів запобіжної діяльності і зосередження сил і засобів на найважливіших напрямах; по-друге, чіткої диференціації дій для кожного суб'єкта і координації; по-третє, визначення мінімуму заходів, з урахуванням яких і повинна будуватися система впливу на свавілля на дорогах [9, с. 121; 10, с. 25]. Вибір зазначеного мінімуму заходів як одна із важливих вимог до структури прикладної кримінології дорожнього руху – це певне мистецтво, навіть винахідництво професіоналів – її розробників. «Мистецтво суб'єкта запобігання злочинності, – писав директор кримінологічної школи при Монреальському університеті М. Кассон, – знайти рішення, яке оптимально адаптивне до безпосередніх причин того чи іншого різновиду злочинів, що виявляється і конкретизується за допомогою кримінологічного аналізу і є фаховим професіоналізмом як теоретиків, так і практиків [11, с. 49–50]. Джерелами для відбору адаптивних до запобігання транспортних пригод можуть бути міжнародні і національні законодавчі і нормативно-правові акти, концепції, стратегії, програми, наукові дослідження, пропозиції і рекомендації теоретиків і практиків, особисте винахідництво, наукові публікації з різних галузей знань, ЗМІ, Інтернет, а також обов'язково зарубіжний досвід [12].

Людство XXI століття наполегливо спрямоване, зокрема, на активне використання технологій штучного інтелекту у підвищенні ефективності протидії злочинним проявам, у тому числі і у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що у причинно-наслідковому ланцюзі ДТП «водій–транспортний засіб–дорога» суттєво, а може, й назавжди обмежить/усуне не лише «людський фактор», але, можливо, й інші елементи цієї тріади. Футурологія безпеки дорожнього руху запевняє, що впровадження безпілотного автотранспорту сприятиме виключенню умисних і необережних порушень ПДР, що зумовлюють ДТП, а саме тих, які перераховані нами вище. Отже, з кримінально-правової, кримінологічної і культурологічної позицій у разі певного обмеження ролі «людського фактора» можна сподіватися у неблизькому майбутньому на докорінне зниження аварійності у світі [12, с. 68]. Безсумнівно, на людство чекає ера роботизації, яка торкнеться всіх сфер його буття і свідомості. Однак для потреб культурології дорожнього руху сьогодення вона передчасна.

Державне управління [13, с. 8] безпекою дорожнього руху – один із організуючих владних видів практичної діяльності системи відповідних суб'єктів щодо забезпечення безпечного функціонування цієї сфери. Управління в ній пов'язане із безпосереднім розпорядництвом, має командний характер, ґрунтується на імперативних приписах, правилах, заборонах, що обмежують самостійність. Державне управління як вид соціального управління обов'язково містить три складники: прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією [14, с. 9]. Подальше обговорення цієї складної проблеми потребує додаткових наукових досліджень.

Висновки. Розв'язання проблеми зниження дорожньо-транспортної смертності і травматизму в Україні на 30% за 2021–2023 роки, як передбачено у Державній програмі підвищення рівня безпеки дорожнього руху, вбачається на шляху розробки і впровадження у запобіжну практику транспортних правопорушень культурологічного запобіжного напряму. Згідно з цією концепцією зниження рівня ДТП з тяжкими наслідками залежить: а) радикально – від посилення санкцій до правопорушників, в основі якого лежить етичний складник цього напряму (страх, совість, сором); б) паліативно – від комплексу спеціально відібраних, ефективних, перевірених міжнародною практикою заходів і засобів нормативно-правового, соціального, організаційно-управлінського, кримінологічного, психологічного, технічного характеру, які, по-перше, спроможні через етичний складник культурології дорожнього руху

швидко вплинути на свідомість і волю учасників дорожнього руху, і по-друге, примусити їх, особливо водіїв і пішоходів, до технічної культурологізації використання транспортних засобів і дороги, а також дотримання ПДР. Впровадження інших концепцій запобігання транспортним правопорушенням або не виправдало себе, або ще передчасне.

Література

1. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text (дата звернення: 30.11.2022).

2. Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2023 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 30.11.2022).

3. Кабмін суттєво підвищив прогноз смертності на дорогах. Як це пояснюють? URL: https://hmarochos.kiev.ua/2021/02/08/kabmin-suttyevo-pidvyshhyv-prognoz-smertnosti-na-dorogah-yak-tse (дата звернення: 30.11.2022).

4. Голіна В.В. Культура і закон у запобіганні правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2021. Вип. 41. С. 56–62.

5. Голіна В.В., Шрамко С.С. Концептуальні основи культурологічного напряму підвищення рівня безпеки дорожнього руху. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2021. Вип. 42. С. 113–121.

6. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2021 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/Zvit_NPU_2021_.pdf (дата звернення: 30.11.2022).

7. Вітвіцький С.С., Веселов М.Ю., Пилипів Р.М. Юридична відповідальність за керування транспортними засобами у стані сп'яніння: проблеми та шляхи удосконалення правового регулювання : монографія. Київ : ВД. Дакор, 2022. 152 с.

8. Словарь по этике / под ред. И.С. Кона. 4-е изд. Москва : Политиздат, 1981. 430 с.

9. Голіна В.В., Лукашевич С.Ю., Колодяжний М.Г. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2012. 304 с.

10. Комплексное изучение системы воздействия на преступность (методологические и теоретические основы) / под ред. П.П. Осипова. Ленинград : изд-во ЛГУ, 1978. 152 с.

11. Цит за: Голіна В.В., Колодяжний М.Г., Шрамко С.С. та ін. Зменшення можливостей вчинення злочинів: стратегічний підхід : монографія / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2020. 287 с.

12. Мисливий В.А. Штучний інтелект як фактор запобігання дорожньо-транспортній злочинності. *Використання технологій штучного інтелекту у протидії злочинності* : матер. наук.-практ. онлайн-семінару (м. Харків, 5 листоп. 2020 р.). Харків : Право, 2020. С. 67–73.

13. Колодяжний М.Г. Стратегія Vision Zero: уроки для України : монографія. Харків : Право, 2022. 300 с. URL: https://ivpz.kh.ua/wp-content/uploads/2022/11/%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D1%8F%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9.-%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F-Vizion-zero_.pdf (дата звернення: 30.11.2022).

14. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

Голіна В. В.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
головний науковий співробітник відділу
кримінологічних досліджень
Науково-дослідного інституту вивчення проблем
злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України

УДК 341.4:343.2/.7(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.11

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ СТАМБУЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ В КОНТЕКСТІ ПРИТЯГНЕННЯ КРИВДНИКІВ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЗМІНИ ЇХ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ МОДЕЛІ ПОВЕДІНКИ

Дубенко О. М., Постол О. І.

Метою статті є визначення напрямів імплементації положень Стамбульської конвенції в національне законодавство України в контексті забезпечення невідворотності притягнення кривдників до відповідальності та зміни їх насильницької моделі поведінки. Виокремлено п'ять основних напрямів приведення національного законодавства у відповідність до вимог Стамбульської конвенції в такому контексті: 1) приведення у відповідність понятійно-категоріального апарату, зокрема доцільно замінити термін «насильство за ознакою статі» на «ґендерно зумовлене насильство», а також надати офіційне роз'яснення оціночних понять, які використовуються на законодавчому рівні; 2) встановлення відповідальності за всі визначені як правопорушення Стамбульською конвенцією діяння, зокрема сексуальні домагання; 3) забезпечення покарання (стягнення) ефективними, пропорційними та переконливими санкціями, зокрема вилучити штраф із переліку стягнень у статті 173-2 КУпАП, а також внести доповнення до ст. 321-1 КУпАП щодо можливості заміни громадських робіт на адміністративний арешт тощо; 4) врахування вимог щодо особливостей провадження у справах щодо домашнього насильства та насильства за ознакою статі, зокрема передбачити правові механізми продовження розслідування правопорушень, пов'язаних з домашнім насильством та насильством за ознакою статі, не залежно від заяви постраждалої особи, та продовження провадження, якщо постраждала особа вирішить відкликати свою заяву, а також збільшити строк розгляду справ за ст. 173-2 КУпАП та строк адміністративного затримання за такою статтею; 5) удосконалення механізму направлення осіб, які вчинили домашнє насильство або насильство за ознакою статі, на програми для кривдників, зокрема зобов'язати суддів під час з'ясування обставин у разі розгляду справ про вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі з'ясовувати, чи підлягає особа направленню на проходження програми для кривдників, та зазначати у постанові суду обґрунтування доцільності або недоцільності такого направлення. Наголошено, що наведений перелік напрямів не є вичерпним.

Підкреслено важливість розробки єдиного стратегічного плану імплементації цілей Стамбульської конвенції у національне законодавство та запропоновано створити міждисциплінарні робочі групи з напрацювання конкретних змін до національного законодавства. Акцентовано увагу на доцільності організації роботи щодо імплементації положень Стамбульської конвенції до національного законодавства за основними напрямами запобігання та протидії насильству щодо жінок і домашньому насильства: запобігання; захист та надання допомоги постраждалим особам; притягнення до відповідальності кривдників та зміна їх насильницької моделі поведінки; забезпечення скоординованих політик, зокрема ефективного механізму взаємодії уповноважених суб'єктів.

Ключові слова: *домашнє насильство, насильство за ознакою статі, Стамбульська конвенція, імплементація, відповідальність, програми для кривдників.*

Dubenko O. M., Postol O. I. Implementation of the provisions of the Istanbul Convention in the context of holding offenders to responsibility and changing their violent behavior model

The purpose of the article is to determine the directions of implementation of the provisions of the Istanbul Convention into the national legislation of Ukraine in the context of ensuring the inevitability of bringing perpetrators to justice and changing their violent pattern of behavior. Five main directions of bringing national legislation into line with the requirements of the Istanbul Convention in this context are highlighted: 1) bringing the conceptual and categorical apparatus into line, in particular, replacing the term "gender-based violence" with "gender-based violence", providing an official explanation evaluative concepts used at the legislative level, in particular the systematicity of domestic violence; 2) establishment of responsibility for all actions defined as offenses by the Istanbul Convention, in particular sexual harassment; 3) ensuring punishment (recovery) with effective, proportionate and convincing sanctions for

© Дубенко О. М., Постол О. І., 2022

the commission of offenses, in particular, remove the fine from the list of penalties in Article 173-2 of the Code of Criminal Procedure, make additions to Art. 321-1 of the Criminal Procedure Code regarding the possibility of replacing community service with administrative arrest; 4) taking into account the requirements regarding the specifics of proceedings in cases related to domestic violence and gender-based violence, in particular to provide legal mechanisms for the continuation of the investigation of offenses related to domestic violence and gender-based violence, regardless of the application submitted by the victim, as well as the continuation proceedings also when the affected person decides to withdraw his application, as well as to increase the term of consideration of cases under Article 173-2 of the Code of Criminal Procedure and the term of administrative detention under this article; 5) improvement of the mechanism of referral of persons who have committed domestic violence or gender-based violence to programs for offenders, in particular, to oblige judges during the investigation of the circumstances when considering cases of domestic violence or gender-based violence to find out whether the person is subject to referral to a program for offenders, and to indicate in the court ruling the justification of the expediency or impracticality of such referral. It is emphasized that the given list of directions is not exclusive.

The importance of developing a single strategic plan for implementing the goals of the Istanbul Convention into national legislation was emphasized, and it was suggested to create interdisciplinary working groups to develop specific changes to national legislation, to which lawyers of various specialties should be involved. Attention was focused on the expediency of organizing work on the implementation of the provisions of the Istanbul Convention into national legislation in the main areas of prevention and counteraction of violence against women and domestic violence: prevention; protection and assistance to injured persons; bringing offenders to justice and changing their violent pattern of behavior; provision of coordinated policies, in particular, an effective mechanism for the interaction of authorized subjects.

Key words: *domestic violence, gender-based violence, Istanbul Convention, implementation, accountability, programs for offenders.*

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах впевненого руху в напрямку євроінтеграції Україна вживає заходів для розбудови дієвої системи запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі. 20 червня 2022 року через майже 11 років після підписання Україною Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами [1] (далі – Стамбульська конвенція) Верховна Рада України проголосувала за її ратифікацію, а з 01 листопада 2022 року вона набрала чинності. При цьому важливо усвідомлювати, що ратифікація Стамбульської конвенції не є самоціллю, вона зумовлює вжиття подальших кроків щодо приведення національної системи запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі до стандартів, закріплених у конвенції. Ці стандарти поступово впроваджуються в національне законодавство з 2017 року, проте зазначені зміни не були системними і потребують постійної оцінки та моніторингу їх дієвості. Ратифікація Стамбульської конвенції стала важливим євроінтеграційним кроком уперед, який вимагає удосконалення національного законодавства. Стамбульська конвенція є певним інструментом, дороговказом, який визначає критично важливі орієнтири для розбудови в країні дієвої системи запобігання та протидії насильства щодо жінок та домашнього насильства. Важливо, що виконання Україною положень Стамбульської конвенції після її ратифікації буде об'єктом моніторингу незалежної Групи експертів з дій проти насильства стосовно жінок і домашнього насильства (ГРЕВІО).

Звертає на себе увагу те, що ратифікація Стамбульської конвенції відбулась під час війни, що свідчить про стійкий курс України у напрямі євроінтеграції, а також визнання актуальності проблем домашнього насильства та насильства за ознакою статі, недооцінення яких призводить до тяжких наслідків для суспільства загалом. Глобальні виклики, які постали перед Україною сьогодні, вимагають вироблення дієвих підходів для подальшого розвитку національної, регіональної та місцевої систем запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі [2, с. 250]. Українська держава сьогодні функціонує у складних умовах воєнного часу, який загострює наявні проблеми у суспільстві, зокрема проблеми домашнього насильства та насильства за ознакою статі, які, по суті, є прихованим фронтом війни.

Важливим є об'єднання зусиль науковців і практичних працівників для напрацювання необхідних змін до законодавства. Проте, по-перше, доцільно провести оцінку відповідності національного законодавства України положенням Стамбульської конвенції та сформувати пропозиції щодо шляхів впровадження її стандартів до українського законодавства та правозастосовної практики. Оцінка відповідності національного законодавства України положенням Стамбульської конвенції стане підґрунтям для розробки плану імплементації положень, стандартів та принципів Стамбульської

конвенції у законодавство та практику його застосування. Єдиний стратегічний план імплементації цілей Стамбульської конвенції у законодавство України дасть змогу встановити покроковий механізм імплементації, забезпечить комплексний та узгоджений шлях імплементації, допоможе налагодити співпрацю держави та громадянського суспільства, а також сприятиме встановленню рівних прав для чоловіків і жінок; викоріненню всіх видів дискримінації щодо жінок; захисту й допомозі всім, хто постраждав від насильства; міжнародній співпраці, спрямованій проти всіх форм насильства; наданню допомоги організаціям і правоохоронним органам у співпраці одне з одним задля викорінення насильства щодо жінок та домашнього насильства [3].

При цьому, на наш погляд, роботу щодо імплементації положень Стамбульської конвенції до національного законодавства доцільно організувати за основними напрямами запобігання та протидії насильству щодо жінок і домашньому насильства, закріпленими у структурі як Стамбульської конвенції, так і в національному законодавстві: запобігання; захист та надання допомоги постраждалим особам; притягнення до відповідальності кривдників та зміна їх насильницької моделі поведінки; забезпечення скоординованих політик, зокрема ефективного механізму взаємодії уповноважених суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі присвячені наукові праці вчених з різних спеціальностей, зокрема права (А. Блага, Я. Горбунова, О. Дудоров, О. Ковальова, М. Легенька, М. Хавронюк та ін.), соціології (О. Бойко, І. Вітковська, Т. Марценюк та ін.), психології (О. Кочемировська, Н. Мілорадова, Н. Пашко та ін.) тощо. Питання імплементації положень Стамбульської конвенції до національного законодавства та практики його реалізації розглядались у працях: І. Бандурки, А. Благої, Т. Бугаєць, В. Гальцової, І. Гловюк, Х. Кіт, К. Левченко, М. Легенької, Т. Малиновської, Н. Стефанів, М. Хавронюка та інших учених. У більшості наукових праць питання імплементації Стамбульської конвенції розглядаються в широкому контексті, без приділення детальної уваги окремим напрямам запобігання та протидії насильству щодо жінок і домашньому насильства, закріпленим у її змісті. З метою забезпечення більш ґрунтовного підходу видається за доцільне вивчати особливості імплементації норм Стамбульської конвенції за окремими її складниками: запобігання; захист та надання допомоги постраждалим особам; притягнення до відповідальності кривдників та зміна їх насильницької моделі поведінки; забезпечення скоординованих політик, зокрема ефективного механізму взаємодії уповноважених суб'єктів.

Метою цієї статті є визначення напрямів імплементації положень Стамбульської конвенції в національне законодавство України в контексті забезпечення невідворотності притягнення кривдників до відповідальності та зміни їх насильницької моделі поведінки.

Виклад основного матеріалу. По-перше, доцільно звернути увагу на понятійно-категоріальний апарат. Зокрема, офіційний переклад Стамбульської конвенції оперує поняттям «жертва» [1]. Однак такий термін не відповідає національному законодавству, який використовує поняття «особа, яка постраждала від насильства» або «постраждала особа». Отже, доцільно оновити офіційний переклад Стамбульської конвенції, в якому замінити термін «жертва» на «постраждала особа». Також важливо узгодити термінологію, яка використовується в національному законодавстві, з міжнародними та європейськими нормами, зокрема замінити термін «насильство за ознакою статі» на «ґендерно зумовлене насильство», а також надати офіційне роз'яснення оціночним поняттям, які використовуються на законодавчому рівні, зокрема систематичності вчинення домашнього насильства.

По-друге, слід звернути увагу, що не всі визначені як правопорушення у Стамбульській конвенції діяння тягнуть настання відповідальності за національним законодавством України. Так, доцільно передбачити настання відповідальності за сексуальні домагання. На важливості вжиття необхідних законодавчих або інших заходів для протидії сексуальним домаганням наголошено у статті 40 Стамбульської конвенції [1]. При цьому під сексуальними домаганнями розуміються три основні форми поведінки: вербальна, невербальна або фізична поведінка сексуального характеру, не бажана для постраждалої особи, тобто нав'язана правопорушником. Вербальна форма – це слова або звуки, які висловлює або промовляє правопорушник: наприклад, жарти, запитання, зауваження, які можуть висловлюватися в усній або письмовій формі. Невербальна форма – це будь-яка комунікація з боку правопорушника без застосування слів або звуків: наприклад, вираз обличчя, рухи руками або знаки. Фізична форма стосується будь-якої пове-

дінки сексуального змісту, до неї також можуть належати ситуації контакту з тілом жертви. Всі зазначені діяння повинні мати на меті або своїм наслідком приниження гідності жертви. Це відбувається у тих випадках, коли подібна поведінка створює середовище залякування, ворожості, принизливості, ганьблення, ображання. Зазвичай вищезазначені діяння чинять у контексті зловживання владою, обіцянкою винагороди або погрозою покарання. Постраждала особа та кривдник знають один одного, і для їхніх стосунків нерідко характерна різниця в ієрархічному та владному становищі. Однак сфера дії цієї статті не обмежується трудовою сферою [4, с. 131–132]. Слід звернути увагу, що в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [5] визначення сексуальних домагань є вужчим, ніж у розумінні Стамбульської конвенції, зокрема: 1) стосується виключно осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування; 2) включає дії сексуального характеру, виражені лише словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), тобто не враховується невербальна форма сексуальних домагань; 3) зазначається, що такі дії принижують чи ображають осіб (у Стамбульській конвенції йдеться також про залякування, ворожість, ганьбу). Слід підкреслити актуальність питань сексуальних домагань у громадських місцях, які часто чиняться з боку незнайомих для постраждалої осіб, які не охоплюються закріпленим у чинному законодавстві визначенням. Тому доцільно привести поняття сексуальних домагань, викладене у Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», у відповідність до закріпленого у Стамбульській конвенції визначення, а також передбачити відповідальність за окремою статтею за його вчинення. При цьому за сексуальні домагання, які не мають насильницьких ознак та не пов'язані з проникненням у тіло іншої особи, можна передбачити адміністративну відповідальність.

Слід звернути увагу на Загальну рекомендацію ГРЕВІО № 1 щодо цифрового виміру насильства стосовно жінок [6]. Про актуальність насильства у цифровому вимірі свідчить також рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бутуруга проти Румунії», в якому цей суд уперше визнав факт кібернасильства [7]. Автори Стамбульської конвенції вибрали підхід, орієнтований на постраждалу особу, але вони не мали наміру розрізняти ґендерно зумовлене насильство стосовно жінок, вчинене офлайн, від насильства, вчиненого онлайн, тож ГРЕВІО вважає насильство, вчинене онлайн, особливим, але не окремим аспектом насильства стосовно жінок. Наприклад, у пояснювальній доповіді до Стамбульської конвенції переслідування, вчинене в цифровій сфері, розглядається як ще одна форма переслідування [4, с. 125]. Отже, недоцільно виокремлювати насильство, вчинене в цифровому вимірі, в окремий склад правопорушення. При цьому вважливо усвідомлювати, що недостатня поінформованість про цю проблему призводить до того, що національні органи влади не сприймають кібератаки та насильство стосовно жінок так серйозно, як насильство в офлайні [8]. Крім того, дослідження свідчать, що співробітники правоохоронних органів та інші особи, які працюють у системі кримінального правосуддя, не завжди мають доступ до спеціалістів і технологічних інструментів для забезпечення збору доказів або вони мають такий доступ, але не в необхідному обсязі [9]. Тому в такому випадку доцільно вести мову не стільки про вдосконалення національного законодавства, скільки про належний рівень підготовки та забезпечення фахівців правоохоронних органів.

По-третє, слід звернути увагу на заходи відповідальності, зокрема санкції, які застосовуються до кривдників. У Стамбульській конвенції наголошено на необхідності вжиття законодавчих заходів для забезпечення покарання ефективними, пропорційними та переконливими санкціями за вчинення правопорушень [1]. У цьому контексті слід згадати про суперечність наявності штрафу як можливого стягнення за вчинення домашнього насильства та насильства за ознакою статі за ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10]. У ч. 2 ст. 48 Стамбульської конвенції наголошено на важливості вжиття необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб у разі винесення рішення про сплату штрафу належним чином ураховувалася здатність правопорушника виконати свої фінансові зобов'язання перед постраждалою особою [1]. У Пояснювальній доповіді підкреслюється, що таке положення має на меті недопущення іншого ненавмисного наслідку для постраждалої особи, який може бути спричинений правовими заходами. Багато правопорушників, винних у вчиненні правопорушень, передбачених Стамбульською конвенцією, є членами сім'ї постраждалої особи. Крім того, вони нерідко єдині годувальники сім'ї, а отже, єдине джерело, можливо, обмеженого/невеликого сімейного

доходу. Крім того, присудження штрафу, який має платити правопорушник, відіб'ється на сімейних доходах або, можливо, його спроможності платити аліменти, а це може створювати фінансові проблеми для постраждалої особи. Тому цей захід може стати непрямим покаранням постраждалої особи. Отже, важливо не допустити фінансових проблем для постраждалої особи у зв'язку з призначенням правопорушникові штрафу. При цьому в Пояснювальній доповіді зазначається, що це не перешкоджає незалежності суддів та індивідуальним підходам до санкцій [4, с. 145–146]. Тому доцільно вжити заходів для вилучення штрафу як стягнення із санкції ст. 173-2 КУпАП. Крім того, слід розглянути можливість внесення доповнень до ст. 321-1 КУпАП щодо можливості заміни громадських робіт на адміністративний арешт, а не на штраф, що більше сприятиме виховному впливу на кривдника та зміну насильницької моделі його поведінки.

Також доцільно врахувати в національному законодавстві як обтяжуючі закріплені у ст. 46 Стамбульської конвенції [1] обставини. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» [11] частково обставини, викладені у ст. 46 Стамбульської конвенції, вже враховані в національному законодавстві. Крім того, слід додати до ст. 67 КК України та ст. 35 КУпАП такі обставини: а) правопорушення було вчинено проти дитини або в присутності дитини; б) правопорушення було вчинено із застосуванням зброї або з погрозою застосування зброї. З урахуванням сучасних умов також доцільно посилити відповідальність за правопорушення, пов'язані з домашнім насильством та насильством за ознакою статі, які вчинені в умовах воєнного стану. Зокрема, в п. 5 ч. 1 ст. 35 КУпАП слід зазначити воєнний стан як обставину, яка обтяжує адміністративну відповідальність.

Також з метою забезпечення покарання ефективними, пропорційними та переконливими санкціями за вчинення правопорушень доцільно внести доповнення до ч. 2 ст. 22 КУпАП щодо неможливості звільнення від відповідальності особи у зв'язку із малозначністю діяння у випадках вчинення домашнього насильства взагалі або за певних умов, зокрема: якщо дитина є свідком домашнього насильства; у разі повторності вчинення домашнього насильства; наявності обтяжуючих обставин; порушень кривдниками термінового заборонного припису тощо.

По-четверте, слід звернути увагу на положення Стамбульської конвенції, що стосуються особливостей провадження у справах щодо домашнього насильства та насильства за ознакою статі. Так, пункт 1 статті 55 Стамбульської конвенції покладає зобов'язання, за яким розслідування за фактом домашнього насильства та насильства за ознакою статі не має «цілковито залежати» від подання постраждалою особою заяви або скарги, і за яким провадження може продовжуватися, навіть коли вона відкликає свою заяву або скаргу [1]. Той факт, що чимало правопорушень, пов'язаних з домашнім насильством та насильством за ознакою статі, вчиняють члени родини, інтимні партнери або особи з близького оточення постраждалої особи, у якої залишається почуття сорому, страху й безпорадності, призводить до низьких показників подання заяв і, відповідно, обвинувальних вироків. Отже, важливо розслідувати на перспективу, збирати докази: матеріальні докази, свідчення, результати судово-медичної експертизи тощо, які забезпечать провадження навіть у разі відкликання постраждалою особою своєї заяви чи скарги хоча б у випадку тяжкого насильства, наприклад фізичного, яке призвело до загибелі або тілесних ушкоджень [4, с. 155]. Тому необхідно передбачити правові механізми продовження розслідування правопорушень, пов'язаних з домашнім насильством та насильством за ознакою статі, не залежно від заяви, поданої постраждалою особою, а також щоб провадження могло продовжуватися і тоді, коли постраждала особа вирішить відкликати свою заяву. Це в тому числі сприятиме забезпеченню невідворотності відповідальності кривдників.

Крім того, Стамбульська конвенція наголошує на недопущенні надмірних зволікань у розслідуванні та розгляді справ за фактом усіх форм насильства, охоплених цією Конвенцією [1]. Саме це слугувало встановленню у ст. 277 КУпАП одноденного строку розгляду справ за статтею 173-2 КУпАП [11]. Однак передбачений на сьогодні строк розгляду справ за ст.1 73-2 КУпАП – 1 доба – недостатній для належного повідомлення судом особи, яка притягається до відповідальності, про місце та час розгляду справи. При цьому відповідно до вимог КУпАП особи, які притягаються до відповідальності, мають право бути належним чином повідомлені про час та місце розгляду справи. Неналежне повідомлення сприяє уникненню кривдниками відповідальності. Тому для

забезпечення невідворотності відповідальності кривдників доцільно також збільшити строки розгляду судами справ за ст. 173-2 КУпАП.

Також доцільно внести зміни до статті 263 КУпАП [11], якими передбачити можливість здійснення адміністративного затримання осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, передбачене статтею 173-2 КУпАП, до розгляду справи судом, але не більше трьох діб. На сьогодні поліцейські можуть затримати кривдника виключно на 3 години, після чого він, як правило, повертається до постраждалої особи та в непоодиноких випадках, особливо у разі перебування у стані сп'яніння, знову вчиняє домашнє насильство. Винесення термінового заборонного припису такій особі можливе, але дієві засоби контролю за його виконанням відсутні. Крім того, кривдник може вчиняти вплив на постраждалу особу та спонукати її, в тому числі шляхом погроз, відкликати подану заяву або заявити у суді, що вони примирилися. Такий підхід не є досить ефективним у контексті запобігання вчиненню нових випадків насильства, неспроможний забезпечити безпеку постраждалій особі, призводить до повторних викликів поліції за тією самою адресою тощо. Надання права поліцейським здійснювати адміністративне затримання кривдників до розгляду справи судом сприятиме забезпеченню безпеки постраждалих осіб та впливу кривдників на них з метою уникнення відповідальності за вчинене насильство.

По-п'яте, у Стамбульській конвенції наголошено на важливості впровадження програм профілактичного втручання, спрямованих на зміну поведінки кривдників, недопущення подальшого вчинення ними насильницьких діянь [1]. Доцільно удосконалити механізм направлення осіб, які вчинили домашнє насильство або насильство за ознакою статі, на програми для кривдників та проходження ними таких програм. У Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [12] та Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [13] передбачено направлення кривдників на проходження програми для кривдників як спеціальний захід щодо протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі. Законодавством передбачено обов'язковий (за направленням суду) та добровільний (за власною ініціативою) варіанти проходження програм для кривдників. Зважаючи, що у ст. 39-1 КУпАП [11] направлення кривдників на програми для кривдників є правом, а не обов'язком судді, судді не завжди використовують таку норму. Втім саме зміна поведінки кривдника є запорукою недопущення повторних випадків насильства. Тому доцільно зобов'язати суддів для з'ясування обставин під час розгляду справ про вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі з'ясовувати, чи підлягає особа направленню на проходження програми для кривдників, та зазначати у постанові суду обґрунтування доцільності або недоцільності такого направлення. Також слід розробити дієвий механізм та внести зміни до чинного законодавства для забезпечення належного інформування уповноважених суб'єктів про рішення суду щодо направлення кривдника на проходження програми для кривдників. Так, доцільно розглянути питання щодо закріплення, зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» [14], обов'язку суду сповіщати уповноважені органи Національної поліції та уповноважені суб'єкти, які є відповідальними за виконання програм для кривдників, про направлення особи на проходження програми для кривдників. На сьогодні зазначена постанова покладає обов'язок на працівників поліції протягом доби інформувати уповноважених осіб про отримання повідомлення від суду ухвалення рішення суду про направлення кривдника на проходження програми для кривдників. Втім з метою ефективності та оперативності більш доречно безпосередньо суду повідомляти таких уповноважених осіб за допомогою цифрових технологій, які значно спрощують та прискорюють усі процеси, зокрема і комунікацію різних органів.

Висновки. Виокремлені в цій статті напрями імплементації положень Стамбульської конвенції в національне законодавство в контексті забезпечення невідворотності відповідальності кривдників та зміни їх насильницької моделі поведінки не є вичерпними. Нині видається за доцільне створити міждисциплінарні робочі групи з напрацювання конкретних змін до національного законодавства, до яких залучити правників різних спеціальностей. При цьому слід зазначити, що приведення національного законодавства у відповідність до вимог Стамбульської конвенції, навіть в умовах воєнного часу, потребує виваженого підходу та забезпечення якості та ефективності закону. Важливо долучити спільноту науковців та практичних працівників для розробки дієвого механізму відповідальності кривдників, який забезпечить відсутність його декларативності,

сприятиме зміні їх насильницької моделі поведінки та забезпечить захист прав та інтересів постраждалих осіб.

Література

1. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text.

2. Резолюція Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку системи запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі в умовах глобальних викликів сьогодення» (м. Одеса, 08 липня 2022 р.). URL: https://bit.ly/3UT6Tm6.

3. Стамбульська конвенція: стратегічний план імплементації та внесення змін до національного законодавства. URL: https://expertize-journal.org.ua/zovnishni-novyny/6910-stambulska-konvenciya-strategichnij-plan-implementaciyi-ta-vnesennya-zmin-do-nacionalnogo-zakonodavstva.

4. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами та пояснювальна доповідь. URL: https://rm.coe.int/1680093d9e.

5. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон Україні № 2866-IV від 08 вересня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text.

6. Загальна рекомендація ГРЕВІО № 1 щодо цифрового виміру насильства стосовно жінок. URL: https://rm.coe.int/grevio-2021-20-first-general-recommendation-ukr/1680a4ad92/.

7. Справа «Бутуруга проти Румунії» № 56867/15 від 11 лютого 2020 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/ES057462?_ga=2.249539911.1920183620.1670842915-520474460.1670842915.

8. Stop cyberviolence against women and girls. URL: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/stop-cyberviolence-against-women-and-girls.

9. Порівняльне дослідження про кібернасильство. URL: https://rm.coe.int/t-cy-mapping-study-oncyberviolence-final/1680a1307c.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

11. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами : Закон України від 06 грудня 2227-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2227-19#Text.

12. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07 грудня 2017 року № 2229-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text.

13. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text.

14. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 року № 658. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text.

Дубенко О. М.,
кандидат юридичних наук,
проректор
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Постол О. І.,
старший інспектор з особливих доручень
відділу аналітичної роботи управління
кримінального аналізу
ГУНП в Одеській області

УДК 343.2/.7
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.12

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КІБЕРПРОСТОРУ КРАЇН БАЛТІЇ ТА УКРАЇНИ

Думчиков М. О.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу кіберзлочинності як однієї із загроз національній безпеці країн Балтії та України. Досліджено особливості профілактики та протидії кіберзлочинності в країнах Балтії та Україні. Визначено поняття «кримінальне правопорушення у кіберпросторі» та здійснено відмежування від суміжних понять, зокрема «комп'ютерне кримінальне правопорушення» і «правопорушення у сфері комп'ютерної інформації». Так, у статті під кримінальним правопорушенням у кіберпросторі розуміється будь-яке суспільно небезпечне, винне діяння, вчинене в кіберпросторі суб'єктом кримінального правопорушення.

Автор наголошує, що нині ми живемо в епоху інформаційного суспільства, коли комп'ютери і телекомунікаційні системи охоплюють всі сфери життєдіяльності людини і держави. Але людство, поставивши собі на службу телекомунікації та глобальні комп'ютерні мережі, не передбачило, які можливості для зловживання створюють інформаційні технології. Особливу увагу зосереджено на кримінальних правопорушеннях у кіберпросторі Латвії, Литві та Естонії. Описано основні види кримінальних правопорушень у кіберпросторі, відповідальність за вчинення яких передбачена Розділом XVII Кримінального кодексу України.

Авторами проаналізовані основні нормативно правові акти з питань регулювання кібербезпеки країн Балтії та України, визначені їх основні недоліки та способи реформування окремих нормативних питань, пов'язаних із кібербезпекою.

Наголошено на основних загрозах, які ставлять виклик країнам Балтії та України, зокрема, серед основних загроз вбачаємо пропагандистку діяльність Російської Федерації в інформаційній сфері та її деструктивну діяльність в кіберпросторі. Наведено дані департаментів поліції країн Балтії щодо дискредитації держав у засобах масової інформації, щодо порушення прав і свобод російськомовних громадян.

Визначено, що з метою протидії кримінальним правопорушенням у кіберпросторі країнам Балтії та Україні необхідно постійно підвищувати безпеку інформаційних систем, розвивати сучасні інформаційні технології, удосконалювати законодавство та розширювати міжнародне співробітництво у сфері забезпечення кібербезпеки. Також вважаємо за потрібне посилення санкцій в інформаційному середовищі щодо подальшої пропаганди Російської Федерації.

Ключові слова: *кіберзлочин, кіберзлочинність, протидія кримінальним правопорушенням у кіберпросторі, міжнародна співпраця, кримінальні правопорушення у кіберпросторі, кіберпростір, види кримінальних правопорушень у кіберпросторі.*

Dumchykov M. O. Comparative analysis of criminal and legal protection of cyberspace in the Baltic States and Ukraine

The purpose of the article is to conduct a comparative legal analysis of cybercrime as one of the threats to the national security of the Baltic states and Ukraine. Peculiarities of cybercrime prevention and countermeasures in the Baltic countries and Ukraine have been studied. The concept of 'criminal offense in cyberspace' was defined and a distinction was made from related concepts, in particular 'computer criminal offense' and 'offense in the field of computer information'. Thus, in the article, a criminal offense in cyberspace means any socially dangerous, culpable act committed in cyberspace by the subject of a criminal offense.

The author emphasizes that today we live in the era of the information society, when computers and telecommunication systems cover all spheres of human and state life. But humanity, having put telecommunications and global computer networks at its service, did not foresee the opportunities for abuse created by information technology. Special attention is focused on criminal offenses in cyberspace in Latvia, Lithuania and Estonia. The main types of criminal offenses in cyberspace are described, the responsibility for their commission is provided by Chapter XVII of the Criminal Code of Ukraine.

The authors analyzed the main normative legal acts on the regulation of cyber security of the Baltic countries and Ukraine, identified their main shortcomings and methods of reforming certain regulatory issues related to cyber security.

The main threats that challenge the Baltic countries and Ukraine are emphasized, in particular, among the main threats we see the propaganda activities

© Думчиков М. О., 2022

of the Russian Federation in the information sphere and its destructive activities in cyberspace. Data from the police departments of the Baltic states regarding the discrediting of the states in the mass media and the violation of the rights and freedoms of Russian-speaking citizens are provided.

It was determined that in order to combat criminal offenses in cyberspace, the Baltic States and Ukraine need to constantly improve the security of information systems, develop modern information technologies, improve legislation and expand international cooperation in the field of cyber security. We also consider it necessary to strengthen sanctions in the information environment regarding further propaganda of the Russian Federation.

Key words: *cybercrime, cybercrime, combating criminal offenses in cyberspace, international cooperation, criminal offenses in cyberspace, cyberspace, types of criminal offenses in cyberspace.*

Постановка проблеми. На перший погляд питання кримінально-правової охорони кіберпростору достатньо врегульоване, однак саме питання протидії має декілька серйозних прогалин, більшою мірою це стосується саме недосконалості кримінального процесу. Сьогодні ця правова сфера активно розвивається, реформи направлені на посилення правового забезпечення кібербезпеки та протидії кримінальним правопорушенням у кіберпрострі. Визначено основні види кіберзагроз, напрями профілактика та протидії кіберзлочинності в країнах Балтії та України.

Актуальність теми. У період збройної агресії Російської Федерації питання забезпечення кібербезпеки постає доволі жорство. Перед пострадянськими країнами та Україною зокрема постають нові виклики, які перш за все по'вязані із протидією кримінальним правопорушенням у кіберпросторі, які в цей період мають неабияку динаміку зростання. В період збройної агресії кібернетична структура країн Балтії та України переживає найбільшого негативного впливу як з боку спеціалізованих організацій, так і з боку звичайних користувачів кіберпростору. Варто зауважити, що шкода від кримінальних правопорушень у кіберпросторі причиняється не тільки обороноздатності нашої держави, але і окремим громадянам, тобто має різнорідні об'єкти свого посягання.

Аналіз наукових досліджень. Проблематикою забезпечення кібербезпеки в країнах Балтії та України опікувалися К. Марія, О. Ільченко, О. Резнік, А. Голуб, В. Шаблистий, Д. Нікулеско, М. Гуцалюк та інші.

Метою цієї статті є здійснення порівняльно-правового аналізу кіберзлочинності як однієї із загроз національній безпеці країн Балтії та України та окреслення основних засобів протидії цьому суспільно небезпечному діянню.

Виклад основного матеріалу.

Як відомо, в середині 70-х рр. минулого століття в суспільстві стартувала техніко-економічна хвиля, що базується на інформаційно-комунікативних технологіях. Минуло кілька десятиліть, і сьогодні ми можемо констатувати, що інформаційно-комунікативні технології проникли практично в усі сфери людської життєдіяльності. В останні роки як у загальний, так і в професійний лексикон громадян увійшли нові терміни: інформатизація, цифрові технології, цифровізація, цифрова реальність, віртуальна реальність, інформаційно-комунікативний простір та кіберпростір. Кримінальні правопорушення в кіберпросторі – це небезпечні для суспільства діяння, здійснювані умисно або з необережності, які загрожують безпеці комп'ютерної інформації та здатні заподіяти шкоду благам, охоронюваним законом (прав особистості, відносин власності і т.д.)

Активне зростання кіберзагроз в сучасному суспільстві ставить перед кожною державою надзвичайно актуальне завдання – необхідність забезпечення інформаційної безпеки. Щорічна світова оцінка стану даного типу злочинності викликає побоювання у зв'язку з низьким рівнем захищеності громадян сучасного інформаційного суспільства, при цьому спектр проблем досить широкий – від технічної незахищеності до уразливості систем забезпечення роботи, призначених для проведення операцій з грошовими коштами [1, с. 182].

Не дивлячись на те, що вивчення даної проблеми ведеться не одне десятиліття, тим не менш не досить повно сформовано поняття «кримінального правопорушення у кіберпрострі», що дозволяє широко «розгортатися» злочинним угрупуванням. Суспільна небезпека даної проблеми визнана на міжнародному рівні, що виражається у відповідних рішеннях міжнародних організацій. В першу чергу, це визначення самого поняття «кіберзлочинність». Воно дано в рекомендаціях експертів ООН: «Кіберзлочинність – це будь-який злочин, який може відбуватися за допомогою комп'ютерної системи або мережі, в рамках комп'ютерної системи або мережі або проти комп'ютерної системи або мережі» [2].

Нині в кримінальному кодексі країн Балтії (Естонії, Литва, Латвія) немає визначення поняття «кримінальне правопорушення у кіберпросторі». Так само визначення «кримінального правопору-

шення у кіберпросторі» відсуне у кримінальному кодексі України, однак в Законі України про «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» кримінальних правопорушень у кіберпросторі визначається як суспільно небезпечне винне діяння у кіберпросторі та/або з його використанням, відповідальність за яке передбачена законом України про кримінальну відповідальність та/або яке визнано кримінальним правопорушенням міжнародними договорами України [3].

Крім зазначених визначень, існує перелік так званих «комп'ютерних кримінальних правопорушень», сформований Радою Європи. У даній Конвенції описуються 4 види комп'ютерних кримінальних правопорушень, які визначаються як протиправні діяння проти конфіденційності, цілісності і допустимості комп'ютерних даних і систем [4]:

1) незаконний доступ (ст. 2);
2) нелегальне перехоплення (ст. 3);
3) втручання в дані (ст. 4);
4) втручання в систему (ст. 5)
5) зловживання пристроями (ст. 6)
7) підробка, пов'язана з комп'ютерами (ст. 7)
8) шахрайство, пов'язане з комп'ютерами (ст. 8)

Більшість кримінальних правопорушень у кіберпросторі характеризуються такими особливостями: 1) підвищена скритність скоєння кримінального правопорушення; 2) транскордонний характер кримінальних правопорушень у кіберпросторі, при якому злочинець, об'єкт кримінально протиправного посягання і потерпілий можуть перебувати на територіях різних держав; 3) можливість скоєння кримінального правопорушення в автоматизованому режимі в декількох місцях одночасно; 4) необізнаність потерпілих про те, що вони піддалися кримінально-протиправному впливу; 5) дистанційний характер кримінально-протиправних дій в умовах відсутності фізичного контакту злочинця і потерпілого; 6) неможливість запобігання і припинення кримінальних правопорушень даного типу традиційними засобами.

Безпека в сучасних умовах стає категорією, якою оперують вчені багатьох гуманітарних та суспільних дисциплін, в тому числі соціальної філософії та політології, філософської антропології та соціології, соціальної психології та міжнародного права. Безпека має величезне значення в глобальній політиці та міжнародних відносинах, її різні аспекти регулюються на міжнародно-правовому рівні. Застосування основ теорії безпеки дозволить нам розглянути як цивільні, так і силові підходи до питань забезпечення кібербезпеки і сприйняття можливих загроз і їх джерел. Спробуємо дослідити політику кібербезпеки деяких країн Балтії. Існують різноманітні доктрини, які розглядають питання кібербезпеки.

Парадигма національної безпеки відображає традиційну роль держави в забезпеченні безпеки кордонів країни і дотриманні верховенства права [5, с. 14]. Кібербезпека нині визнається основоположною для державної військової та економічної безпеки, її необхідність виправдовується традиційними аргументами національної безпеки, заснованими на захист держави.

Серед європейських країн, що займаються реалізацією політики кібербезпеки, цікавим є досвід Естонії. Державою розроблені і прийняті стратегічні документи в цій сфері, створені відповідні інституційні структури. Стратегічне планування забезпечує згуртованість всієї архітектури кібербезпеки. У 2008 р. Естонська Республіка одна з перших в світі прийняла Національну стратегію кібербезпеки, вписану в рамки міжнародного права [6]. Естонія приступила до створення умов, що полегшують використання інформаційно-комунікаційних технологій і розробку «розумних рішень». Міністр закордонних справ Естонії М. Кальюранд, виступаючи в 2016 р. в Брюсселі на конференції з управління Інтернетом в Європі «EuroDIG (EuropeanDialogueonInternetGovernance)», заявила про те, що «розвиток кібербезпека повинні стати частиною повсякденного життя людей, а не «люксовим товаром» [7].

З 2011 р відповідальність за координацію політики в області кібербезпеки Естонії в цілому перейшла від Міністерства оборони до Міністерства з економічних питань та комунікацій. Рада з кібербезпеки Естонії, будучи міжвідомчим органом, надає підтримку міжвідомчої співпраці на стратегічному рівні і нагляду за реалізацією цілей стратегії кібербезпеки країни. Міністерство оборони є координаційним органом для кібернетичної оборони в області національної оборони. З 2008 року у складі сил оборони Естонії знаходиться Центр передового досвіду НАТО з кібероборони – Міжнародна військова організація, яка зосереджує свої зусилля на розширенні можливостей кібернетичної оборони НАТО і країн-партнерів. НАТО офіційно визнало кіберпростір операційним середовищем і таким чином прирівняв існуючі в ньому загрози до військових загроз.

У 2017 року в Таллінні був створений Об'єднаний центр передових технологій з кібероборони НАТО (NATO CooperativeCyber

DerenceCentreofExcellence) – флагман європейської кібербезпеки. Центр отримав акредитацію НАТО, налічує 20 учасників – 17 членів НАТО і три держави партнера. У ньому трудяться і військовослужбовці, і цивільні особи, і представники Уряду Естонської Республіки. Робота Центру сфокусована на трьох основних напрямках: дослідження, тренування, навчання. Основне завдання Центру – тренування фахівців з різних країн, які забезпечують безпеку в національному кіберпросторі. За словами директора Центру М. Майгре, «найнебезпечнішими кіберзагрозами є ті, які підтримуються на державному рівні» [13]. Центр щорічно проводить найбільші в світі кібернавчання «LockedShields» для експертів в області кіберзахисту. У 2017 року в Таллінні відбулися навчання КІБЕРЦЕНТР НАТО під назвою «Зімкнуті щити» (LockedShields 2017), в яких взяли участь близько восьмисот фахівців з 25 країн у сферах інформаційних технологій, міжнародного права, спеціальних служб, науки і ЗМІ. Співробітниками Центру розробляється доктрина з кіберзахисту, тобто єдиний алгоритм дій у разі кіберзагроз. Планується, що нова доктрина буде схвалена НАТО в 2019 г. Все це свідчить про активізацію роботи з віртуалізації безпеки, включаючи військову.

У Латвійській Республіці прийнята Стратегія кібербезпеки на період 2014–2020 рр., в якій розглядаються загрози, пов'язані з безпекою інформаційно-комунікаційних технологій в кіберпросторі і дається прогноз по ризиках кібербезпеки на майбутнє. Відповідно до Закону Латвії про безпеку інформаційних технологій визначаються основні вимоги щодо безпеки для державних і муніципальних установ, постачальників загальнодоступних електронних комунікацій [8]. Два документи віддзеркалюють комплексний підхід до захисту безпеки в кіберпросторі і національної безпеки Латвії в цілому. В рамках цієї політики визначені такі напрямки діяльності: управління кібербезпекою, правопорядок в кіберпросторі і зниження рівня кіберзлочинності, освіта суспільства і дослідницька робота в цій сфері, міжнародна співпраця.

У Литовській Республіці питання нормативно правового регулювання кібербезпеки пройшло тривалу еволюцію від створення установ, що займаються питаннями кібербезпеки, до прийняття закону про кібербезпеку. За Глобальним індексом кібербезпеки, складеним Міжнародним союзом електрозв'язку, Литва займає 57-е місце. В цілому цей індекс відображає рівень кіберзахищеності держав і зусилля, які докладає конкретна країна для поліпшення цього показника. До слабких сторін в литовській кібербезпеки можна віднести: 1) низькі стандарти в організаціях, недостатній рівень суспільної ос ведомленності; 2) відсутність заходів стимулювання і міждержавних домовленостей .

Влада Литви не раз виявляла бажання взяти на себе роль лідера в питаннях кібербезпеки як в Європейському союзі, так і у співпраці з США. У червні 2018 Сейм Литви прийняв зміни до закону про кібербезпеки. Отже, огляд національних стратегій кібербезпеки в країнах Балтії показав, що їхні стратегії кібербезпеки стають комплексними і всеосяжними. Ці стратегії охоплюють економічні, соціальні, міжнародно-правові, правоохоронні, військові аспекти кібербезпеки. Варто зазначити, що держави Балтії визнають взаємозв'язок між сферою кібербезпеки і національною безпекою та усвідомлюють, що проблеми кібербезпеки, такі як руйнування системи інформаційно-комунікаційних технологій або критичної інфраструктури, можуть завдати шкоди національній безпеці і дієвому функціонуванню економіки держави.

Кожна з розглянутих країн Балтії має свою стратегію кібербезпеки і відповідні закони для вирішення проблем кібербезпеки. Естонія, Литва і деякою мірою Латвія мілітарізують питання кібербезпеки. Ця тенденція піднімає кібербезпеку до рівня національної безпеки і фокусується на захисті державних ресурсів інформаційно-комунікаційних технологій. Зокрема, Естонія та Литва схильні ідентифікувати проблеми кібербезпеки як загрозу нормальному функціонуванню держави і виявляти напад з боку іноземних держав як найбільш небезпечні джерела таких загроз. У цих державах відповідальність за нейтралізацію кіберзагроз передається силовим установам.

Розглянувши сучасні тенденції кібербезпеки країн Балтії, пропонуємо розглянути стан кібербезпеки в Україні. На думку аналітиків, кількість кримінальних правопорушень у кіберпросторі в Україні до 2024 року загрожує вирости в чотири рази, а загальні втрати можуть перевищити кілька мільйонів доларів. Щоб захиститися від хакерів, в економічно розвинених країнах різко збільшуються витрати на кібербезпеку.

В Україні кіберпростір регулюється великою кількістю різних актів. До основних варто віднести Закони України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», «Про інформацію», «Про телекомунікації», «Конвенція про кіберзлочинність», а також Кримінальний і Кримінальний Процесуальний Кодекси України [9]. Зазначені

закони дають визначення усьому кіберпростору та окремим його ланкам, а також регулюють окремі питання його функціонування, однак закон про основні засади забезпечення кібербезпеки, крім того, також встановлює принципи та особливості боротьби з кіберзлочинністю. «Конвенція про кіберзлочинність» дуже детально регулює питання протидії кіберзлочинності, особливо на міжнародному рівні [4]. Кримінальний кодекс встановлює вичерпний перелік таких кримінальних правопорушень [10]. Щодо Кримінально Процесуального Кодексу, то в ньому питання кримінальних правопорушень у кіберпросторі врегульовано досить загально, на одному рівні з іншими кримінальними правопорушеннями, не враховуючи особливостей цього явища [11].

В Україні сьогодні існує Стратегія кібербезпеки України, затверджена відповідним Указом Президента. Як особливість слід відзначити, що в її змісті кіберпростір прирівняли до окремої сфери ведення бойових дій, на одному рівні з землею, повітрям чи морем [3].

Всі типи кримінальних правопорушень, зазначені у Кримінальному Кодексі України, визначаються розділом XVI – «Кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» [10]. Пропонуємо коротко розглянути кожен тип кримінального правопорушення зазначеного розділу.

Стаття 361 – «Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку». Ця стаття передбачає втручання, яке призвело до витоку, втрати, підробки, блокування інформації, спотворення процесу її обробки або порушення її маршрутизації [10].

Відповідно до статті 361 найпоширенішим кримінальним правопорушенням є злом, або несанкціоновані модифікації приладів чи програм.

Методів злому дуже багато, однак можна виділити основні, принцип роботи яких лежить в основі інших. Найпоширенішим методом є Brute-force (Брутфорс). Поширення комп'ютерних вірусів – це ще один спосіб злому, який базується на розповсюдженні шкідливих програм, які здійснюють певні роботи з інформацією, в тому числі її викрадення та пересилання, що забезпечує доступ до різних приладів, систем і мереж. Поширення вірусів відбувається частково легальними шляхами, спочатку заражається якийсь файл, який Інтернет-користувачі самостійно завантажують на свої комп'ютери чи в системи, де з активацією файлу активується і сам вірус. Віруси, як метод злому, також є універсальними, але крім того, вони використовуються ще для ряду різних кримінальних правопорушень у кіберпросторі.

Стаття 361-1 – «Створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюдження або збут» [10]. Кримінальні правопорушення, передбачені цією статтею, стосуються нелегальних дій, пов'язаних зі шкідливими програмами або технічними засобами. Щодо шкідливих програм, то це комп'ютерні віруси. Віруси – це програми, які здатні самостійно множитись та поширюватись в системах, а крім того, виконують різні функції. Віруси бувають дуже різними за функціоналом та шкідливістю. Серед основних видів можна виділити декілька. Віруси-хробаки – програми, які багаторазово копіюють себе і тим самим засмічують комп'ютер, що погіршує його функціональність. Віруси-маскувальники приховують шкідливу активність та змінюють процеси в комп'ютерній системі, що полегшує дії зловмисників. Віруси-шпигуни збирають та пересилають різну інформацію про діяльність користувачів комп'ютерами, їх системами і мережами. Особливо небезпечними, особливо зараз, є два типи вірусів – локери і майнери. Локери – це віруси, які блокують доступ до комп'ютерної інформації або системи, після надсилають вимогу сплатити кошти за розблокування. Насправді більшість таких вірусів знищують інформацію і навіть виконання вимог від цього не рятує. Останній найвідоміший випадок масового поширення такого вірусу – це вірус Petya, який завдав значних збитків як Україні, так і країнам Балтії. Майнери – віруси які активно почали поширюватись після популяризації криптовалюти. Ці програми після проникнення в систему запускають процеси, які спрямовані на видобування електронної валюти, що дуже сильно навантажує системи і погіршує роботу техніки.

Стаття 361-2 – «Несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації» [10]. Такі несанкціоновані дії з інформацією передбачають, що вони вчинені особою, яка не мала на це право, а також що доступ до інформації отримано нелегальним шляхом. Ця стаття більш чітко регулює питання витоку інформації. Збут інформації, тобто її продаж, має

кілька особливостей. Наприклад, інформація буває різною – службовою, таємною, особистою тощо, у відповідності до чого її збут може призвести до порушення диспозицій інших статей ККУ. Збут інформації – це також особливий вид її поширення, який передбачає комерційний умисел. Розповсюдження інформації стосується дій, які призвели до її витоку, у результаті чого до неї отримали доступ особи, які такого права не мали.

Стаття 362 – «Несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї» [10]. Ця стаття є дуже неоднозначною, адже передбачає велику кількість можливих дій та наслідків, а особливо велике значення має форма вини. Якщо такі дії вчинені умисно, то наслідки будуть подібні до тих, що передбачені статтею 361 ККУ, тобто це виток, втрата, підробка, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або порушення встановленого порядку її маршрутизації. Такі дії також можуть бути близькі за змістом до інших кримінальних правопорушень у кіберпросторі, а крім того, можуть бути направлені на їх вчинення, наприклад використання комп'ютера для втручання в роботу іншого комп'ютера тощо. Більш складне питання, якщо такі дії вчинені з необережності. Тобто відповідно до нинішньої диспозиції статті, приміром, якщо працівник якоїсь компанії, яка має локальну мережу, через необережність допустив потрапляння вірусу-локера на комп'ютер з Інтернету, у результаті чого були уражені всі комп'ютери компанії, що завдало значних збитків, то відповідальність повинен нести саме працівник, а не зловмисники, які поширили цей вірус. Тут же виникають питання до компанії стосовно їх методів захисту від шкідливих програм тощо, а вирішення справи залежить від ряду інших об'єктивних обставин, незважаючи на спеціальний суб'єкт цього кримінального правопорушення.

Стаття 363 – «Порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них оброблюється» [10]. Ця стаття передбачає дії, пов'язані з нелегальним використанням комп'ютерної електроніки, систем та мереж. В основному це стосується саме дій, які направлені на вчинення інших кримінальних правопорушень у кіберпросторі, або кримінальних правопорушень з використанням кіберпростору. До таких дій належить, наприклад, умисне розповсюдження шкідливих програм, втручання в роботу (злом) інших приладів, систем чи мереж, нелегальне поширення інформації тощо. Особливе місце займає питання порушення порядку чи правил захисту інформації, яке може виражатися у «піратстві», тобто порушенні авторських і суміжних прав на інформацію в кіберпросторі.

Стаття 363-1 – «Перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електрозв'язку» [10]. Як і у статті 363, всі дії пов'язані з порушенням правил експлуатації, однак стаття 363-1 окремо виділяє конкретні дії, які направлені на перешкоджання функціонування інших комп'ютерних приладів, їх систем і мереж. Найпоширенішим такими кримінальними правопорушеннями є DDoS (дудос) атака – дії, спрямовані на перенавантаження окремої лаки кіберпростору (комп'ютера, сайту, або сервера) шляхом перевищення мережевих запитів, тобто перевантаження системи інформацією, що може вповільнити її роботу або повністю вивести з ладу. Для реалізації такої атаки використовують велику кількість техніки, однак часто ця техніка не належить хакеру.

На перший погляд, питання кримінальних правопорушень у кіберпросторі достатньо врегульоване, однак саме питання протидії має декілька серйозних прогалин, більшою мірою це стосується саме недосконалості кримінального процесу. Сьогодні ця правова сфера активно розвивається, реформи направлені на посилення правового забезпечення кібербезпеки та протидії кримінальних правопорушень у кіберпросторі.

Сьогодні в Україні, як і в світі в цілому, рівень кібербезпеки явно недостатній. Звісно, міжнародна співпраця сприяє вирішенню цієї проблеми, однак найважливіші дії повинні бути здійснені в середині країни, щоб згодом передати світу наш успішний досвід боротьби з кіберзлочинністю і регулювання кіберпростору. Для цього держава і суспільство повинно об'єднати свої зусилля та зробити все можливе для подолання проблеми кіберзлочинності. Реформи, які тривають сьогодні, повністю виправдані і є необхідними, однак в ідеалі правова сфера повинна враховувати не лише економічні та соціальні аспекти кіберзлочинності, а і технічні, особливо в питаннях процесуального законодавства.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій та інформатизації суспільства призвів до появи нових видів кримінальних правопорушень і загроз – таких, як кіберзлочинність, кібертероризм, кібервійна. Російська Федерація тривалий час проводить інформаційну політику, спрямовану на формування негативного іміджу країн Балтії на міжнародній арені. Як свідчить порівняльний аналіз російськомовного контенту в інформаційному просторі прибалтійських країн, до цієї діяльності, окрім працівників сфери масової комунікації, залучені також відомі російські науково-дослідні інституції та окремі представники наукової громадськості. Зокрема, у щорічному звіті Поліції безпеки Латвії за 2017 р. відмічається посилення діяльності спецслужб РФ у російськомовному середовищі під гаслом захисту прав співвітчизників. Ця тенденція зберігається й у наступні 2017–2018 роки: у звіті за 2019 р. відзначається високий рівень активності спецслужб РФ, зокрема зацікавленість питаннями безпеки й оборони країни, суспільними процесами, діяльністю НАТО на території Латвії, відносинами між окремими етнічними групами тощо. Окрім цього, латвійські спецслужби вкотре спостерігають помітну активізацію діяльності в російськомовному молодіжному середовищі.

У Щорічнику Естонського департаменту інформації «International Security and Estonia» [12] стверджується, що РФ здійснює інформаційні кампанії проти країн-членів НАТО та ЄС шляхом поширення деструктивної інформації за допомогою ЗМІ та соціальних мереж. Росія послідовно поширює тезу, що Естонія, Латвія і Литва не поважають права своїх російськомовних мешканців і фальсифікують історію. Балтійським країнам створюється імідж недемократичних і проблемних партнерів з метою послаблення їхнього зв'язку із союзниками та скорочення їхньої ролі у формуванні зовнішньої політики щодо Росії.

У звіті Департаменту державної безпеки Литви за 2017 р. ідеться про розповсюдження неприйнятної для цієї держави інформації, ведення розвідки з території РФ і Республіки Білорусь (далі – РБ), спрямованої на військову та інші інфраструктури країни, електронної розвідки та кібернетичного шпіонажу.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що основною загрозою національній безпеці країн Балтії є пропагандистська діяльність РФ в інформаційній сфері та її деструктивна діяльність в інформаційному просторі. Слід зауважити, що неодноразові спроби російських науковців переписати історію країн Балтії, фальсифікація та пропаганда нагадують російський сценарій напередодні анексії Кримського півострова та військової агресії на сході України.

Варто відмітити, що законодавство з кібербезпеки як країн Балтії, так і України визначає, що суб'єктами забезпечення кібербезпеки є не лише державні органи, а і недержавні організації та інші фізичні і юридичні особи. Крім того, жоден із нормативних актів зазначених держав не забороняє участі осіб у формуванні безпечного кіберпростору та власної кіберзахищеності. Відповідно до цього можна виділити державні і недержавні способи протидії кіберзлочинності.

Говорячи про роль недержавних організацій і суспільства в цьому питанні боротьби з кіберзлочинністю, бачимо, що основна роль – це саме попередження кримінальних правопорушень у кіберпрострі шляхом створення більш безпечного кіберпростору. Головне завдання суспільства – це обережність. Важливо, щоб користувачі сучасних технологій дотримувались всіх необхідних правил поведінки в мережі, серед яких: використання захисного програмного забезпечення і легальних ліцензованих програм, обережне використання Інтернет-ресурсів, контроль за особистими даними в мережі тощо. Крім підвищення загального рівня безпечності мережі, це також може сприяти зменшенню чисельності появи нових кіберзлочинців, а обережність користувачів кіберпростору ускладнить їхню діяльність [13].

Ураховуючи той факт, що інформаційні технології, що існують на даний момент, дозволяють як приховувати розташування, так і використовувати дані інших, то, на нашу думку, слід зробити такі кроки для забезпечення профілактики кіберзлочинів в країнах Балтії та України. Зокрема, на міжнародному рівні, на нашу думку, варто: 1) виробити і впровадити міжнародні угоди у сфері запобігання та розслідування кібераграссії; 2) створити міжнародний орган з регіональними представництвами. Цей орган повинен бути еквівалентом ООН у кіберпросторі.

На національному рівні кожній із розглянутих країн пропонуємо: 1) брати участь у розробці міжнародної стратегії з протидії кіберзагрозам і створенні єдиних міжнародно-правових механізмів регулювання віртуального простору; 2) розробити проект Національної Концепції Стратегії кібербезпеки держави, яка повинна бути заснована на принципах і законах інших державних документів, які б розглядали її реалізацію на різних національних рівнях і сферах; 3) нарощувати потужності

в інформаційній сфері з протидії електронним атакам. Необхідно посилити заходи внутрішньополітичного характеру щодо стимулювання розвитку технологічної складової частини кібербезпеки для збереження балансу сил і складання противаги іншим імовірнісним «супротивникам» в області кібербезпеки; 4) виступати, впроваджувати і реалізувати регіональне, міжнародне співробітництво у сфері кібербезпеки, відстеження діяльності кримінально протиправних, терористичних груп та окремих хакерів, які діють в кіберпросторі; 5) виступати і брати активну участь у розвитку міжнародного співробітництва в області і структурах, спрямованих на виявлення кіберзагроз, своєчасно виявляти, запобігати, захищати, а також мінімізувати наслідки.

Висновок. Основні напрямки протидії кіберзлочинності націлені на вирішення проблем, пов'язаних із розширенням законодавства, виробленням заходів попередження і зниженням рівня латентності кримінальних правопорушень, що здійснюються в кіберпросторі. Однак вже сьогодні, в умовах викликів і загроз XXI століття, необхідно обговорювати і вирішувати проблеми, які ставлять перед кримінальної політикою нові технології. Аналізуючи вищенаведені види кримінальних правопорушень у кіберпросторі, стає очевидною необхідність їх попередження. Іноді вчинення навіть не дуже серйозного кримінального правопорушення може призвести до небезпечних наслідків, які бути можуть і непоправними. Законодавчій системі країн Балтії та України доцільніше було б вжити заходів посилення санкцій статей окремих складів кримінально караних кримінальних правопорушень, що мають відношення до кримінальних правопорушень у кіберпросторі. Таким чином, вважаємо, що з метою протидії кримінальним правопорушенням, скоєним із використанням сучасних інформаційних технологій, нашій державі слід постійно підвищувати безпеку інформаційних систем, розвивати сучасні інформаційні технології, удосконалювати законодавство у сфері інформаційних кримінальних правопорушень, розвивати конкурентоспроможні засоби інформатизації, розширювати міжнародне співробітництво у сфері безпечного використання інформаційних ресурсів.

Література

1. Maria Claudia Menezes Leal Nunes. Cyberspace: the challenges of norm formation. Revista Conjuntura Global v. 10, n. 1. 2021. P. 178–194. DOI: 10.5380/cg.v10i1.78424. URL: https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/viewFile/78424/44108 (дата звернення: 20.11.2022).

2. Report of the X UN Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders. (2000). URL: https://digitallibrary.un.org/record/432663/files/A_CONF.187_15-EN.pdf. (дата звернення: 20.11.2022).

3. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України № 2163-VIII від 05.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 45. Ст. 403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text (дата звернення: 20.11.2022).

4. Конвенція про кіберзлочинність Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 23.11.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (дата звернення: 20.11.2022).

5. Newmeyer, K.P. Elements of national cybersecurity strategy for developing nations. *National Cybersecurity Institute Journal*, 1(3): 9-19. 2015

6. Стратегічна безпека Естонської Республіки. URL: https://www.mkm.ee/ (дата звернення: 20.11.2022).

7. Офіційний сайт журналу євгрогід. URL: https://www.eurodig.org/ (дата звернення: 20.11.2022).

8. Par pamatnostādnēm 'Latvijas kiberdrošības stratēģija 2014.-2018.gadam'. URL: https://likumi.lv/doc.php?id=263912 (дата звернення: 20.11.2022).

9. Міністерство Юстиції України: правове ругулювання інтернет – засобів масової інформації. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_24640 (дата звернення: 20.11.2022).

10. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 20.11.2022).

11. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI: URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 20.11.2022).

12. Official website International Securityand Estonia. URL: https://www.valisluureamet.ee/ (дата звернення: 20.11.2022).

13. Голуб А. Кіберзлочинність у всіх її проявах: види, наслідки та способи боротьби. Безпечне місто. URL: http://safe-city.com.ua/kiberzlochynnist-u-vsih-yiyi-proyavah-vydy-naslidky-ta-sposoby-borotby/ (дата звернення: 20.11.2022).

Думчиков М. О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінально правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

УДК 344.653
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.13

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНИХ МАТЕРІАЛІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Бабчинська Т. В.

У статті були з'ясовані особливості відновлення матеріалів кримінального провадження. Зазначено, що це діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає у повному або частковому відновленні документів, інших матеріалів провадження, які забезпечують прийняття законного, обґрунтованого і вмотивованого судового рішення і відповідають меті, що визначена у КПК України. Вказано, що потрібно розрізняти два основні види такої втрати – за критерієм причини (об'єктивну, суб'єктивну) і за критерієм їх обсягу (повну, часткову). Зауважено, що відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження містить ознаки розсуду (дискреції) суду. Зазначено, що складна природа інституту відновлення матеріалів кримінального провадження зумовлена окупацією частини території України та воєнними діями, які відбуваються, що своєю чергою зумовлює необхідність застосування «нетипових» засобів для відновлення втрачених матеріалів. Проаналізовані положення законопроєкту № 7494 про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, відповідно до якого за рішенням слідчого судді/суду підлягають відновленню й матеріали кримінального провадження, у якому не завершено судове провадження. Вказано, що такий припис покращить правове регулювання.

У статті наведені положення із законодавства інших держав. Зокрема, зазначені норми кримінально-процесуального законодавства Франції та Молдови. Відповідно, законодавство Франції стосується стадій кримінального провадження, щодо яких можна застосовувати відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження. Законодавство Молдови стосується суб'єктів і їх повноважень щодо такого відновлення. Обґрунтована необхідність їх запозичення.

Окрім того, проаналізовано ст. 5 КПК України щодо чинності закону в часі і вплив його на відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження. Вказано, що процесуальні дії, які розпочалися за старим законодавством, зберігають свою чинність, а у нових правових реаліях застосовуються приписи нового кримінально-процесуального законодавства. Тому виникають питання щодо допустимості доказів. Проаналізовано думки вчених, які пропонують доповнити ст. 5 КПК України положенням щодо умов допустимості доказів.

Ключові слова: *відновлення втрачених документів, кримінальне провадження, рішення суду, рішення Європейського суду з прав людини, дискреція, допустимість доказів.*

Babchynska T. V. Legal regulation of the institution of restoration of lost materials of criminal proceedings

The article clarified the peculiarities of recovery of criminal proceedings. It is noted that this is the activity of the authorized subjects, which arises in the full or partial restoration of documents, other materials of the proceedings, which provide for the adoption of a legal, justified and motivated court decision and the adopted goals, defined in the Code of Civil Procedure of Ukraine. It is shown that it is necessary to distinguish two main types of such loss, according to the criterion of the cause (objective, subjective) and according to the criterion of their volume (full, partial). It is noted that the restoration of lost materials of criminal proceedings contains signs of discretion of the court. It is noted that the complex nature of the institution of recovery of criminal proceedings materials is caused by the occupation of part of the territory of Ukraine and the ending hostilities, which, at the time, necessitates the use of "atypical" means to restore these lost materials. Analyzed the provisions of draft law No. 7494 on the restoration of lost materials of criminal proceedings, according to which, according to the decisions of the investigative court/court, materials of criminal proceedings in which the court proceedings have not been completed are subject to restoration. It is shown that such a prescription improves legal regulation.

The article contains provisions from the legislation of other states. Also, the specified norms of the criminal procedural legislation of France and Moldova. The first ones relate to the stages of criminal proceedings that may lead to the recovery of lost criminal proceedings materials. Others – subjects and their powers regarding such restoration. There is a well-founded need to secure them.

Moreover, analyzed by Art. 5 of the Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the validity of the law in time and its impact on the restoration of lost materials of criminal proceedings. It is shown that the procedural actions that began under the old legislation remain valid, and in the new legal realities, the prescriptions of the new

© Бабчинська Т. В., 2022

criminal procedural legislation are applied. Therefore, there are questions about the admissibility of evidence. The opinion of scientists who propose to supplement Art. 5 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, the provision on the admissibility of evidence.

Key words: *recovery of lost documents, criminal proceedings, court decision, decision of the European Court of Human Rights, discretion, admissibility of evidence.*

Постановка проблеми та її актуальність. Питання відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження набуло особливої актуальності після 2014 року, коли росія розпочала частковий наступ на нашу територію, анексувавши її частину. Велика кількість справ з кримінального провадження залишилася на окупованій території України, а громадяни держави перетворилися на внутрішньо переміщених осіб. Тема відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження і досі залишається актуальною у зв'язку із повномасштабною війною, адже велика частина цих матеріалів є втраченою у зв'язку з окупацією росією території України або через знищення будівель суду, прокуратури, поліції (разом із матеріалами їх провадження) через їх обстріли, пожежі тощо.

Виникають дискусії і з приводу недосконалості правового регулювання цього інституту. У суддів та інших учасників процесу почала виникати низка питань з приводу відновлення втрачених матеріалів, зокрема, неодноразово зверталася увага практикуючих юристів на питання щодо необхідності встановлення можливості відновлення втрачених матеріалів провадження на різних стадіях кримінального провадження, а не тільки коли судове рішення ухвалене (ці пропозиції висловлювалися у тому числі на конференціях представників судової гілки влади) [1].

Також про недосконалість правового регулювання вказаного інституту свідчить прийняття законопроєкту № 7494 про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження (зокрема, внесені зміни будуть стосуватися Кримінального процесуального кодексу України). Отже, ці питання потребують детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі це питання було об'єктом дослідження таких учених: В. Зеленецького, В. Кузьминової, А. Маланюка, В. Михайлова, О. Мещерякової, Л. Омельчук, Є. Ткаченка, А. Фільченка та ін. Проте нових робіт, які відображали би сучасний стан проблематики, розкривали природу цього інституту, не досить.

Основною **метою** цієї статті є з'ясування особливостей відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, здійснення порівняльно-правового аналізу чинних норм Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) та проєкту закону щодо внесення змін до КПК України та на основі аналізу запропонування шляхів вдосконалення правового регулювання щодо відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. Відновлення матеріалів кримінального провадження нині є дуже актуальним та важливим інститутом кримінального провадження, а його сутністю є діяльність уповноважених суб'єктів щодо повного або часткового відновлення документів, інших матеріалів провадження, які мають значення для прийняття законного, обґрунтованого і вмотивованого судового рішення і відповідають меті, що визначена у КПК України. В. Зеленецький та В. Кузьмінова також зазначають, що ці документи у своїй єдності є специфічним документальним утворенням, яке називається кримінальним провадженням (кримінальною справою) [2, с. 50].

Відповідно до ч. 1 ст. 317 КПК України «до таких матеріалів належать: документи, інші матеріали, надані суду під час судового провадження його учасниками, судові рішення та інші документи і матеріали, що мають значення для цього кримінального провадження, долучаються до обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності і є матеріалами кримінального провадження (кримінальною справою)» [3].

До причин втрати матеріалів кримінального провадження у юридичній літературі відносять причини об'єктивного та суб'єктивного характеру. До першого належать ті, що не залежать від волі особи (наприклад, стихійне лихо, пожежа, повінь, *війна* тощо). До суб'єктивних причин відносять ті, які пов'язані з дією чи бездіяльністю певної людини (до прикладу, викрадення заінтересованими особами, умисне пошкодження, умисне знищення, халатність чи безвідповідальність уповноважених співробітників тощо) [4, с. 705].

Також розрізняють повну або часткову втрату матеріалів кримінального провадження. Проте у зв'язку із цим виникає питання: йдеться про кількість чи змістове наповнення втрачених матеріалів? Звісно, це оціночне поняття, проте тут варто говорити насамперед про «якість», а не «кількість», саме про ті матеріали кримінальної

справи, які мають значення для прийняття законного, обґрунтованого та вмотивованого судового рішення. Також існує думка, що розмежування повної та часткової втрати цих матеріалів «випливає не з кількісного виміру (кількість втрачених аркушів), а з аналізу втрачених доказової бази і прийнятих рішень, втілених у відповідних процесуальних документах. Хоча змістові характеристики «часткової втрати» і «повної втрати» матеріалів кримінального провадження збігаються, розрізняється лише їх обсяг [4, с. 705].

Згідно з ч. 1 ст. 531 КПК України, суд визначає (на підставі зібраних і перевірених матеріалів) необхідність повного або часткового відновлення матеріалів втраченого кримінального провадження [3]. Тобто відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження містить ознаки розсуду (дискреції).

Аналізуючи проєкт № 7494, в якому зазначено, що «у разі недостатності зібраних матеріалів для точного відновлення матеріалів втраченого кримінального провадження слідчий суддя, суд постановляє ухвалу про відновлення матеріалів втраченого кримінального провадження в тому обсязі, який, на його думку, є достатнім для ухвалення судового рішення, яким суд завершує відповідну стадію судового провадження [5]», доходимо висновку, що прийняття таких рішень може містити ознаки суб'єктивізму, чого потрібно уникати, адже це негативно позначиться на ухваленні законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення. Так, інколи суди відмовляють у задоволенні апеляційної скарги через недостатність поданих документів і матеріалів для ухвалення відповідного судового рішення, проте такі дії суду виходять за межі судового розсуду, є необґрунтованими та порушують права особи. До прикладу, у справі № 185/3493/19 від 31 серпня 2021 року (рішення прийняте колегією суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду) ухвали судів першої та апеляційної інстанцій скасовано у зв'язку з порушенням кримінального процесуального закону, справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції. При цьому судом касаційної інстанції було зазначено, що місцевий суд належно не розглянув заяву ОСОБА_1, не ознайомився з додатками, доданими до неї, та формально відмовив заявнику у відкритті провадження, чим порушив його право на судовий захист та доступ до правосуддя [6].

Актуальність та складність природи інституту відновлення матеріалів кримінального провадження зумовлена такою обставиною, як окупація частини території України та продовженням воєнних дій станом на сьогодні. Відповідно, законодавцем внесена окрема норма ст. 615^{-1} КПК України, в якій ідеться про «відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження в умовах воєнного стану» та у якій зазначено, що «відновленню підлягають втрачені матеріали кримінального провадження, яке не завершилося направленням обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності до суду». Окрім всього, для відновлення зазначених матеріалів застосовуються такі «нетипові» засоби, як звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міжнародного Комітету Червоного Хреста тощо.

Варто зазначити, що положення, які стосуються відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження у зв'язку з окупацією території і залишення їх на непідконтрольних Україні місцях, містяться й у рішеннях Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

До прикладу, справа «Хлєбік проти України» (Khlebik v. Ukraine), заява № 2945/16 від 25 липня 2017 року, у якій заявник скаржився, зокрема, на те, що «матеріали його справи були заблоковані на території, неконтрольованій Урядом, національні суди відмовили у його клопотанні про звільнення без надання детального обґрунтування, не встановили нормативний термін його досудового утримання під вартою та не здійснили ефективний судовий контроль над його позбавленням волі». Зокрема, заявник наполягав, що не була надана належна допомога з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в отриманні матеріалів справи з території, що не є підконтрольною Україні. Проте ЄСПЛ визнав заяву необґрунтованою і відхилив її, адже Україною було вжито всіх передбачених законодавством заходів (зокрема, запити до поліції та до Міжнародного Комітету Червоного Хреста), а матеріали справи заявника є недоступними через воєнні дії на території, яку Уряд не контролює [7].

У своєму рішенні ЄСПЛ зазначив, що «обґрунтованість тривалості провадження має оцінюватись з огляду на конкретні обставини справи та з урахуванням застосування критеріїв, сформульованих у його практиці, зокрема складності справи, поведінки заявника та поведінки компетентних органів (справа «Пелісьє та Сассі проти Франції (Pélissier and Sassi v. France)». Отже, ЄСПЛ вказав, що «національні органи влади зробили все,

що входить до їхньої компетенції за обставин, що склалися, для вирішення ситуації заявника. Заявник не був спроможний вказати будь-які інші конкретні заходи, які б Уряд країни-відповідача був спроможний вжити на той момент» [7].

У іншій справі – «Куроченко та Золотухін проти України» (Заяви № 20936/16 та № 53257/16) від 11 лютого 2021 року ЄСПЛ прийняв інше рішення, виходячи з обставин справи. «Заявники стверджували, що їхні справи слід відрізняти від справи «Хлєбік проти України», оскільки у їхньому випадку органи державної влади не зробили все можливе у межах своїх повноважень для вирішення ситуації, зокрема щодо відновлення матеріалів справи заявника (не скористалися доступними їм механізмами міжнародного співробітництва для відновлення втрачених матеріалів справ заявників або документів з них). Один із заявників зазначив, що процедура відновлення втрачених матеріалів його справи була йому недоступною, оскільки згідно з національним законодавством ця процедура застосовувалася лише у справах, які завершилися ухваленням вироку, а вироку в його справі ухвалено не було. Якби закон дозволяв відновлення, то існувала б реальна можливість відновити втрачені матеріали справи» [8].

Так, згідно зі ст. 524 КПК України, відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження можливе лише у випадку, коли провадження завершилося ухваленням їх вироку суду [3]. Аналізуючи наукові дослідження щодо вказаного інституту, варто відзначити, що з приводу цього припису у юридичній літературі постійно виникали дискусії.

Якщо звернутися до законодавства інших країн, а особливо акцентувати увагу на питанні правового регулювання щодо стадій провадження, воно різниться. Зокрема, згідно з нормативними актами Франції щодо кримінального провадження, у разі неможливості відновлення рішень суду судове слідство поновлюється зі стадії процесу, на якій були втрачені документи. У випадку незбереження засвідченої або автентичної копії судового рішення судова справа починається за загальною процедурою [9, с. 72].

Повертаючись до нещодавно ухваленого Верховною Радою України законопроєкту № 7494 про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, відповідно до якого за рішенням слідчого судді/суду підлягають відновленню й матеріали кримінального провадження, у якому не завершено судове провадження, варто відзначити, що у проєкті також передбачено питання щодо клопотань про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, які розглядається також судом, який здійснював судове провадження, проте якщо об'єктивно неможливо реалізувати правосуддя відповідним судом, то його здійснює слідчий суддя іншого суду або інший суд у порядку, визначеному законодавством [5].

Позитивним у цьому контексті є досвід Молдови щодо визначення суб'єктів відновлювальної діяльності та розмежування їхніх функцій. Як зазначає Л. Омельчук, посилаючись на норми молдавського законодавства, «в ході втрати кримінальної справи на стадії попереднього розслідування його відновленням займається орган кримінального переслідування під контролем прокурора. У судових стадіях відновлення втрачених кримінальних справ здійснюється судом, у розгляді якого перебувала справа». Водночас у випадку необхідності використання тих засобів доказування, які суд не уповноважений отримати, він має право вимоги щодо прокурора, який повинен здійснити необхідні заходи для відновлення справи (у випадку якщо справа знаходиться у провадженні) [9, с. 72].

Положення ст. 529 КПК України також передбачають можливість витребування судом у прокурора відомостей та копій відповідних процесуальних документів, які стосуються відновлюваних матеріалів [3], проте цих повноважень видається не досить. Варто розширити компетенцію прокурора у питаннях відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження за зразком того, що є у молдавському законодавстві.

Важливим є те, що (згідно з ч. 3 ст. 531 КПК України) учасники судового провадження мають право на повторне звернення з приводу відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження за наявності необхідних документів. Суди постійно вказують заявнику на таку можливість. До прикладу, ухвалою 17 березня 2021 року, справа № 225/4607/20, провадження № 51-1346ск21, Верховний Суд відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою ОСОБА_1 на ухвалу Дзержинського міського суду Донецької області від 11 листопада 2020 року про закриття провадження з розгляду його заяви про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, проте вказав про право на повторне звернення з такою самою заявою за наявності необхідних документів, тобто таке рішення не перешкоджає подальшому кримінальному провадженню [10].

Також варто зупинитися на ще одному положенні. Так, згідно зі ст. 5 КПК України, «процесуальна дія проводиться, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями цього Кодексу,

чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення. Допустимість доказів визначається положеннями цього Кодексу, які були чинними на момент їх отримання» [3]. З цього витікає, що процесуальні дії, які розпочалися за старим законодавством, зберігають свою чинність, а у нових правових реаліях застосовуються приписи нового кримінально-процесуального законодавства. Проте згідно зі ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти можуть мати зворотну дію в часі, якщо вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Тому виникає питання щодо зворотної дії в часі КПК України: як бути, коли нові норми скасовують права учасників кримінального провадження або ж ними зменшується їх обсяг, чи не поширює свою дію на провадження, що розпочалося до видання такого закону, або ж процесуальні рішення у новому законі ставлять особу у гірші умови тощо? В цьому питанні варто підтримати думку О. Бауліна, який пропонує доповнити ст. 5 КПК України таким положенням: «У випадку, якщо закон істотно змінив умови допустимості доказів, то не можуть бути покладені в основу обвинувачення ті з них, які не відповідають положенням цього закону» [11, с. 7].

Висновки. Виходячи з вищевказаного та аналізуючи практику застосування і відповідний механізм реалізації цього питання, варто відзначити, що інститут відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження є вкрай важливим особливо в реаліях сьогодення, в умовах війни, оскільки значний масив кримінальних справ є втраченим. Основною проблемою аналізованого питання є можливість їх відновлення лише, коли провадження завершилося ухваленням їх вироку суду, проте законопроєкт № 7494 усуває такий недолік. Окрім того, прийнята окрема стаття 615^{-1} КПК України, яка стосується відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження в умовах воєнного стану, що позитивно позначиться на правовому регулюванні.

Література

1. Питання щодо розгляду справ, матеріали яких втрачені через тимчасову окупацію територій, потребують нагального врегулювання. 2019. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/792260 (дата звернення: 12.11.2022).

2. Зеленецкий В.С., Кузьминова В.Ю. Технология восстановления (реконструкции) утраченных уголовных дел. Харьков : Вост.-регион. центр гуманитар.-образоват. инициатив, 2002. 236 с.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13.04.2012 № 4651-VI (Редакція від 06.11.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17?find=1&text=втрачених#w1_1 (дата звернення: 18.11.2022).

4. Кримінальний процес : підручник / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туман та ін. ; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право. 2013. 824 с.

5. Проєкт Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення положень про відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження, скасування запобіжного заходу для проходження військової служби в умовах воєнного стану № 7494 від 27.06.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=7494&conv=9 (дата звернення: 18.11.2022).

6. Справа № 185/3493/19 від 31 серпня 2021 року : Постанова колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду. URL: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=99315551&red=100003cc6ffeeab6e6af407a8f889c1ef0b9d8&d=5 (дата звернення: 10.11.2022).

7. Справа «Хлєбік проти України». (Заява № 2945/16). URL: https://rm.coe.int/case-of-khlebik-v-ukraine-1-ukr-ed/1680738311 (дата звернення: 10.11.2022).

8. Справа «Куроченко та Золотухін проти України» (Заяви № 20936/16 та № 53257/16). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_g12#Text (дата звернення: 10.11.2022).

9. Омельчук Л.В., Ковальчук М.О. Міжнародний досвід відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження. *Соціологія права*. 2018. № 3-4 (24–25). С. 69–74.

10. Ухвала 17 березня 2021 року м. Київ, справа № 225/4607/20, провадження № 51-1346ск21. URL: https://vkursi.pro/vsudi/decision/95616575 (дата звернення: 12.11.2022)

11. Баулін О. Зворотна дія кримінального процесуального закону як гарантія прав людини у кримінальному провадженні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 1–9.

Бабчинська Т. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової діяльності
Національного університету
«Одеська юридична академія»

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.14

ДІАЛОГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОБУДОВИ СОЦІАЛЬНОГО МИРУ

Балтаджи П. М.

Тема миротворчих діалогів сьогодні дуже чутлива і складна. Професійна спільнота миротворців (медіатори, фасілітатори діалогів) стикається з викликами пов'язаними, з одного боку, зі складністю умов такої діяльності, а з іншого, з високим градусом емоційної напруги в суспільстві. Реалії сьогодення є історичним свідченням того, що війна актуалізує консолідацію суспільства за принципом спільного ворога, водночас розділяє суспільство, руйнує соціальні зв'язки.

Діалог може стати не лише засобом подолання конфлікту, а і засобом соціальної інтеграції, який дозволить деконструювати соціальні групи, продемонструвати їх неоднорідність. На відміну від війни, яка актуалізує цінність сили, діалог виступає засобом спілкування рівних, технологією побудови горизонтальних суспільних зв'язків необхідних для самозбереження і розвитку суспільства, подолання кризи, геноциду, війни. Діалог не має на меті переконати іншу сторону в своїй правоті – він має констатувати різницю підходів та допомогти зрозуміти, що при цій різниці кожен може зробити, щоб знизити гостру фазу конфлікту. Тобто, якщо переговори спрямовані на виграш, то діалог спрямованій лише на розуміння відмінностей у позиціях сторін.

Діалог є ефективним підходом до відновлення довіри, що базується на розумінні, відповідальності, неприпустимості насилля, верховенства права і турботі про майбутнє. Основа і мета діалогу – взаєморозуміння в усіх аспектах сучасної життєдіяльності, це взаємоповага, взаємовплив культур, конструктивна взаємодія в інтересах людства.

Громадянське суспільство України стоїть на порозі вирішення складних задач, пов'язаних як з подоланнями наслідків зовнішньої агресії, так і з необхідністю консолідації суспільства в ході складних трансформаційних процесів, побудови соціального миру.

Ключові слова: *діалог, конфлікт, війна, комунікація, суспільство, громадянське суспільство, миротворчість, миробудування, фасілітатори діалогів, медіатори*

Baltadzhy P. M. Dialogue as a tool for building social peace

The topic of peacekeeping dialogs today is very sensitive and complex. The professional community of peace-keepers faces challenges related, on the one hand, to the complexity of the conditions of such activity, and on the other, to the high degree of emotional tension in society. The realities of today are historical evidence that the war actualizes the consolidation of society on the principle of common enemy, divides society, and destroys social ties.

The dialog can become not only a means of resolving the conflict, but also a means of social integration, which will allow to deconstruct social groups and demonstrate their inhomogeneity. Unlike the war that actualizes the value of force, the dialog acts as a means of communication of equal, technology of building horizontal social ties necessary for self-preservation and development of society, overcoming of crisis, genocide, war. The dialog should not be aimed at convincing the other side of its truth – it should state the difference of approaches and help to understand that in this difference everyone can do to reduce the acute phase of the conflict. That is, if the negotiations are aimed at winning, the dialog is aimed only at understanding differences in the positions of the parties.

The dialog is an effective approach to restoring trust based on understanding, responsibility, the inadmissibility of violence, the rule of law and the care for the future. The basis and purpose of the dialog is mutual understanding in all aspects of modern life activity, it is mutual respect, mutual cultural interaction, constructive interaction in the interests of mankind.

The civil society of Ukraine stands on the threshold of solving complex problems connected with both overcoming the consequences of external aggression and the necessity of consolidating society in the course of complex transformation processes.

Key words: *dialog, conflict, war, communication, sociely, civil sociely, peace-building, peacemaking, alternative dispute resolution, facilitator, mediator.*

Постановка проблеми та її актуальність. Український досвід останніх восьми років довів актуальність та дієвість діалогових практик. Ролі діалогу як основного інструменту комунікації, як способу вирішення конфліктів і примирення сто-

© Балтаджи П. М., 2022

рін. Реалізація проектів, пов'язаних з конфліктом на сході України, є свідченням реальності діалогу для протидії соціальному розколу. Просуванню миротворчого процесу сприяє діяльність громадських об'єднань, учасники яких демонструють діалогову ідентичність. В реаліях сьогодення на громадські об'єднання і громадянське суспільство в цілому покладається важлива місія пошуку шляхів примирення і порозуміння. Тема миротворчих діалогів сьогодні дуже чутлива і складна. Професійна спільнота миротворців (медіатори, фасілітатори діалогів) стикається з викликами, пов'язаними, з одного боку, зі складністю умов такої діяльності, а з іншого, з високим градусом емоційної напруги в суспільстві. Разом із тим ігнорування даного питання веде нас в глухий кут відсторонення та створення умов для ізольованості певних груп суспільства. Діалог дає надію почути і бути почутим.

Метою даної статті є висвітлення ролі діалогу як способу миротворчості. Визначення мети діалогу у постконфліктному миробудуванні суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями діалогу і розбудови миру в Україні сьогодні опікується весь світ, миробудівні функції виконують правозахисні організації, громадські об'єднання, ініціативні групи. В Україні реалізуються міжнародні проекти, авторські дослідження, державні та громадські ініціативи. За останні 25 років в Україні сформувалась професійна спільнота фахівців з діалогу, а діалог як наукова категорія аналізується у вітчизняних та зарубіжних дослідженнях (А. Бахинський, Т. Кисельова, Л. Нестеренко, Д. Проценко, І. Терещенко та ін.)

Виклад основного матеріалу дослідження.

Реалії сьогодення є історичним свідченням того, що війна актуалізує консолідацію суспільства за принципом спільного ворога, розділяє суспільство, руйнує соціальні зв'язки. Усвідомлення руйнівних наслідків війни для суспільства потребує пошуку шляхів і інструментів відновлення соціальних зв'язків, можливостей для діалогу. Війна виводить конфлікт позицій і поглядів у публічний простір, робить його очевидним. Водночас як силовий спосіб вирішення конфлікту війна призводить до посилення відмінностей. Як свідчить історія, в умовах війни в межах однієї держави чи у міждержавній площині сторонам складно знайти порозуміння майже у всьому, вони відкрито визнають стан війни «всіх проти всіх». Наслідки війни (руйнації, жертви) висвітлюють різне бачення перспектив та невиправдані очікування, «цементують» розкол суспільства, поділ на «своїх» та «чужих». При цьому негативним фактором впливу залишаються давні невирішені конфлікти на ґрунті культури, мови та регіональних традицій. Зміна ціннісних орієнтирів, зміна форм та методів комунікації, трансформація свідомості у відповідь на виклики часу обумовлюють перегляд ролі діалогу у процесі побудови соціального миру.

Характеризуючи діалог як інструмент комунікації в територіальних громадах, Л. Нестеренко обґрунтовує потребу в імплементації в діяльність органів місцевого самоврядування дієвого інструменту, способу, який сприятиме згуртуванню населення, налагодженню порозуміння, включенню його на загальнодержавному рівні в процеси розробки й упровадження державної політики [1, с.135]. Діалог може стати не лише засобом подолання конфлікту, а і засобом соціальної інтеграції, який дозволить деконструювати соціальні групи, продемонструвати їх неоднорідність. «Діалог – це процес щирої взаємодії, завдяки якій люди слухають один одного так глибоко, щоб змінитися, від того, що вони дізнаються. Кожен докладає серйозних зусиль, щоб сформувати картину занепокоєнь інших, навіть якщо розбіжності у поглядах зберігаються. Жоден учасник не відмовляється від своєї ідентичності, але кожен визнає валідність потреб інших» [2]. Мета діалогу – створити безпечний простір або контейнер для того, щоб люди змогли ставити під сумніви свої стереотипи, попередні судження та змінити те, як вони думають та ставляться один до одного, дізнатися більше та краще зрозуміти погляди та потреби опонента, тим самим трансформуючи стосунки, створюючи довіру.

На відміну від війни, яка актуалізує цінність сили, діалог виступає засобом спілкування рівних, технологією побудови горизонтальних суспільних зв'язків, необхідних для самозбереження і розвитку суспільства, подолання кризи, геноциду, війни.

Діалог – це спосіб поширення і набуття нових знань, він вчить поважати відмінності, протилежні позиції і точки зору, аналізувати соціальні процеси, а не лише проявляти емоційні реакції. Діалог сприяє деконструкції стереотипів завдяки безпосередньому контакту конфліктуючих сторін. У даному контексті йдеться про діалог суспільства, і не в якому разі не є пропозицією реабілітації образа ворога. Конструктивні засоби трансформації конфлікту виступають однією з основ демократичного суспільства. Йдеться про те, яким чином відбувається консолідація інтересів, якими методами і якою ціною досягаються компроміси,

як врахувати протилежні (іноді на перший погляд) інтереси, потреби і позиції. Слід визнати, що, не дивлячись на певні політичні, територіальні, мовні, етно-культурні відмінності, народу України вдалось зберегти національно-територіальну цілісність. Завдяки здатності людей до співпраці, національній мобілізації, самоорганізації українське суспільство в історичній перспективі можуть очікувати серйозні позитивні перетворення. Формування загальних цінностей, створення єдиної (спільної) картини майбутнього, культура ефективного самоврядування, готовність нести відповідальність – важливі інструменти об'єднання і миробудівництва в руках українського громадянського суспільства. Цінним фактором сприяння сьогодні є участь представників громадянського суспільства інших країн у підтримці України. Сьогодні Україна, як на рівні держави, так і на рівні суспільства, зацікавлена у модернізації і залежить від міжнародної підтримки. Ще одним фактором суспільних змін стане досвід, з яким після війни українці повернуться додому – досвід встановлення комунікації, досвід інших культур спілкування, розуміння традицій гостинності, ментальної щирості, відкритості та толерантності, досвід відсторонення, упередженого ставлення та відчуття вразливості.

У концептуальному аспекті система побудови соціального миру є сукупністю організаційних і процедурно-процесуальних елементів, відповідно пов'язаних між собою, зокрема в ієрархічний спосіб. У межах цієї системи виділяють дві функціональні підсистеми: систему юрисдикції, в основі функціонування якої лежить принцип владно-примусового розв'язання політичних конфліктів, і систему їх альтернативного розв'язання, основану на принципі компромісу [3, с. 19]. Слід розуміти, що розв'язання конфлікту і досягнення миру за допомогою авторитарних інструментів на будь-якому рівні, у будь-якій сфері не є ефективним і не гарантує спокою. Примирення – це процес, час, воля.

Термін «миротворчість», який розуміється як невійськові засоби досягнення миру, часто використовують для характеристики будь-якої діяльності, спрямованої на зупинення конфлікту і відновлення миру.

У міжнародній практиці виділяють чотири форми міжнародної «миротворчої» діяльності, які представив Генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі у доповіді «Порядок денний для миру» (1992 р.): превентивна дипломатія, миротворчість (peacemaking), підтримання миру (peacekeeping) та постконфліктне миробудівництво (peacebuilding) [4, с. 162].

Миротворчі діалоги працюють саме у площині постконфліктного миробудівництва. Врегулювання глибинних причин конфлікту і недопущення його повторення – найтриваліший і найскладніший аспект постконфліктного миробудівництва. Результатом його успішної реалізації є побудова «сталого миру», тобто досягнення системного балансу інтересів, що зробить відновлення конфлікту немислимим і невигідним. При цьому треба розуміти, що мир – це поняття набагато ширше за припинення вогню, мир ще не наступає одразу після припинення бойових дій. А тому ті задачі, в рамках яких працюють діалоги, мають мету не тільки на сьогодні, а й на майбутнє.

Саме діалоги дають такий матеріал для розуміння та подальшої розробки державних стратегій зокрема реінтеграції. Комунікація за принципом «від людини до людини» є одним з асиметричних каналів впливу. Більше того, саме стратегія народної дипломатії відновлення зв'язків сприяє кроку на зустріч. Визнавши ідеї відкритого, інклюзивного та демократичного суспільства, держава має подбати про діалог з населенням, яке стало заручником упередженого ставлення, обравши залишитись на тимчасово окупованих територіях. Міжнародний досвід доводить, що це не є ознакою слабкості, це є способом посилити авторитет України.

Спроба запровадження стратегії народної дипломатії відносно окремих районів східних областей знайшла втілення у положеннях «Плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» (втратив чинність). Зокрема, п. 13 Плану заходів передбачав «*сприяння проведенню «народної дипломатії» з метою підтримки постійного діалогу безпосередньо між різними групами громадян, що проживають по різні боки лінії зіткнення*». Така діяльність спрямована на «*залучення представників міжнародних організацій з досвідом медіації з метою мирного врегулювання конфліктів, започаткування діалогу між особами, що проживають на неконтрольованій та контрольованій території*».

Було рекомендовано «*залучення молоді та жінок до громадянського руху через програми, що сприятимуть їх ролі як миротворців, підтримка організацій громадянського суспільства у сфері сприяння структурованим діалогам з питань заохочення толерантності*» [6].

Водночас діалог не є переговорами, він не націлений на пошук певного рішення сторонами з метою його подальшої імплементації. У ході переговорів сторони намагаються переконати один одного у правильності своїх підходів, схилити на свою сторону та змусити опонента прийняти рішення, яке найбільше задовольняє потреби першої сторони. Переговори зазвичай відбуваються зі змагальних позицій сторін.

У той час як діалог націлений на те, щоб прояснити позиції іншої сторони, щоб мати змогу зрозуміти, що впливає на формування тієї чи іншої позиції, які очікування чи страхи стоять за такою позицією. Діалог не має на меті переконати іншу сторону в своїй правоті – він має констатувати різницю підходів та допомогти зрозуміти, що при цій різниці кожен може зробити, щоб знизити гостру фазу конфлікту. Тобто якщо переговори спрямовані на виграш, то діалог спрямованій лише на розуміння відмінностей у позиціях сторін.

Т. Кисельова, представивши результати опитування учасників діалогів в Україні, проведені Центром досліджень медіації та діалогу, назвала ключові тренди діалогу в Україні:

1. Відсутність у населення чіткого розуміння поняття «діалог» (Яка мета, завдання, яким буде результат?).

2. Розширення географії діалогів (водночас географічний фокус залишається на сході України).

3. Наявність ускладнень, які заважають впливу та сталості діалогів (в тому числі державних політик).

4. Практика залучення до діалогу представників громадянського суспільства (ефективне залучення жінок до процесів суспільних змін).

Проведені дослідження виявили, що діалоги загалом сприймаються як ефективний інструмент для побудови довіри, вирішення проблем і конфліктів, однак на практиці діалоги стикаються з багатьма проблемами. Респонденти – прості громадяни та громадські активісти – бачать ці проблеми не стільки у розрізі операційних стратегій імплементації, скільки в більш фундаментальних речах, а саме у відсутності попиту на діалог і ресурсів для проведення діалогів. Однак ці проблеми не є непереборними. Тільки декілька респондентів вказали, що діалогам заважають суспільна недовіра або політика держави, більшість респондентів зазначило проблеми, які можна подолати шляхом проведення інформаційних і освітніх програм для представників влади та громадянського суспільства, впровадження ефективних механізмів фінансування діалогів і механізмів залучення фахівців (фасілітаторів діалогу) на локальному рівні [7, с. 241].

Такі висновки дають підстави говорити, що можливості діалогу можуть бути реалізовані шляхом впровадження лише системних політик: популяризації діалогу як ефективного соціального механізму роботи з конфліктами; запровадження просвітницьких програм (на рівні закладів освіти, органів місцевого самоврядування); демонстрації переваг і результатів діалогу як інструменту групового спілкування.

Висновки. Громадянське суспільство України стоїть на порозі вирішення складних задач, пов'язаних як з подоланнями наслідків зовнішньої агресії, так і з необхідністю консолідації суспільства в ході складних трансформаційних процесів. Одним із дієвих засобів досягнення миру У. Черчиль назвав запровадження широкої програми морального удосконалення людини і людства, націлених не на накопичення, володіння, авторитарність і агресивність, а на толерантність, продуктивність, конструктивізм і гуманістичні ідеали. Цінним може стати і міжнародний досвід вирішення подібних задач, але сьогодні, коли Україна вже довела світу власну унікальність як країна-миротворець, можемо сподіватись, що досвід миротворчого діалогу суспільства буде не менш успішним.

Література

1. Нестеренко Л.Б. Діалог як інструмент комунікації в територіальних громадах. *Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права»*. № 91 (2021). С. 135–141. URL: https://archer.chnu.edu.ua/jspui/handle/123456789/1341 (дата звернення: 10.12.2022).

2. Harold Saunders, A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts, 1999.

3. Сеник О.М. Загальна теорія правового конфлікту : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2013. 22 с.

4. Перова Л.В. Міжнародно-правові аспекти превентивної дипломатії організації об'єднаних націй. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 39. С. 162–165. URL: https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc39/39.pdf (дата звернення: 09.12.2022).

5. Кисельова Т.С. Розуміючи діалог: аналітичний звіт за результатами опитування учасників діалогів в Україні. Київ : Центр досліджень медіації та діалогу, 2018.

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 січня 2017 року № 8-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/8-2017-%D1%80 (дата звернення: 09.12.2022).

7. Збірка статей «5 років діалогу і 25 років медіації в Україні: від протистояння до порозуміння» / редактори-укладачі: А. Гусєв, К. Гусєва, Г. Похмєлкіна / за заг. ред. І. Терещенко. Київ : ВАІТЕ, 2019. 340 с.: іл. Англ., рос., укр.

8. Фурсіна Н.А. Теорія виникнення військових конфліктів, воєн. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 81–88. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2018/18.pdf (дата звернення: 09.12.2022).

Балтаджи П. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професорка кафедри державно-правових дисциплін
Одеського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-2346-4230

УДК 341.171:061.1ЄС]:327.7](477+478+479.22)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.15

МАЙБУТНЯ КІЛЬКІСТЬ ПРЕДСТАВНИКІВ У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ ВІД УКРАЇНИ, МОЛДОВИ ТА ГРУЗІЇ

Демецький В. Д., Лободюк Г. І.

У даній статті було розглянуто питання забезпечення представництва населення України, а також Молдови й Грузії у Європейському Парламенті в результаті їх потенційного вступу до Європейського Союзу. Зокрема, було розглянуто представництво громадян держав-членів Європейського Союзу у період з 1999 по 2019 рік у Європейському Парламенті та його потенційний розвиток у зв'язку з кількісним розширенням держав-членів ЄС.

Проаналізувавши вплив Маастрихтського, Ніццького та Лісабонського договорів на врегулювання цього питання, автори зазначили, що Маастрихтський договір не передбачав зміну кількості депутатів та розподілу місць в парламенті. Водночас, Ніццьким договором встановлювалася кількість представників – 732 Євродепутата та порядок пропорційного коригування їх кількості. Лісабонським договором загальна кількість представників була збільшена до 750 депутатів плюс Голова Європейського Парламенту та впроваджено дегресивно-пропорційне представництво.

Авторами було досліджено вплив політичних рішень, наприклад «Brexit» - вихід Великої Британії з Європейського Союзу, або вступ Хорватії у ЄС, та встановлено залежність кількості депутатських мандатів в Європейському Парламенті від загальної кількості населення держави-члена ЄС.

Також, проаналізувавши дегресивно-пропорційну систему розподілу місць в Європарламенті, авторами запропоновано власний підхід до розрахунку та своє бачення кількості представників громадян кожної з держав у законодавчому органі Європейського Союзу. Також закцентовано увагу на тому, що перед вступом до ЄС Україні, для того, щоб отримати якомога більше голосів у Європарламенті, необхідно мати якомога більшу кількість населення. Тому перед державою вкрай гостро постає завдання забезпечити в майбутньому повернення до України своїх громадян, що виїхали за кордон через військову агресію з боку Російської Федерації, або необхідно застосовувати дані за переписом населення 2001-го року, оскільки у ньому кількісне значення населення є більш сприятливим для України при розподілі місць в Європарламенті.

Ключові слова: *дегресивно-пропорційна система, Європарламент, Маастрихтський договір, Ніццькій договір, Лісабонський договір, європейська інтеграція, Євросоюз.*

Demetskyi V. D., Lobodiuk H. I. The future number of representatives in the European parliament from Ukraine, Moldova and Georgia

This article considered the issue of ensuring the representation of the population of Ukraine, as well as Moldova and Georgia in the European Parliament as a result of their potential accession to the European Union. In particular, the representation of citizens of EU member states in the period from 1999 to 2019 in the European Parliament and its potential development in connection with the quantitative expansion of EU member states were considered.

Having analyzed the impact of the Maastricht, Nice and Lisbon treaties on the settlement of this issue, the authors noted that the Maastricht Treaty did not provide for a change in the number of deputies and the distribution of seats in the parliament. At the same time, the Treaty of Nice established the number of representatives - 732 MEPs and the procedure for proportional adjustment of their number. The Lisbon Treaty increased the total number of representatives to 750 deputies plus the President of the European Parliament and introduced degressive proportional representation.

The authors investigated the impact of political decisions, such as "Brexit" - the withdrawal of Great Britain from the European Union, or Croatia's entry into the EU, and established the dependence of the number of deputy mandates in the European Parliament on the total population of the EU member state.

Also, after analyzing the degressive-proportional system of distribution of seats in the European Parliament, the authors proposed their own approach to the calculation and their vision of the number of representatives of citizens of each state in the legislative body of the European Union. Attention is also focused on the fact that before joining the EU, Ukraine needs to have the largest possible population in order to receive as many votes as possible in the European Parliament. Therefore, the state faces an extremely urgent task of ensuring the future return to Ukraine of its citizens who went abroad due to military

© Демецький В. Д., Лободюк Г. І., 2022

aggression on the part of the Russian Federation, or it is necessary to use data from the 2001 population census, since in it the quantitative value of the population is more favorable for of Ukraine during the allocation of seats in the European Parliament.

Key words: *degressive-proportional system, European Parliament, Maastricht Treaty, Nice Treaty, Lisbon Treaty, European integration, European Union.*

Постановка проблеми та її актуальність. Станом на сьогодні Європейський Союз знаходиться на межі восьмої хвилі розширення у зв'язку з намірами України, Молдови та Грузії вступити в ЄС. Втім, враховуючи непростий євроінтеграційний шлях України надзвичайно важливим під час цього процесу є розуміння того, яка кількість мандатів очікуватиме її в Європарламенті. Адже від цієї кількості прямо залежатиме значущість та можливість України впливати на рішення, що приймаються всередині Європейського Союзу. Крім того, у зв'язку з розширенням Європейського Союзу виникає потреба у внесенні змін до установчих документів, що вбачається неможливим без попереднього дослідження питання розподілу мандатів в Європарламенті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут Європейського Парламенту досліджувався багатьма вітчизняними, зокрема, Яковюком І. В., Голосніченком Д. І., Краснопольською Т. М., Марадиком Н. В., Сорокою С. В., Опанасюком М. В. та деякими закордонними дослідникам, зокрема, Цегєлка К., Лико Я. тощо. Втім, вищенаведені та багато інших вчених не розглядали досить детально питання саме розподілу мандатів в Європарламенті, особливо з урахуванням участі України, а тому це питання є недостатньо розкритим у юридичній науці.

Метою цієї статті є дослідження інститут Європарламенту, зокрема питання розподілу депутатських мандатів з урахуванням України, Молдови та Грузії в якості країн-членів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на вступ до Європейського Союзу, 3 березня заявки подали Молдова та Грузія. Вже 23 червня цього ж року Україні та Молдові було надано статус держав-кандидатів на вступ до ЄС.

У зв'язку з цим постає нагальним питання щодо участі України, Молдови та Грузії у діяльності Європейського Парламенту (далі також – Європарламент, ЄП). Відтак, громадянам цих трьох країн повинно бути забезпечене представництво у Європарламенті.

Склад Європейського Парламенту є динамічним. Кількість представників, обраних від держав-членів ЄС, постійно змінюється, як і кількість самих держав-членів.

Маастрихтський договір перетворив ЄП з консультативного органу на орган, який відіграє визначальну роль у законодавчому процесі ЄС, однак не передбачив зміну кількості депутатів Європарламенту та розподілу місць між державами-членами.

Зроблено це було Ніццьким договором 2001 року. Так, кількість членів Європейського Парламенту не перевищуватиме 732 (пункт 17 статті 2 Ніццького договору) [1].

Важливо звернути увагу на розподіл кількості представників, що обираються в кожній державі (пункт 1 статті 2 Протоколу про розширення Європейського союзу) [1].

Таблиця 1

Розподіл місць у Європарламенті без урахування розширення ЄС у 2004 році

Держави-члени	Розподіл місць у ЄП
Бельгія	22
Данія	13
Німеччина	99
Греція	22
Іспанія	50
Франція	72
Ірландія	12
Італія	72
Люксембург	6
Нідерланди	25
Австрія	17
Португалія	22
Фінляндія	13
Швеція	18
Сполучене Королівство	72
Усього:	535

Пунктом 3 цієї статті передбачено пропорційне коригування, сформульоване так:

«Якщо загальна чисельність членів, зазначена в пункті 2, менша як 732, має бути застосоване пропорційне коригування щодо чисельності представників, яких потрібно обрати від кожної Держави-члена так, щоб загальна чисельність була якомога ближчою до 732…» [1].

Однак, мова йде не про коригування в кількості 197 представників, яких не вистачає. Пункт 2 цієї статті передбачає, що ці місця залишені для нових держав-членів, договори про вступ яких підписані не пізніше 01.01.2004.

Таблиця щодо кількості представників громадян нових держав-членів була викладена у Декларації про розширення Європейського Союзу (прийнята на тій же Конференції представників урядів держав-членів, що і сам Ніццький договір, додаток 20 до Заключного Акта). Так, для 27 членів ЄС передбачалось представництво відповідно до даних у таблиці 2.

Таблиця 2

Розподіл місць у Європарламенті з урахуванням розширення ЄС у 2004 році

Держави-члени	Розподіл місць у ЄП	Населення (млн.)
Німеччина	99	81
Великобританія	72	60
Франція	72	60
Італія	72	58
Іспанія	50	43
Польща	50	39
Румунія	33	21
Нідерланди	25	16
Греція	22	11
Чеська Республіка	20	10
Бельгія	22	10
Угорщина	20	10
Португалія	22	11
Швеція	18	9
Болгарія	17	8
Австрія	17	8
Словаччина	13	5
Данія	13	5
Фінляндія	13	5
Ірландія	12	4
Литва	12	3
Латвія	8	2
Словенія	7	2
Естонія	6	1
Кіпр	6	1
Люксембург	6	>1
Мальта	5	>1
Усього:	732	~ 485

Дані щодо розподілу місць – за джерелом [1]. Дані щодо кількості населення на 2004 рік – за джерелом [2]. Напівжирним шрифтом виділені ті держави, які вступили до ЄС у 2004 році.

Таким чином, сумарно у 2004 році до ЄС додалось 103 мільйони населення, на які було виділено 197 місць.

З урахуванням Лісабонського договору, стаття 14 Договору про Європейський Союз передбачає кількість представників не більше сімсот п'ятдесяти плюс Голова (сумарно – 751). Встановлено дегресивно-пропорційне представництво громадян. Мінімальний поріг становить 6 представників, максимальна кількість представників – 96 [3].

Слід зазначити, що від положень установчих документів часто відступають. Так, після завершення процесу входження в ЄС Хорватії (2013 рік) чисельність Європарламенту виросла до 766 депутатів [4].

У результаті «Brexit» склад Європейського Парламенту знову зазнав змін. «Як країна, яка не є членом ЄС, Велика Британія надалі не буде представлена на рівні ЄС, тож Європарламент складатиметься з 705 членів замість 751. Із 73 місць, які в Європейському Парламенті посідали депутати від Великої Британії, 27 будуть розподілені між країнами-членами, решта 46 місць будуть зарезервовані для майбутнього розширення ЄС» – зазначили у Європарламенті [5].

Наразі Європарламент складається саме з 705 представників. [6].

За даними з сайту Європейського Парламенту [7], з 1999 року кількість представників у ЄП була така, як зазначено в таблиці 3.

Таблиця 3

Кількість представників у Європарламенті з 1999 року

Рік виборів	Кількість представників
1999	626
2004	732
2009	736
2014	751
2019	751

Маючи ці дані можна зробити такі висновки:

1. У 2004 році кількість представників у Європейському Парламенті збільшили на 106 (+17% до чисельності у 626 місць), при цьому на нових членів виділили 197 місць (27% від 732 місць) при прирості населення ЄС у 106 млн. осіб (+28 % до 379 без врахування нових держав-членів), «старі» члени ЄС сумарно втратили 91 місце (-12% від 732 місць).

2. У 2013 році до ЄС вступила Хорватія. Кількість представників у Європарламенті зросла на 15 (+2% до 736 місць), Хорватія зайняла 12 місць (1,6% від 751 місця). При цьому населення ЄС разом із Хорватією збільшилось на 4 млн осіб (+0,9% від 441 млн населення ЄС у 2013 році).

Водночас, досвід Хорватії, на нашу думку, не є релевантним з таких підстав:

1. Тоді до ЄС вступала лише одна держава, а в випадку, який ми моделюємо, відбувається вступ одразу 3 держав;

2. Населення Хорватії більш ніж у 10 разів менше сукупного населення України, Молдови та Грузії.

Таким чином, пропонуємо змоделювати кількість місць у Європейському парламенті виходячи з практики розширення 2004 року.

За даними Євростату, населення Євросоюзу на 2021 рік становило 447 000 548 (приймаємо для розрахунків 447 млн. осіб) [8]. Населення України станом на 2021 рік, за даними Євростату, становить 41 418 717 осіб. Округлюючи до мільйонів вважаємо населення України таким, що приблизно дорівнює 41 млн. осіб. Населення Грузії - 3 728 573 особи (приймаємо 4 млн. осіб), населення Молдови - 2 597 107 осіб (приймаємо 3 млн. осіб) [8].

Отже, після вступу цих 3 країн до ЄС, населення Союзу збільшиться на 48 млн. осіб (+10,7 %).

Складемо пропорцію. При прирості населення на 28% кількість місць збільшилась на 17%. Отже, при прирості населення на 11% буде додано приблизно 7% місць:

$$\frac{28}{17} = \frac{11}{x} \rightarrow x = \frac{17 \times 11}{28} = 6,67$$

Наразі у Європейському Парламенті 751 місце, відтак, **після розширення ЄС у Європарламенті буде 804 представника (803 депутатів та Голова).**

Пропорційно-дегресивна система не була змінена після вступу Хорватії. Припустімо, що вона залишається незмінною: мінімальна кількість мандатів – 6, максимальна – 96.

Користуємось даними Євростату щодо кількості населення станом на 2021 рік [8].

Для визначення кількості місць побудуємо графік за методом з джерела [9]. Так, один з методів, що його пропонують автори, полягає у тому, що необхідно побудувати графік із такими координатними осями: по осі x – кількість населення в державах-членах, по осі y – кількість місць. Визначаємо 2 точки, які відповідають найменшій (6) – для Мальти, населення 516 100, та найбільшій (96) – для Німеччини, населення 83 155 031, кількості мандатів від держави. Проводимо між цими точками пряму лінію. Таким чином визначаємо кількість представників від держав-членів.

Для точності розрахунків слід скористатись аналітичним методом.

Так, скористаємось рівнянням прямої, що проходить через дві різні точки на площині:

$$\frac{x - x_1}{x_2 - x_1} = \frac{y - y_1}{y_2 - y_1} \qquad (1)$$

де x – кількість населення в державі-члені;
x_1 – кількість населення Мальти, x_1 = 516 100;
x_2 – кількість населення Німеччини, x_2 = 83 155 031;
y – кількість представників від держави-члена в Європейському Парламенті;

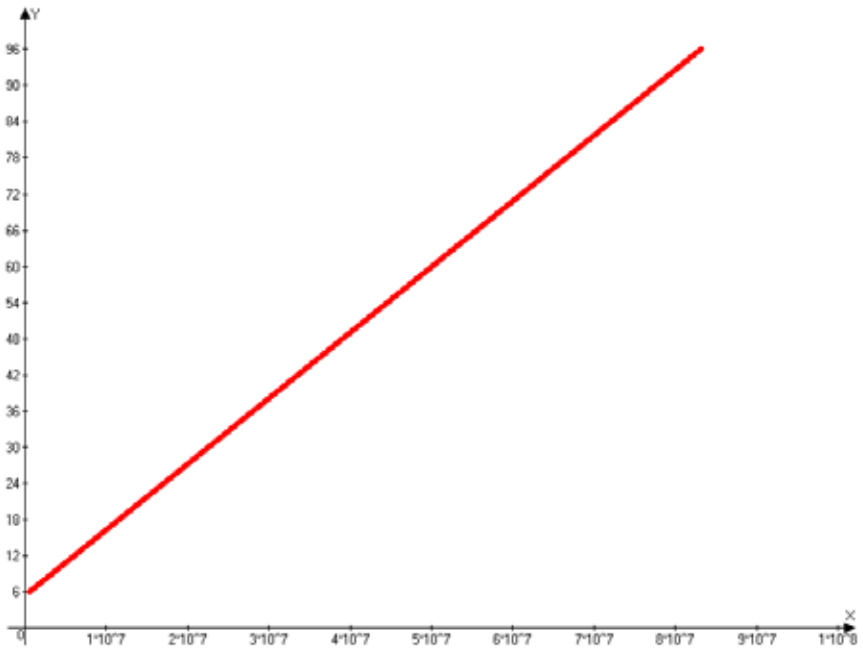


Рис. 1. Залежність кількості представників у Європейському парламенті від чисельності населення в державі-члені

y_1 – найменша кількість представників від держави-члена у Європарламенті,
$y_1 = 6$;
y_2 – найбільша кількість представників від держави-члена у Європарламенті,
$y_2 = 96$.

Підставивши значення у формулу (1) та спростивши вираз, отримуємо формулу:

$$y = (\frac{90}{82638931})x + (\frac{449384586}{82638931}) \qquad (2)$$

де x – кількість населення в державі-члені;
y – кількість представників від держави-члена в Європейському Парламенті.

За формулою (2) розраховуємо кількість представників для кожної з держав-членів (включаючи Україну, Молдову та Грузію) залежно від чисельності населення цих держав, та зводимо до таблиці 4 (колонка «За формулою»).

Таблиця 4

Потенційний розподіл місць у Європарламенті

Держава-член	Населення	За формулою	Кількість представників з підвищуючим коефіцієнтом
Німеччина	83 155 031	96	110
Франція	67 656 682	79	90
Італія	59 236 213	70	80
Іспанія	47 398 695	57	65
Україна	41 418 717	51	59
Польща	37 840 001	47	54
Румунія	19 201 662	26	30
Нідерланди	17 475 415	24	27
Бельгія	11 554 767	18	20
Греція	10 678 632	17	19
Чехія	10 494 836	17	19
Швеція	10 379 295	17	19
Португалія	10 298 252	17	19
Угорщина	9 730 772	16	18
Австрія	8 932 664	15	17
Болгарія	6 916 548	13	15
Данія	5 840 045	12	14
Фінляндія	5 533 793	11	12
Словаччина	5 459 781	11	12
Ірландія	5 006 324	11	12
Хорватія	4 036 355	10	11
Грузія	3 728 573	9	10
Литва	2 795 680	8	9
Молдова	2 597 107	8	9
Словенія	2 108 977	8	9
Латвія	1 893 223	7	8
Естонія	1 330 068	7	8
Кіпр	896 007	6	7
Люксембург	634 730	6	7
Мальта	516 100	6	7
Усього:	484 466 693	700	804

Як бачимо, за дегресивно-пропорційною системою обрати розраховані 804 депутата не виходить. У такому разі потрібно або змінювати верхню та нижню межу (зміна лише одного параметру призведе до дисбалансу та руйнації дегресивно-пропорційної системи, а отже змінювати в бік збільшення необхідно одночасно і нижню, і верхню межу), або користуватись пропорційним коригуванням, як це було передбачено Ніццьким договором.

Скористаємось другим варіантом – обчислимо коефіцієнт. Так,

$$\frac{804}{700} = 1{,}15$$

Перерахуємо кількість представників за підвищуючим коефіцієнтом 1,15, округляючи до цілих значень, а дані занесемо в таблицю 4 (колонка «Кількість представників з підвищуючим коефіцієнтом»).

Зважаючи на те, які за результатами розрахунків вийшли мінімальна та максимальна кількість представників, саме такі межі й можна запропонувати при реформуванні Європейського Парламенту та процедури його формування.

Висновки. Дослідивши питання розподілу місць в Європарламенті можна зробити висновок, що дегресивно-пропорційна система розподілу місць, закріплена в статті 14 Договору про Європейський Союз, не є в повній мірі актуальною в умовах вступу України, Молдови та Грузії у Європейський Союз і потребує доопрацювання та внесення відповідних змін. Одним із таких підходів може бути зміна кількості представників у Європейському Парламенті, а також пов'язана із цим зміна мінімальної та максимальної кількості представників від держав-членів.

Окремо слід зазначити, що перед вступом до ЄС Україні, для того, щоб отримати якомога більше голосів у Європарламенті, необхідно мати якомога більшу кількість населення. Офіційного перепису в Україні не було понад 20 років, а Євростат надає лише власну приблизну оцінку кількості населення. Тому перед державою вкрай гостро постає завдання забезпечити в майбутньому повернення до України своїх громадян-військових біженців. Іншим варіантом вирішення задачі збільшення кількості представників у Європейському Парламенті є розрахунок кількості мандатів за переписом 2001 року, оскільки за ним Україна має більші показники населення, ніж, можливо, є наразі.

Саме від кількості населення нашої держави прямо залежатиме представництво громадян України в Європарламенті, а відтак і її роль у формуванні політики Європейського Союзу.

Література

1. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (2001/C80/01). *Офіційний веб-портал парламенту України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261#Text
2. UN Population Division Data Portal. URL: https://population.un.org/dataportal/
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: *Договір Європейського Союзу від 07.02.1992 р. : станом на 25 березня 1957 р*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
4. Статус Європейського парламенту – *Національна академія внутрішніх справ. – Мультимедійний навчальний посібник* URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec3.html
5. Структура Європарламенту зміниться після Brexit. *Укрінформ*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2867271-struktura-evroparlamentu-zminitsa-pisla-brexit.html
6. The Members of the European Parliament URL: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation/members
7. Previous European Parliamentary Elections. Previous European Parliamentary Elections. URL: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections
8. Eurostat Data Browser URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en
9. Цегєлка К., Лико Я. Дегресивно-пропорційний розподіл місць в Європейському Парламенті. *"ECONOMICS & MANAGEMENT 2011" (EM-2011), 24-26 NOVEMBER 2011, LVIV, UKRAINE* URL: http://195.22.112.37/bitstream/ntb/24298/1/69-Cegielka-200-201.pdf.

Демецький В. Д.,
студент IV курсу факультету приватного права та підприємництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Лободюк Г. І.,
студент IV курсу факультету юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.16

ПРОДОВЖЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Живова Ю. В.

У статті розглянуті об'єктивні обставини, які перешкоджають здійсненню Вищою радою правосуддя своїх повноважень, проблеми формування нового складу та добору кандидатів до ВРП. Це є обов'язковим для продовження судової реформи, яка висунута однією з головних вимог євроінтеграції. Нині відсутній повноважний склад Вищої ради правосуддя, передбачений Конституцією України, відповідно до якої Вища рада правосуддя набуває повноважень за умови обрання (призначення) щонайменше п'ятнадцяти її членів, серед яких більшість становлять судді, а отже, з лютого 2022 року Вища рада правосуддя втратила можливість здійснювати відповідні повноваження щодо забезпечення незалежності судової влади та вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів. Особлива увага в дослідженні приділена неможливості здійснення повноважень щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом, ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, заповненню вакантних посад суддів та звільненню суддів у відставку, дисциплінарній відповідальності суддів, поновлення роботи з надання висновків та узагальнення практики ВРП тощо.

Автор зазначає, що змінами в законодавство тимчасово встановлено, що в період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) і за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, визначеного статтею 131 Конституції України, деякі повноваження виконує Голова Верховного Суду. Але це не вирішує весь комплекс накопичених проблем, пов'язаних із зупиненням роботи ВРП. Перш за все від наявності повноважного складу Вищої ради правосуддя залежить запуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Призначення членів ВККС є важливим складником судової реформи, адже дозволить поновити роботу ВККС з добору суддів на поповнення суддівського корпусу та завершити кваліфікаційне оцінювання діючих суддів.

Відсутність повноцінного функціонування ВРП особливо гостро відчутна в період дії воєнного стану. Тому вкрай необхідно, щоб члени ВРП якнайшвидше були вибрані та призначені на вакантні посади, і Вища рада правосуддя відновила виконання своїх повноважень у повному обсязі.

Ключові слова: *судова реформа, європейська інтеграція, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України.*

Zhyvova Yu. V. Continuation of judicial reform in the sphere of functioning of the Supreme Council of Justice as a necessary condition for European integration

In the articles considered objective circumstances, which hinder realization of Supreme Council of Justice of the plenary powers, problem of forming of new composition and selection of candidates to Supreme Council of Justice. This is mandatory for the continuation of judicial reform, which is one of the main demands of European integration. Plenipotentiary composition of Higher advice of justice absents now provided by Constitution of Ukraine, in accordance with which Supreme Council of Justice acquires plenary powers on condition of electing (prescription) at least of fifteen its members among which majority is made by judges, and consequently, from February, 2022 Supreme Council of Justice threw away opportunity to carry out the proper plenary powers in relation to providing of independence of department judicial and use of measures on providing of authority of justice and independence of judges. The special attention in research is spared impossibility of realization of plenary powers in relation to the grant of consent to detention of judge or maintenance of him under a guard or arrest, decision-making about the temporal removal of judge from realization of justice in connection with bringing in to criminal responsibility, to filling of vacant positions of judges and liberation of judges in retirement, disciplinary responsibility of judges, proceeding in work, on the grant of conclusions and generalization of practice of Supreme Council of Justice etc.

The author marks that in a legislation it is temporally set changes, that in the period of action of the extraordinary or military state and during 30 days

© Живова Ю. В., 2022

after the day of his abolition (stopping) and on condition of absence of plenipotentiary composition of Supreme Council of Justice, certain the article of a 131 Constitution of Ukraine, some plenary powers are executed by Chairman of Supreme Court. However it does not decide all complex of the accumulated problems, related to the stop of work of Supreme Council of Justice. Foremost the start of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine depends on the presence of plenipotentiary composition of Supreme Council of Justice. Setting of members of High Qualification Commission of Judges is important component judicial reform, in fact will allow to renew a robot High Qualification Commission of Judges from the selection of judges on addition to the judge corps and to complete the qualifying evaluation of operating judges.

Absence of the valuable functioning of Supreme Council of Justice is especially sharply perceptible in the period of action of the military state. It is uttery necessary therefore, that the members of Supreme Council of Justice were as quick as possible select and appointed on vacant positions and Supreme Council of Justice picked up thread implementation of the plenary powers in full.

Key words: *judicial reform, European integration, Supreme Council of Justice, High Qualification Commission of Judges of Ukraine.*

Постановка проблеми та її актуальність. 23 червня 2022 року сталася історична подія для нашої держави – країни, які є членами Європейського Союзу, проголосували за надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС. Проте було надано низку вимог, які необхідно виконати на шляху до європейської інтеграції. Серед них – продовження судової реформи в Україні.

Судова реформа в України розпочалась у 2016 році. Вона охоплювала внесення змін до Конституції та створення декількох нових інституцій. Серед них – Вища рада правосуддя (ВРП) та Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) України.

Однак Вища кваліфікаційна комісія суддів була розпущена у 2019 році, тоді як у 2021 році передбачалась перевірка Вищої ради правосуддя на доброчесність усіх її членів. Уже після цього мав проводитись відбір нових членів.

Такі перевірки були покладені на новостворені Етичну раду (для перевірки Вищої ради правосуддя) та Конкурсну комісію (для перевірки Вищої кваліфікаційної комісії суддів). Ці органи мали у своєму складі міжнародних експертів, які мали право вирішального голосу.

324лютого2022рокувідсутнійповноважнийсклад Вищої ради правосуддя, визначений статтею 131 Конституції України, відповідно до якої Вища рада правосуддя набуває повноважень за умови обрання (призначення) щонайменше п'ятнадцяти її членів, серед яких більшість становлять судді, а отже, з лютого 2022 року Вища рада правосуддя втратила можливість здійснювати відповідні повноваження щодо забезпечення незалежності судової влади та вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів. Нині у складі ВРП працює сім членів. Відновлення конституційного складу цілком залежить від рішень суб'єктів обрання та призначення членів Ради.

«Вища рада правосуддя має стояти на сторожі авторитету та незалежності судової влади, проте зараз судова влада, на жаль, перебуває у нестабільному стані. Відсутність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України більше трьох років спричинила кадрову кризу у судовій системі, яка поглиблюється щодня. Водночас із 24 лютого 2022 року ВРП втратила конституційну повноважність через звільнення у відставку 10 членів. Таким чином, зупинилася робота двох надважливих органів у системі судоустрою. Особливо гостро відсутність повноважень Вищої ради правосуддя відчувається в період дії воєнного стану», – наголосила член ВРП Оксана Блажівська під час звернення з вітальним словом до учасників онлайн-марафону «Бізнес в умовах воєнного стану [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Про невирішені проблеми у сфері забезпечення законного та безперешкодного функціонування судової влади наголошують діючі члени Вищої ради правосуддя (Віталій Саліхов, Оксана Блажівська, Інна Плахтій), міжнародні експерти (Голова Конкурсної комісії ВККС Тед Зажечни) та інші представники громадськості, практикуючі юристи та науковці. Саме на підставі їхніх інтерв'ю та коментарів, використовуючи нормативні джерела, побудований виклад основного матеріалу дослідження.

Метою статті є вивчення критичних для судової влади та суспільства проблем, які виникли через відсутність конституційних повноважень Вищої ради правосуддя та залишаються невирішеними. Серед них – неможливість відсторонення суддів від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом, заповнення вакантних посад суддів та звільнення суддів у відставку, поновлення роботи з надання висновків та узагальнення практики ВРП та інші.

Виклад основного матеріалу. Стаття 131 Конституції України встановлює, що в Україні діє Вища рада правосуддя [2]. Згідно зі статтею 1

Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 року, Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [3].

З метою забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, а також в умовах дії правового режиму воєнного стану Верховною Радою України 15 березня 2022 року було прийнято Закон України № 2128-IX «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя», який набрав чинності 22 березня 2022 року.

Вказаним Законом доповнено розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема, пунктом 56, яким тимчасово встановлено, що в період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) і за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, визначеного статтею 131 Конституції України, деякі повноваження виконує Голова Верховного Суду [4].

Але це не вирішує весь спектр накопичених проблем, пов'язаних із зупиненням роботи ВРП. Розберемо основні й найболючіші.

Нагадуємо, що від наявності повноважного складу Вищої ради правосуддя залежить запуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Призначення членів ВККС є важливим складником судової реформи, адже дозволить поновити роботу ВККС з добору суддів на поповнення суддівського корпусу та завершити кваліфікаційне оцінювання діючих суддів.

Про сучасні виклики та першочергові завдання органів системи правосуддя розповіла член Вищої ради правосуддя Інна Плахтій під час Східноукраїнського судового форуму «Актуальні питання з розгляду спорів, пов'язаних із захистом прав фізичних осіб в умовах воєнного стану в Україні». Вона повідомила, що з 24 лютого 2022 року після початку повномасштабної війни було зруйновано або значно пошкоджено 85 судів.

Станом на 20 вересня 2022 року 130 судів загальної юрисдикції через війну не здійснюють правосуддя. Водночас вдалося відновити роботу 40 судів у Житомирській, Київській, Миколаївській, Сумській та Харківській областях. За її словами, основними проблемами судової влади в умовах воєнного стану в Україні залишаються відсутність повноважного складу Вищої ради правосуддя, запуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, подолання кадрового дефіциту, забезпечення достатнього рівня фінансування, впровадження розширених можливостей електронного чи дистанційного правосуддя задля забезпечення безпеки учасників та економії коштів [5].

ВККС не працює вже майже три роки і з метою поновлення її роботи створена Конкурсна комісія, яка добирає кандидатів на посади членів ВККС на засадах прозорого конкурсу. Приймання заяв на участь розпочалось з 4 лютого 2022 року і мало тривати до 4 березня 2022 року, проте було призупинено через російську агресію. До участі у конкурсі допускаються правники-громадяни України, що мають вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше 15 років, володіють державною мовою та відповідають критеріям доброчесності і професійної компетентності.

Конкурс відбувається на засадах верховенства права, професійності, публічності і політичної нейтральності у два етапи. На першому етапі за результатами розгляду поданих кандидатами документів, результатами спеціальної перевірки та відповідної інформації з відкритих джерел буде сформований перелік кандидатів, допущених до співбесіди. На другому етапі буде проведена співбесіда з відібраними кандидатами, за результатом якої Конкурсна комісія має відібрати і передати на розгляд Вищій раді правосуддя не менше двох кандидатів на кожну із 16 вакансій, яких рекомендує на призначення Вищій раді правосуддя. ВРП призначить 16 членів ВККС.

У липні 2022 року Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відновила свою роботу та оголосила про поновлення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. Під час засідання члени комісії наголосили на важливості продовження своєї роботи з метою здійснення реформи судової системи та набуття Україною членства в Європейському Союзі, а також зазначили, що «у цей непростий час Конкурсна комісія визнає своїм обов'язком зробити все можливе, щоб продовжити проведення конкурсу на посади членів ВККС на засадах неупередженості, прозорості, про-

фесійності, незалежності та доброчесності. Для цього важливим є широке залучення юридичної спільноти до участі у конкурсі на посади членів ВККС, які мають найвищий рівень доброчесності та діють незалежно та неупереджено».

Голова Конкурсної комісії Тед Зажечни закликав юридичну спільноту, професійні громадські організації та засоби масової інформації підтримати зусилля Конкурсної комісії у оновленні ВККС та проведенні судової реформи. «Ми з колегами запевняємо, що в результаті конкурсу будуть вибрані ті кандидати, які будуть служити на благо українського народу, виключно на критеріях доброчесності та професійності. Ми впевнені, що завдяки консолідованим зусиллям членів комісії, її Секретаріату, професійних юридичних організацій – суддів, науковців, адвокатів, громадських організацій та ЗМІ Україна здійснить плани, які так довго плекав народ України, а також ті, що викладені у Висновку щодо вступу України до ЄС – забезпечити прогрес у здійсненні судової реформи та вибрати новий склад ВККС», – зазначив Тед Зажечни [6].

У зв'язку з відсутністю законного кворуму ВРП фактично зупинився процес формування служби дисциплінарних інспекторів. Це стало наступною перешкодою продовження судової реформи в Україні, яка спрямована насамперед на очищення судової влади, відновлення довіри громадськості до судів та забезпечення існування незалежного суду в Україні.

5 серпня 2021 року набрав чинності Закон України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» [7], яким внесено зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», зокрема в частині здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів. Цим Законом передбачено, що дисциплінарний інспектор ВРП є учасником дисциплінарної справи. Саме на дисциплінарних інспекторів покладатиметься обов'язок щодо первинного оброблення дисциплінарних скарг.

Нині у Вищій раді правосуддя майже 7000 нерозглянутих дисциплінарних скарг стосовно суддів, і ця кількість постійно зростає. Тому питання добору дисциплінарних інспекторів постає особливо гостро. ВРП розроблено проєкти актів, які забезпечать належне функціонування служби дисциплінарних інспекторів відповідно до вимог законодавства та дадуть їй можливість розпочати роботу [8].

Водночас затвердження структури і штатного розкладу Вищої ради правосуддя, Положення про службу дисциплінарних інспекторів, Положення про автоматизовану систему розподілу справ, внесення змін до Регламенту Вищої ради правосуддя, призначення керівника служби дисциплінарних інспекторів можливі лише після формування повноважного складу ВРП. Таким чином, відповідно до Закону № 1635-IX служба дисциплінарних інспекторів не запрацює до формування повноважного складу Вищої ради правосуддя.

Одними з найбільш важливих функцій ВРП, визначених статтею 131 Конституції України, які зараз не працюють у зв'язку з відсутністю повноважного складу Вищої ради правосуддя, є надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом та ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності.

Згідно зі статтею 62 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», суддю може бути тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя за рішенням ВРП. Відповідно до статті 155 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності ухвалюється на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом [9].

Порядок прийняття Вищою радою правосуддя рішень про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності та про продовження строку такого тимчасового відсторонення регулюється главою 19 (зокрема, пунктами 19.3–19.27) Регламенту Вищої ради правосуддя, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 [10], зі змінами), яка містить основні процедурні моменти щодо розгляду Вищою радою правосуддя клопотань про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності та про продовження строку такого тимчасового відсторонення.

Вища рада правосуддя дає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом (пункт 7 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку

судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом вноситься на розгляд Вищої ради правосуддя Генеральним прокурором або його заступником, а стосовно судді Вищого антикорупційного суду таке подання вноситься Генеральним прокурором. Подання про надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт судді повинно відповідати вимогам, встановленим КПК України, при цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання. Подання повинно бути вмотивованим, містити конкретні факти і докази, що підтверджують вчинення суддею суспільно небезпечного діяння, визначеного Кримінальним кодексом України, обґрунтування необхідності такого затримання (утримання). Подання, що не відповідає вимогам цієї статті, Вища рада правосуддя вмотивованим рішенням повертає Генеральному прокурору або його заступнику (стаття 58 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Статтею 482 КПК України встановлені особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і обрання запобіжного заходу стосовно суддів. Так, частиною першою вказаної норми визначено, що затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом здійснюється за згодою Вищої ради правосуддя. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком: 1) якщо Вищою радою правосуддя надано згоду на затримання судді у зв'язку з таким діянням; 2) затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину. Суддя має бути негайно звільнений, якщо мета такого затримання (попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину) досягнута.

Порядок розгляду Вищою радою правосуддя подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом регулюється нормами статті 59 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», відповідно до якої: Вища рада правосуддя розглядає подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом не пізніше п'яти днів з дня отримання подання. Розгляд подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом здійснюється Вищою радою правосуддя без виклику судді.

Таким чином, оскільки відсутній повноважний склад ВРП, існують об'єктивні обставини, які перешкоджають здійсненню Вищою радою правосуддя повноважень щодо надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом, ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, в тому числі за вчинення кримінально караного діяння, визначеного статтею 111[1] Кримінального кодексу України (колабораційна діяльність), що є актуальним на поточний момент. «Неповноважність вищого органу суддівського врядування несе загрози стабільності судової системи та безпеці всієї держави», – наголосив виконуючий обов'язки голови ВРП Віталій Саліхов [11].

Відповідно до частини першої статті 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя: 1) веде і оприлюднює на своєму офіційному вебсайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення; 2) вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; 3) вносить на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; 4) ухвалює та оприлюднює публічні заяви і звернення; 5) звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; 6) звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування

злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених суддями, працівниками апарату суду; 7) готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні; 8) вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Практично всі ці функції наразі заморожені, що призводить до призупинення найважливішої конституційної засади правосуддя – гарантії незалежності суддів.

Згідно із Законом «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя», Голова Верховного Суду або особа, яка виконує повноваження Голови Верховного Суду, здійснює з-поміж іншого перевірку повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, оприлюднює результати та приймає відповідні рішення; вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених суддями, працівниками апарату суду. Також згідно із вказаними вище законодавчими змінами організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Голови Верховного Суду або особи, яка виконує повноваження Голови Верховного Суду в частині виконання зазначених повноважень Вищої ради правосуддя, здійснює секретаріат Вищої ради правосуддя.

Здається очевидним, що Голова Верховного Суду не в змозі охопити все коло заходів щодо забезпечення незалежності суддів. Тому питання розблокування роботи ВРП постає дуже гостро у сфері охорони авторитету правосуддя.

Висновок. Судова реформа є найнеобхіднішим кроком, адже це є важливим не лише для отримання можливості стати членом Європейського Союзу, а й для України та громадян загалом. Адже законне та налагоджене функціонування судової системи підвищить довіру суспільства до неї та дасть упевненість у справедливому суді для громадян і бізнесу.

Першочерговим завданням, яке постало нині перед Вищою радою правосуддя для продовження судової реформи, є формування повноважного її складу, який дозволить розблокувати здійснення найважливіших функцій. Центральне місце серед них посідає закінчення добору кандидатів та відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Завдяки цьому можна подолати проблеми, пов'язані з кадровим дефіцитом у судах, та вирішити питання щодо належного фінансового забезпечення судових установ. Крім того, важливими завданнями є формування служби дисциплінарних інспекторів, забезпечення єдності та прозорості практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, поновлення роботи з надання висновків та узагальнення практики ВРП та процесу щодо перевірки повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність.

Вкрай критичним для судової влади та суспільства є проблема неможливості звільнити суддів у відставку за станом здоров¤я чи за власним бажанням, відсторонити суддів від здійснення правосуддя у зв¤язку з притягненням до кримінальної відповідальності, надати згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом, припинити повноваження судді чи відставку судді у зв¤язку з набранням законної сили вироком чи набуттям громадянства іншої держави. У зв'язку з тим, що такі функції згідно з кримінально-процесуальним законодавством не виконує жодний правоохоронний орган, і це єдино можливий спосіб притягнути до відповідальності суддів, які порушили присягу судді на вірність Українському народові та вступили в колаборацію з окупантами, вважаємо за потрібне законодавчо дозволити наявними членам ВРП тимчасово виконувати свої повноваження без кворуму.

Наприкінці слід зауважити, що відсутність повноцінного функціонування ВРП особливо гостро відчутна в період дії воєнного стану. Тому залишається сподіватись, що члени ВРП будуть вибрані та призначені на вакантні посади якнайшвидше, отже, Вища рада правосуддя виконуватиме свої повноваження в повному обсязі.

Література

1. Блажівська О.: Відсутність повноцінного функціонування ВРП особливо гостро відчутна для судо-

вої системи в період дії воєнного стану. *Звернення з вітальним словом до учасників онлайн-марафону «Бізнес в умовах воєнного стану*. URL: https://hcj.gov.ua/news/oksana-blazhivska-vidsutnist-povnocinnogo-funkcionuvannya-vrp-osoblyvo-gostro-vidchutna-dlya.

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. Закон України «Про вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-□. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text.

4. Закон України № 2128-IX «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя» від 15.03.2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text.

5. Плахтій І. Актуальні питання з розгляду спорів, пов'язаних із захистом прав фізичних осіб в умовах воєнного стану в Україні. *Східноукраїнський судовий форум*. URL: https://hcj.gov.ua/news/inna-plahtiy-vzyala-uchast-u-obgovorenni-vazhlyvyh-dlya-sudovoyi-vlady-pytan-pid-chas.

6. Конкурсна комісія ВККС відновила свою роботу та оголосила про поновлення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. URL: https://hcj.gov.ua/news/konkursna-komisiya-z-doboru-kandydativ-na-posady-chleniv-vyshchoyi-kvalifikaciynoyi-komisiyi-0.

7. Закон України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text.

8. Саліхов В. ВРП готова вжити усіх заходів для належного запуску та функціонування служби дисциплінарних інспекторів. Виконувач обов'язків Голови Вищої ради правосуддя Віталій Саліхов під час *X Міжнародного судово-правового форуму, організованого виданням «Юридична практика»*. URL: https://hcj.gov.ua/news/vitaliy-salihov-vrp-gotova-vzhyty-usih-zahodiv-dlya-nalezhnogo-zapusku-ta-funkcionuvannya.

9. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text.

10. Регламент Вищої ради правосуддя, затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr52_910-17#Text.

11. Саліхов В. Неповноважність вищого органу суддівського врядування несе загрози стабільності судової системи та безпеці всієї держави. Виконувач обов'язків Голови Вищої ради правосуддя Віталій Саліхов під час круглого столу на тему: *«Колаборація як виклик судовій системі»*, присвяченому пошуку механізмів належного реагування на прояви колабораціонізму у судовій системі. URL: https://hcj.gov.ua/news/vitaliy-salihov-nepovnovazhnist-vyshchogo-organu-suddivskogo-vryaduvannya-nese-zagrozy.

Живова Ю. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
і кримінального права
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара

УДК 159.9.378
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.17

ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, СЬОГОДЕННЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ

Закалик Г. М., Коропатов О. М., Шувар Н. М.

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємним складником усіх демократичних правових держав світу. Волонтерська діяльність є однією з форм громадської активності та громадянської культури, основою побудови та розвитку громадянського суспільства.

Волонтерська діяльність втілює у себе найшляхетніші прагнення людства – прагнення миру, свободи, безпеки та справедливості для всіх людей. Одним із таких напрямів соціальної допомоги є участь добровольців у здійсненні цілої низки соціальних послуг для тих, хто їх потребує. Будь-яка людина, що свідомо і безкорисливо трудиться на благо інших, може називатися волонтером. Сучасна ситуація в Україні характеризується соціально-психологічною, економічною нестабільністю, зниженням рівня життя більшості населення, зростанням злочинності і насильства.

Процес розвитку волонтерства – відповідна реакція суспільства на соціально-економічну ситуацію, що характеризується не тільки зубожінням порівняно великої частини населення, а й ослабленням потенціалу держави. Свого часу держава значно звузила свої функції в регулюванні і розвитку соціальної сфери, державна система патронажу помітно ослабла. Волонтерство відроджується як реакція суспільства на проблеми, які існують у відповідний проміжок часу.

Добровільна і суспільно корисна діяльність – це один із найбільш затребуваних видів діяльності, де одна людина чи група осіб здійснюють свої дії на задоволення потреб інших.

У статті представлено історичні дані благодійності українців, описано сучасний стан волонтерства в умовах відкритої агресії країни-терориста росії та висвітлені основні засади волонтерського руху в зарубіжних країнах. Показано основні психологічні та правові закономірності здійснення волонтерства в Україні та його шлях інтеграції у європейське середовище. Представлено напрями волонтерської діяльності на теренах нашої держави. Висвітлені можливості залучення молоді до середовища волонтерів.

Військова агресія стосовно України вкрай негативно вплинула на психологічне самопочуття різних верств населення. Ще більш відчутно визначились категорії осіб, які потребують різного виду допомоги (військовослужбовці, які перебувають у зоні бойових дій; військовослужбовці та цивільні особи, які перебували у полоні; діти, які не отримують потрібної уваги з боку батьків або не мають батьків; вимушено переміщені особи, пенсіонери, інваліди та ін.). У сучасних умовах усе глибше потрібне усвідомлення громадськістю, державними органами важливості оптимізації різноманітних аспектів соціального розвитку. Соціальні, економічні та психологічні проблеми мають неухильно розв'язуватись, успіх намічених змін залежатиме від кваліфікації працівників, зайнятих соціальним обслуговуванням і захистом, що передбачає відповідну підготовку кадрів.

Ключові слова: *волонтерство, благодійна діяльність, особистість, молодь, психологічна допомога, правова допомога, євроінтеграція.*

Zakalyk H. M., Koropatov O. M., Shuvar N. M. Volunteer activities in Ukraine: history, present and European integration

A developed civil society is an integral part of all democratic states under the rule of law in the world. Volunteer activity is one of the forms of public activity and civil culture, the basis of the construction and development of civil society.

Volunteer activity embodies the noblest aspirations of humanity – the desire for peace, freedom, security and justice for all people. One of these areas of social assistance is the participation of volunteers in the implementation of a number of social services for those who need them. Any person who consciously and selflessly works for the benefit of others can be called a volunteer. The current situation in Ukraine is characterized by socio-psychological and economic instability, a decline in the standard of living of the majority of the population, and an increase in crime and violence.

The process of the development of volunteerism is the appropriate reaction of society to the socio-economic situation, which is characterized not only by the impoverishment of a relatively large part of the population, but also by the weakening of the state's potential. At one time, the state significantly narrowed its functions in the regulation and development of the social sphere, the state system of patronage was noticeably weakened. Volunteerism is reborn as a societal response to the problems that exist in a given period of time.

© Закалик Г. М., Коропатов О. М., Шувар Н. М., 2022

Voluntary and socially beneficial activity is one of the most popular types of activity, where one person or a group of persons performs their actions to meet the needs of others.

The article presents historical data of Ukrainian charity, describes the current state of volunteerism in the conditions of open aggression of the terrorist country – Russia, and highlights the basic principles of the volunteer movement in foreign countries. The main psychological and legal regularities of volunteering in Ukraine and its path of integration into the European environment are shown. The areas of volunteer activity on the territory of our state are presented. Possibilities of involving young people in the environment of volunteers are highlighted.

We have considered the areas of activity of social and psychological services, teachers, legal experts and public organizations regarding the involvement of youth in philanthropy. Volunteering, in our opinion, is one of the forms of education of young people – pupils and students, aimed at selfless socially useful and necessary activity, which is carried out on the principles of legality, voluntariness, humanity, equality, gratuity for the volunteer and non-profitability for the organization.

The military aggression against Ukraine had an extremely negative impact on the psychological well-being of various sections of the population. The categories of persons in need of various types of assistance were even more clearly identified (military personnel who are in the combat zone; military personnel and civilians who were in captivity; children who do not receive the necessary attention from their parents or do not have parents; forcibly displaced persons, pensioners, disabled, etc.).

In today's conditions, there is a growing need for awareness by the public and state bodies of the importance of optimizing various aspects of social development. Social, economic and psychological problems must be steadily resolved, the success of the planned changes will depend on the qualifications of workers engaged in social service and protection, which requires appropriate training.

Key words: *volunteering, charitable activity, personality, youth, psychological assistance, legal assistance, European integration*

Постановка проблеми. В українському суспільстві здавна поширеними явищами були меценатство, спонсорство та волонтерська діяльність. Усі ці напрями діяльності, хоча й мають деякі спільні ознаки, все ж таки відмінні у сприйнятті та розумінні, але належать до благодійної діяльності.

Не викликає подиву у населення, коли благодійністю займаються заможні особи, адже це зрілі самодостатні люди з певним статусом у суспільстві, матеріальними статками, які спроможні відгукнутися і прийти на допомогу тим, хто потребує їхнього сприяння. Однак, як показує практика, лише за рахунок цих осіб проблеми неможливо вирішити. І тоді йдеться лише про підтримку, але не задоволення потреб стражденного.

Українське суспільство вже довгих вісім років потерпає від жорстокої агресії з боку росії, яке на початку цього року переросло у повномасштабне вторгнення. За межею бідності опинилася значна частина населення, гостро постало питання щодо пошуку житла, їжі, роботи, тобто задоволення первинних фізіологічних потреб. Держава, навіть попри гуманітарну допомогу світової громадськості та урядів багатьох країн, не спроможна забезпечити ці потреби. Тому питання благодійної діяльності має вкрай актуальний характер.

Зовсім новим напрямом роботи соціальних та психологічних служб, педагогів, правознавців і громадських організацій є залучення до благодійництва молоді. Молодим людям напевно найлегше здійснювати саме волонтерську діяльність. Що ж розуміють під цим терміном? Волонтерство є однією із форм виховання молодих людей – учнів та студентів, спрямоване на безкорисливу суспільно корисну і необхідну діяльність, яка здійснюється на принципах законності, добровільності, гуманності, рівності, безоплатності стосовно волонтера та неприбутковості для організації.

У нинішніх умовах існування волонтерства стало необхідною справою для кожного небайдужого представника суспільства. Адже військовослужбовці і цивільне населення країни здебільшого потребують не лише співпереживання, співчуття, а саме благодійності, психологічної та правової підтримки. Залучення молоді до волонтерства – це спосіб пробудження емпатійності до кожного члена суспільства, бажання прийти на допомогу, а найголовніше – здатність допомагати. І при цьому бути емоційно- і стресостійким.

Волонтерську діяльність в Україні розглянуто у соціологічних дослідженнях. Однак вона має бути більш широко висвітлена з точки зору соціальної психології, психології особистості та права.

Варто дослідити волонтерську діяльність в Україні як психологічний феномен, а також показати її історичне коріння, розкрити суть волонтерства в умовах сьогодення, проаналізувати психологічні компоненти структури добровільної діяльності сучасної молоді та показати їх закономірності як євроінтеграційного процесу.

Мета статті – здійснити теоретичний аналіз волонтерської діяльності в українському суспільстві, дослідити історичні корені, продемонстру-

вати її з точки зору інтеграції в європейське суспільство.

Аналіз основних досліджень. Безпосередньо різні аспекти волонтерської діяльності розглядалися в дисертаціях З.П. Бондаренко («Організація волонтерської роботи майбутніх соціальних педагогів в умовах вищого навчального закладу», 2008), Т.Л. Лях («Соціально-педагогічна діяльність студентських волонтерських груп», 2009), І.В. Юрченко («Інституціоналізація волонтерського руху в Україні», 2009), К.О. Сидоренко («Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні», 2013), В.Л. Голуб («Волонтерська діяльність у системі взаємин держави та суспільства», 2016), М.А. Ольховського («Адміністративно-правовий статус та організація діяльності волонтерських організацій в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку», 2016), В.С. Сірко (Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні, 2018) та ін. Безперечно, наукові напрацювання та теоретичні положення вказаних авторів стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як волонтерського руху, так і правового інституту волонтерської діяльності. Водночас проблеми сьогодення, адаптація інституту волонтерства до стандартів Європейського Союзу, прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинного законодавства щодо волонтерської діяльності зумовлюють переосмислення цілої низки положень у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Термін «волонтер» походить від лат. «voluntarius» – добровільний, з власної волі. Слово «voluntaire» французького походження, трапляється на початку XVII століття та означає «той, хто пропонує себе для військової служби» [1].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови зазначено, що «волонтер – той, хто став на військову або іншу державну службу за власним бажанням» [2, с. 201].

Т.Л. Лях визначає волонтера як особу, «яка за власним бажанням допомагає людям» [3, с. 141]. При цьому науковець ототожнює це поняття з терміном «доброволець», який з огляду на історію більше відповідає військовому семантичному тлумаченню. Водночас подає його діяльність як вільне волевиявлення щодо реалізації бажання у сприянні надання різного роду допомоги незахищеним в економічному чи соціальному плані людям [4, с. 125].

Реалії воєнно-політичної ситуації в Україні у 2022 році підтверджують тезу щодо диференційованості цих понять, оскільки добровольцями прийнято було називати тих, хто з власної волі став до лав захисників України, членів добровольчих формувань територіальної громади – склад сил територіальної оборони. Натомість волонтери – це особи, які своїми діями забезпечували турботу про військовослужбовців, поранених та полонених, підтримку мирного населення в зоні бойових дій та тимчасово окупованих територій, внутрішньо переміщених осіб, постачання в зону конфлікту зброї, техніки, провіанту, медпрепаратів, засобів гігієни тощо. Попри спорідненість обох понять, що полягає у добрій волі її носіїв щодо забезпечення цілісності та незалежності України, традиція суспільного сприйняття добровольців та волонтерів зумовлює наповнення цих понять дещо різним змістом.

Військова агресія стосовно України вкрай негативно вплинула на психологічне самопочуття різних верств населення. Ще більш відчутно визначились категорії осіб, які потребують різного виду допомоги (військовослужбовці, які перебувають у зоні бойових дій; військовослужбовці та цивільні особи, які перебували у полоні; діти, які не отримують потрібної уваги з боку батьків або не мають батьків; вимушено переміщені особи, пенсіонери, інваліди та ін.). У сучасних умовах усе глибше потрібне усвідомлення громадськістю, державними органами важливості оптимізації різноманітних аспектів соціального розвитку. Соціальні, економічні та психологічні проблеми мають неухильно розв'язуватись, успіх намічених змін залежатиме від кваліфікації працівників, зайнятих соціальним обслуговуванням і захистом, що передбачає відповідну підготовку кадрів. Формування великого руху добровольців є одним з важливих шляхів до продуктивної соціальної роботи в будь-якій державі [5, с. 34].

Поняття волонтерства згадується здавна. Зокрема, як благодійність, подання милостині бідняку у творах Гомера. Неодноразово ця тематика порушувалася і у біблійних творах. А 1859 рік вважається роком виникнення волонтерського руху у світі. Французьким письменником-журналістом Анрі Дюнаном під враженнями від кривавих військових подій запропоновано створення організації Червоного Хреста, яка мала надавати першу медичну допомогу пораненим бійцям на добровільних засадах [6, с. 276].

Наведемо лише деякі історичні факти, відлік яких починається від часів Київської Русі і закінчується початком XXI століття. Вже у Київській Русі добрими традиціями були благодійність та волонтерство. Зокрема, княгиня Ольга засну-

вала першу лікарню у Києві, в якій за хворими доглядали жінки, а київський князь Володимир Статутом 996 р. зобов'язав духовенство через збір десятини на утримання монастирів, церков і лікарень займатися громадським піклуванням [7]. Князя Київської Русі Ярослава Мудрого величали великим будівничим держави, але мало відомим є його покровительство всіх муз. Він був ктитором (від грец. κτήτωρ – «будівничий», «засновник» – особа, на кошти якої збудовано або заново оформлено іконами, фресками православний храм чи монастир) [8]. Крім цього, ним вкладені державні й власні кошти у будівництво Софіївського собору; здійснювалася опіка над школами та бібліотеками. Як поціновувач книжності й культури та покровитель освіти у своєму «Повчанні дітям» він виклав обов'язки князя стосовно бідних: «Будьте батьками сиріт, не залишайте сильним губити слабких, не залишайте хворих без допомоги» [9]. Відомі галицько-волинські фундатори – Мстислав Володимирович і Данило Галицький, польсько-литовські благодійники князь Любарт, князь Б. Глинський, А. Немерович давали власні землі і кошти на побудову церков [10].

Навіть у часи, коли Україна не мала державності, знаходились філантропи та шанувальники українства, які зробили вагомий внесок у збереження та розбудову української нації, стаючи на захист української культури, мистецтва, освіти, науки, мови [11].

В епоху українського відродження добре відомі пожертви на заснування братств – Успенського (1585 р. у Львові), а згодом вони вже існували в більшості міст Галичини, Холмщини, Підляшшя. Відомими меценатами в XIV–XVIII століттях були родина Острозьких, Петро Конашевич-Сагайдачний, Петро Могила, Іван Мазепа, родина Розумовських, Григорій Галаган, Іван Скоропадський, Богдан Лепкий, які приділяли свій час і кошти релігійним та культурним справам України [12].

Дуже вагомий і неоціненний вклад митрополита Андрея Шептицького, названого «духовним батьком українського народу». За власні кошти здійснював підтримку молодих талановитих художників і поетів; збудовано лічницю та створено величезну колекцію ікон. Він відновив роботу Українського Червоного Хреста для допомоги пораненим, хворим і полоненим. Він викупив ліси на Тернопільщині і заснував заповідник, чим врятував унікальну флору і фауну від нищення німцями у роки війни (1941–1944 рр.) [13, с. 331].

У XIX – на початку XX ст. благодійництво і меценатство стали поширеним видом діяльності українських інтелігентів та промисловців: Г. Галагана, М. Терещенка, Б. Ханенка, І. Харитоненка та багатьох інших.

Вважається, що на початку XX століття волонтерство виокремилося у соціальне явище і після закінчення Першої світової війни у Франції здійснений перший масштабний волонтерський проєкт. За участю французької та німецької молоді відновлені ферми, зруйновані війною, в місцях найбільш запеклих боїв між німецькими та французькими військами.

Приблизно тоді ж було засновано Координаційний комітет міжнародної волонтерської служби (CCIVS), який працював під егідою ЮНЕСКО зі штаб-квартирою у Парижі. А 5 грудня 1985 року було засновано Міжнародний день волонтера. 14 вересня 1990 року на XI Всесвітній конференції Міжнародної Асоціації добровільних зусиль складено статус волонтерського руху та прийнята Загальна декларація про волонтерську діяльність. У Декларації підкреслювалося, що волонтерство – це добровільний вибір, що відображує особисті погляди і позиції, передбачає активну участь у громадському житті суспільства і виражається у суспільній діяльності в межах різного роду асоціацій.

За даними соціологічного дослідження Інституту Геллапа, проведеного у 2008 році, 65% населення планети беруть участь у волонтерській діяльності [6, с. 276].

Відлік розвитку волонтерства в Україні почався понад сто років тому. Першими волонтерами в Україні були представники Червоного Хреста, який здійснював добровільний запис у сестри милосердя для роботи в шпиталях та лікарнях для бідних.

На засадах доброї волі – волонтерства у радянські часи організовано бригади миротворчих сил ООН (миротворчий контингент ООН, Мирконт ООН) як військові контингенти країн-членів ООН, виділені за Статутом ООН з метою запобігання або ліквідації загрози миру і безпеки шляхом спільних примусових дій (військова демонстрація, блокада тощо), якщо заходи економічного і політичного характеру виявлялися недостатніми. За участю миротворців проведено низку успішних операцій, а в 1988 році миротворчим силам ООН було присуджено Нобелівську премію миру і Генеральною Асамблеєю ООН засновано свято – Міжнародний день миротворців, який відзначається 29 травня [14, с. 307].

Практичний досвід багатьох країнах Євросоюзу, зокрема Франції та Австрії, а також США і Канади показує, що ефективна модель розвитку

національної культури базується на використанні альтеративних джерел та нових підходів до фінансового забезпечення. Зокрема, ринкова економіка не є лише забезпеченням держави. У збереженні історико-культурної спадщини значну частку вкладають корпорації, приватні компанії тощо [15, с. 95]. У цих країнах більше уваги приділяють фандрейзингу – пошуку ресурсів (людей, устаткування, інформації, часу, грошей тощо) для реалізації проєктів та/або підтримання існування організації, а натомість послаблено систему оподаткування – введення «специфічних» податків за благодійність [16]. Завдяки цих вкладенням позабюджетні кошти залучаються для реалізації різноманітних мистецьких проєктів, підтримки діяльності організацій культури.

У 2014-му під егідою Представництва Організації Об'єднаних Націй та Програмою «Волонтери ООН» за підтримки проєкту «Демократизація та права людини в Україні» проведено дослідження волонтерства та благодійності в Україні. Було відзначено, що наша «країна налагоджує партнерство на всіх суспільних рівнях, сприяючи розвитку країни, з метою підвищення її здатності протистояти кризам і підтримання економічного росту задля поліпшення життя кожної людини». Волонтери, котрі працюють у рамках цієї програми, вносять свій внесок у справу миру та розвитку громадян України. Водночас вони долучаються до поширення інформації про таку організацію та залучають фахівців різних сфер до волонтерської діяльності [17, с. 6].

Необхідно відзначити, що у випадках надзвичайних ситуацій доброчинна діяльність може здійснюватися на основі як державних, так і благодійних фондів і може бути систематичною й обов'язковою, тобто незалежною від чиєїсь доброї волі, це так звана гуманітарна допомога. Водночас доброчинність є допомогою у найнеобхіднішому та може підтримувати людей і організації у бажаному. Однак доброчинність є важливою діяльністю, спрямованою на надання допомоги нужденним, це – добровільний та безкорисливий перерозподіл коштів, майна або послуг.

У сьогоднішньому суспільстві українці визнають роль волонтерського руху у суспільних процесах. 62% респондентів вважають, що саме через діяльність волонтерів відзначаються зміни у політиці; 85% респондентів вказують, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру і 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковим складником громадянського суспільства [18].

Для сучасного соціально-економічного стану України масова доброчинна діяльність у формі пожертв стала характерним явищем, незважаючи на обмеження матеріальних ресурсів більшості громадян – скорочення і закриття певних видів діяльності, зростання безробіття, а організаційні форми для акумуляції доброчинних коштів мало розвинуті. Негатив внесли й останні події у світовій спільноті – поширення коронавірусу, оголошувані тривалий весняний карантин, локдаун, а зараз війна в Україні, сплюндровані міста і села, пожарища і значні руйнування цивільних та інфраструктурних об'єктів. Навіть те, що люди не впевнені у власних доходах, а підтримка з боку держави, на жаль, мізерна, не стає на заваді доброчинності та волонтерству. Жахливий досвід війни змінив погляди людей, зросла культура доброчинності та відродилися традиції благодійної діяльності у свідомості людей.

Необхідно зазначити, що важливою ознакою розвиненості доброчинності в країні є масова участь у ній населення. Це можна було спостерігати наприкінці 2013–2014 рр. після жорстоких дій силовиків на Майдані, а згодом військового втручання росії до Криму та початку війни на Сході України й теперішнього повномасштабного вторгнення загарбників і окупантів на нашу територію [19, с. 144].

Революція Гідності та спричинені нею подальші події в Україні стали викликом суттєвих змін у політичному та соціокультурному середовищах українського суспільства. Низка чинників, у тому числі війна росії проти України, показала, що державні структури не були готові до ефективного реагування на виклики та діяти в екстремальних умовах суспільного і політичного конфлікту. Коли у 2014 р. здавалося нонсенсом, що відбудеться територіальна анексія чи окупація частини української території, то зараз ми бачимо не лише вторгнення, але й усі звірства, які чинить окупант. Вітчизняне громадянське суспільство продемонструвало вражаючу здатність до консолідації і мобілізації, зумівши створити дієву мережу громадських ініціатив, об'єднань, а згодом організацій та фондів, які взяли на себе вирішення найбільш гострих та невідкладних проблем, з якими українська спільнота та її армія не стикалася від часів здобуття державної незалежності. Волонтери допомагають біженцям і вимушено переселеним з окупованих територій, сприяють матеріально-технічному забезпеченню військових, збирають кошти та продовольство, здійснювали закупівлю медичного обладнання та медикаментів для поранених та амуніцію для воїнів тощо. У цей

час громадяни активно допомагали не лише продуктами харчування, але й укомплектовували спорядження військовослужбовців. Люди у вільний від роботи час плетуть маскувальні сітки, долучаються до заготівлі консервів; у домашніх умовах здійснюють заготовки сухпайків, печуть домашню випічку, вудять м'ясні продукти. Це всезагальна підтримка ЗСУ та тих, хто потерпає від ворога.

Необхідно зазначити, що до волонтерства долучаються не тільки дорослі, але й школярі та студенти ЗВО. 40% волонтерів – це молодь до 35 років, а з них близько 18% – учні старших класів та студенти. У багатьох школах стали традиційними продажі-ярмарки, де учні власноруч випікають солодощі, виготовляють різноманітні корисні вибори та реалізують їх для збору коштів на потреби армії.

Виходячи з цих даних, можна сказати, що волонтерська діяльність є непоодиноким явищем у сучасному суспільстві. Беззаперечним стає те, що в розвинених країнах волонтерський рух є більш поширеним. На сьогодні ми бачимо скільки країн не лише на рівні державних установ, але й окремих громадян відгукнулися на біль і страждання українського народу. В умовах сьогодення у світі загалом і в Україні зокрема волонтерство продовжує своє існування, оскільки є вимогою часу і потребою суспільства.

Необхідно відзначити ще один напрям волонтерської діяльності – це надання безкоштовних послуг населенню щодо психологічної допомоги та правової підтримки. Психологічна допомога та психологічний супровід необхідні, щоб уберегти нашу націю не лише від смертельної загрози, а щоб, перейшовши через усі жахіття війни, ми залишилися психічно здоровими.

Надання психологічної допомоги людям – найнеобхідніше у кризових ситуаціях. Такі симптоми, як: страх, ступор, апатія, нервове тремтіння, маячіння, галюцинації, рухове збудження, не можна випускати з уваги. І чим швидше людина отримає психологічну підтримку, тим менше загроз вони нестимуть для її психологічного стану.

Частими зверненнями людей є і скарги на появу фантомної сирени та фантомних вибухів. У країні війна триває вже дев'ять місяців, а в уяві декого вона починається як тут і тепер. Це стан, під час якого у повній тиші люди чують сигнали оповіщення повітряної тривоги або гучні чи віддалені вибухи, яких насправді у конкретний відрізок часу не було. Психологічне консультування із використанням психотехнік допомагає позбутися цих симптомів і сприяє стабілізації психічного стану.

Постійно здійснюються консультації дітей, підлітків, юнаків і дорослих, у яких активізувалися в умовах війни задавнені внутрішні конфлікти, непропрацьовані психотравми.

Психологи України після початку повномасштабної війни постійно залучаються до тренінгів, які організовують громадські організації і військові психологи Ізраїлю, США, Франції, Англії та інших країн, проводячи серію навчань «TRIM in Ukraine» – це проєкти по роботі з цивільним населенням, військовими щодо виявлення психологічних проблем у період гострої кризи та надання невідкладної психологічної допомоги для стабілізації психічного стану. Золоте правило, що краще попередити кризу, аніж виводити людину із посттравматичного психічного розладу, має своє місце, а надана своєчасна психологічна підтримка – свої позитивні результати.

Крім цього, психологами Львівського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП» та Одеського державного університету внутрішніх справ було запроваджено для учнів, студентської молоді, співробітників ВЗО тренінгові програми щодо поведінки в екстремальних стресових ситуаціях. Такі навчання сприяли стабілізації власного психологічного здоров'я та оволодінню навичок щодо надання потерпілим екстреної психологічної допомоги.

На підставі проведених досліджень було зроблено висновок, що до волонтерства здатні тільки люди, які мають внутрішнє покликання, здатні до прояву емпатії та мають розвинені альтруїстичні схильності [20, с. 19]. Навчена негативним досвідом пережитих стресових ситуацій під час ковід-пандемії та карантину [21, с. 101], молодь почала активніше відгукуватися на психологічні проблеми людей з початком війни.

Висновки. Аналіз волонтерства в Україні вказує на те, що це певний вид фінансової, психологічної та правової діяльності, що є добровільною формою соціальної активності, спрямованої на суспільно корисні справи. Це спосіб колективної взаємодії й ефективний механізм вирішення актуальних соціальних проблем, що ґрунтується на прагненні допомогти.

Волонтерська діяльність, яка має глибокі коріння у нашій державі, зараз відродилася з потрійною силою. Напад ворога не тільки не розхолодив наші душі і серця, а зробив нас монолітом. Навіть те, що жевріло останнє століття зараз набуло настільки широкомасштабного руху, що гідне подиву для світу, а для українського народу – гідне його волелюбності, емпатійності та стійкості. Народ показав свою здатність до

згуртованості, взаємної підтримки та високого рівня організованості, що неможливо знищити.

Пропонуємо на базах ЗВО МВС України, ЗСУ, СБУ створити психологічні тренінгові центри первинної психологічної допомоги з питань стабілізації психічного стану військовослужбовців, правоохоронців, дітей, жінок, що постраждали від нелюдської агресії з боку представників російської армії.

Наш девіз «Слава Україні! Слава нашим воїнам! Слава нашому народу!» буде жити у віках, а волонтерство й надалі буде механізмом, який допоможе розчистити шлях до євроінтеграції.

Література

1. Volunteer online etymology dictionary: *вебсайт*. URL: www.etymonline.com/index.php?term=volunteer (дата звернення: 26.06.2022)
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
3. Лях Т.Л. Волонтерство як суспільний феномен. *Проблеми педагогічних технологій*. Луцьк : Волинський академічний дім, 2004. № 3-4. С. 139–144.
4. Лях Т.Л. Волонтерство. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери / за заг. ред. І.Д. Звєрєвої. Київ, Сімферополь : Універсум, 2012. С. 124–128.
5. Марченко О. В. Адміністративно-правове регулювання благодійної діяльності в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 216 с.
6. Ванюшина О.Ф. Волонтерський рух в Україні: еволюція, сучасний стан та статус. *Вісник Національного університету оборони України*. 2015. Вип. 1 (44). С. 275–281.
7. Нестор. Повість минулих літ. *Вебсайт*. URL: http://litopys.org.ua/litop/lit01.htm#page.
8. Початок історії Києво-Печерської лаври. Праці Святійшого Філарета, Патріарха Київського і всієї Руси-України. URL: http://hram.in.ua/biblioteka/pratsi-patriarkha-filareta/61-book61/305-title138 (дата звернення: 26.11.2022).
9. Повчання Володимира Мономаха / переклад В. Яременка. *Вебсайт*. URL: http://litopys.org.ua/pvlyar/yar09.htm (дата звернення: 26.06.2022).
10. Огієнко І. Українська церква. Нариси з історії Української Православної Церкви. *Вебсайт*. URL: http://litopys.org.ua/ohienko/oh09.htm (дата звернення: 26.06.2022).
11. Чупрій Л. Роль спонсорства і меценатства у відродженні історико-культурної спадщини в контексті реалізації гуманітарної політики держави. *Вебсайт*. URL: social-science.com.ua/article/647 (дата звернення: 26.06.2022).
12. Антонович В.Б. Про Козацькі часи на Україні. Київ : Дніпро, 1991. 238 с.
13. Закалик Г.М., Терлецька Ю.М., Шувар Н.М. Психологія розвитку та успіху особистості : навчальний посібник. Львів : Львівська політехніка, 2019. 488 с.
14. Денисов В.Н. Збройні сили ООН. *Енциклопедія історії України:* у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. Інститут історії України НАН України. Київ : Наук. думка, 2005. Т. 3: Е-Й. 672 с.
15. Панченко В. Меценатство і спонсорство та історико-культурна спадщина в Україні. *Педагогічні інновації: ідеї, реалії, перспективи*. 2016. Вип. 1. С. 93–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ped_in_2016 _1_17 (дата звернення: 25.11.2022).
16. Antike Denkmäler. Deutschen Archaeologischen Institut. Berlin. URL: https://doi.org/10.11588/diglit.1780 (дата звернення: 25.11.2022).
17. Волонтерство в Україні: Загальнонаціональне дослідження. Київ. 2015. 32 с.
18. Нагорнюк О. Волонтерство як практика громадянського суспільства. URL: https://uplan.org.ua/analytics/volonterstvo-iak-praktyka-hromadianskoho-suspilstva (дата звернення: 25.11.2022).
19. Стрельнікова О.О. Форми доброчинної діяльності. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки*. 2013. Вип. 2. С. 141–148.
20. Закалик Г.М., Шувар Н.М., Милян Л.М. Особливості прояву емпатії та альтруїстичних схильностей молоді як внутрішнє покликання до волонтерства: історичний аспект і сьогодення. *Правовий дискурс* : матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти. Черкаси : Видавець Третяков О.М., 2021. 231 с. С. 17–20.
21. Шувар Н.М., Закалик Г.М., Андраші А.В. Готовність молоді до волонтерства: погляд на ситуацію за рік перебування в умовах ковід-карантину. *Актуальні питання охорони громадського порядку в умовах карантину :* збірник тез Всеукраїнського науково-практичного круглого столу (Одеський державний університет внутрішніх справ, 30.04. 2021 р.). Одеса : ОДУВС, 2021. С. 98–21101.

Закалик Г. М.,
старший викладач кафедри психології
Львівського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»

Коропатов О. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

Шувар Н. М.,
кандидат біологічних наук,
доцент кафедри психології
Львівського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»

УДК 081,293
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.18

ПОДАННЯ ЗАЯВ ДО ЄСПЛ

Березовська Н. Л.

Стаття присвячена євроінтеграційній складовій частині української політики, захисту прав особи, суспільства та держави за допомогою звернення до Європейського суду з прав людини. Україна потерпає від збройного конфлікту, розпочатого рф і, крім мети вижити, зберегти свої здоров'я, свободу, статеву свободу та статеву недоторканість, власність, інші суспільні відносини, що були порушені, ще є проблемні моменти щодо формального захисту своїх прав, в тому числі і шляхом подачі заяв до Європейського суду з прав людини. Знищення електропостачання в України дає підстави світити зсередини, бути ще більш об'єднаними проти ворога. Застосовувати всі можливі заходи для цього, в тому числі юридичного захисту порушених прав. У статті проаналізовано деякі формальні моменти, що допоможуть правильно оформити заяву до Європейського суду з прав людини, дозволить мати надію, що вона буде прийнятою та розглянутою. Оскільки існує вже певна практика подачі заяв громадянами України до Європейського суду з прав людини, то вже можна говорити про набутий позитивний чи негативний досвід, який може знадобитися для подальшої роботи у цьому напрямку.

ЄСПЛ – це міжнародний суд, куди окремі громадяни, декілька заявників, підприємства, організації звертаються за умови прийнятності з указівками на свої порушені права, передбачені Європейською конвенцією з прав людини. Держави-учасники взяли на себе зобов'язання дотримання закріплених положень, як в самій Конвенції, так і в Протоколах до неї. Європейський суд з прав людини приймає заяви за певними правилами, тому слід чітко дотримуватись їх при внесені інформації в формуляр заяви, який має бути стисло і докладно заповненим щодо відомостей про заявника, предмету заяви, її сутності, містити додатки, що відображають факти, викладені в заяві, строки подачі та інші моменти, на які звертає увагу Європейський суд з прав людини ще на стадії прийняття заяви до розгляду. Бо усім відома сумна статистика, що більше 90% справ не приймаються із-за порушень встановлених правил. Тому слід максимально формально поставитися до вимог і тоді вже очікувати, що заява буде розглянута по суті.

***Ключові слова**: захист прав особи, суспільства та держави, євроінтеграційна складова частина української політики, Європейський суд з прав людини, заповнення формуляру заяви до ЄСПЛ.*

Berezovska N. L. Submission of applications to the ECHR

The article is devoted to the European integration component of Ukrainian policy, the protection of the rights of the individual, society and the state with the help of an appeal to the European Court of Human Rights. Ukraine is suffering from the armed conflict started by the rf and, in addition to the goal of survival, preserving one's health, freedom, sexual freedom and sexual integrity, property, other social relations that have been violated, there are still problematic points regarding the formal protection of one's rights, including by submitting applications to the European Court of Human Rights. The destruction of the electricity supply in Ukraine gives reasons to shine from within, to be even more united against the enemy. Apply all possible measures for this, including legal protection of violated rights. The article analyzes some formal points that will help to properly prepare an application to the European Court of Human Rights, will allow to hope that it will be accepted and considered. Since there is already a certain practice of submitting applications by citizens of Ukraine to the European Court of Human Rights, we can already talk about the acquired positive or negative experience that may be needed for further work in this direction.

The ECHR is an international court to which individual citizens, several applicants, enterprises, organizations, apply under the condition of admissibility with indications of their violated rights provided for by the European Convention of Human Rights. The participating states undertook to comply with the established provisions, both in the Convention itself and in the Protocols to it. The European Court of Human Rights accepts applications according to certain rules, therefore, they should be clearly observed when entering information into the application form, which must be concisely and fully filled out with information about the applicant, the subject of the application, its essence, and contain attachments that reflect the facts set forth in applications, submission deadlines and other points to which the European Court of Human Rights draws attention even at the stage of accepting the application for consideration. Because everyone knows the sad statistics that more than 90% of cases are not accepted due to violations of the established rules. Therefore, you should approach the requirements as

© Березовська Н. Л., 2022

formally as possible and then expect that the application will be considered on its merits.

***Key words**: protection of the rights of the individual, society and the state, European integration component of Ukrainian policy, European Court of Human Rights, filling out the application form to the ECHR.*

Євроінтеграційна складова частина української політики, в тому числі і щодо захисту прав особи, суспільства та держави, проявляється і у можливості звернення до Європейського суду з прав людини. Україна потерпає від збройного конфлікту, розпочатого рф і, крім мети вижити, зберегти свої здоров'я, свободу, статеву свободу та статеву недоторканість, власність, інші суспільні відносини, що були порушені, ще є проблемні моменти щодо формального захисту своїх прав, в тому числі і шляхом подачі заяв до Європейського суду з прав людини. Знищення електропостачання в Україні дає підстави світити зсередини, бути ще більш об'єднаними проти ворога. Застосовувати всі можливі заходи для цього, в тому числі юридичного захисту порушених прав. Формальні моменти допоможуть правильно оформити заяву до Європейського суду з прав людини, дозволять мати надію, що така заява буде прийнятою та розглянутою.

Оскільки існує вже певна практика подачі заяв громадянами України до Європейського суду з прав людини, то вже можна говорити про набутий позитивний чи негативний досвід, який може знадобитися для подальшої роботи у цьому напрямку. Є певні правила, що не можуть бути порушені при зверненні до ЄСПЛ, які можуть допомогти правильно оформити заяву до Європейського суду з прав людини і заявник може мати обґрунтовано надію, що заява буде розглянута.

Метою Європейської конвенції про захист прав людини (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р.) є забезпечення загального та ефективного визнання та дотримання проголошених у ній прав, у ній встановлено, що, беручи до уваги те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток прав людини та основоположних свобод, знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру у всьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню та дотримання прав людини, від яких вони залежати, сповнені рішучості, як уряди європейських держав, що є однодумцями і мають спільне наслідування політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права, зробити перші кроки для забезпечення колективного гарантування певних прав, проголошених у Загальній декларації, підтверджуючи, що Високі Договірні Сторони, відповідно до принципу субсидіарності, несуть основну відповідальність за захист прав і свобод, визначених цією Конвенцією та протоколами до неї, і що при цьому вони наділені свободою розсуду, яка підлягає наглядовій юрисдикції з боку Європейського суду з прав людини, створеного за цією Конвенцією [1], передбачає також право на індивідуальне звернення щодо захисту своїх прав до суду. В тому числі це і звернення до Європейського суду з прав людини. Але звернення не може бути довільним, конвенція передбачає базові умови прийнятності, якими наділена заяву і це є умовою щодо її розгляду. Всім відомо, що заявник має вичерпати всі національні заходи юридичного захисту і подати заяву впродовж встановленого строку від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні.

Європейський суд з прав людини – це міжнародний суд, який може розглядати тільки заяви від осіб, організацій та підприємств, які стверджують, що їхні права, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини, були порушені. Конвенція є міжнародним договором, на підставі якого значна кількість європейських держав зобов'язалися забезпечувати певні фундаментальні права. Ці права викладені в самій¤ Конвенції, а також у Протоколах №№ 1, 4, 6, 7, 12 і 13 до неї. До зазначених протоколів приєдналися лише окремі держави. Суд не може розглядати будь-які скарги. Його повноваження визначені критеріями прийнятності, які викладені в Конвенції і які визначають, хто може подати заяву, коли та з яких питань [2].

Передбачено подача заяв у певні строки. Формальне упущення строків може призвести до неприйняття заяви. Українці сьогодні стикаються з додатковими проблемами, такими як відсутність електропостачання, перебої зі зв'язком, що також впливає на роботу. А, як відомо, заява до Європейського суду з прав людини – це документ, що займає 13 сторінок в PDF файлі. Тому дотримання строків, завчасне оформлення заяви і додатків може допомогти не хвилюватися за сплив відведеного часу для подачі заяви. Не завжди так буває, що адвокат чи інша особа, яка займається оформленням заяви до ЄСПЛ, не мають інших

завдань і можуть не відволікатися, а присвятити час саме цьому питанню.

Сам формуляр заяви наданий у вигляді таблиці, він не у форматі Word і просто внести відповідні відомості в нього не вийде. Формуляр є складним, не дивлячись на наявність інструкції щодо його заповнення. Інший вигляд формуляру не допускається.

Формуляр такої заяви слід собі завантажити, поступово і правильно заповнити, в готовому вигляді роздрукувати, додати всі необхідні документи і вже після чого надіслати до ЄСПЛ поштою.

Для роботи слід використовувати офіційний сайт Європейського суду з прав людини, а не інші, навіть якщо вони містять якісь підказки. Це пов'язано з тим, що сам формуляр в його останній редакції міститься на офіційному сайті, а на інших сайтах може бути його попередня редакція, яка вже не діє. Постійна зміна вимог не дозволяє користуватися іншими формулярами, які надані для прикладу, скоріше, на деяких сайтах юридичних компаній чи юристів. Остання редакція формуляру заяви до ЄСПЛ датується 2022 р. Якщо до рук потрапив формуляр заяви до ЄСПЛ, то у правому верхньому куті ми зустрінемо таку ніби підказку 2022/3, де 2022 – це рік затвердження формуляра, а 3 чи інша цифра — це сторіночка даної заяви.

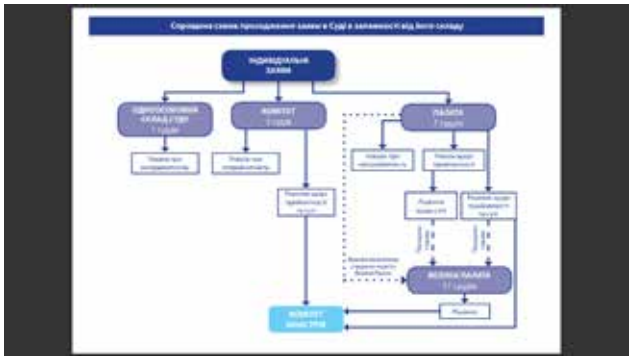
Суд може розглянути Вашу справу тільки за таких умов: «Ваші скарги стосуються порушення одного чи декількох прав, викладених у Конвенції¤ та Протоколах до неї; скарги спрямовані проти держави, яка ратифікувала Конвенцію чи відповідний Протокол (певні Протоколи ратифіковані лише деякими державами, перевірити список ратифікацій на Інтернет-сайті Суду можна за посиланням: www.echr.coe.int/applicants); скарги стосуються фактів, за які несе відповідальність певна державна структура (законодавчий або, виконавчий орган, суд тощо); ЄСПЛ не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб чи недержавних організацій¤; скарги, що стосуються фактів чи подій, які мали місце після дати ратифікації державою Конвенції¤ чи відповідного Протоколу (дати для кожної держави вказані у списку ратифікацій на Інтернет-сайті ЄСПЛ: www.echr.coe.int/applicants); порушення основоположного права стосується Вас особисто і безпосередньо (Ви маєте «статус жертви»); Ви надали національній правовій системі можливість виправити порушення Ваших прав («вичерпання національних засобів правового захисту»); зазвичай це означає, що перед поданням скарги в Суд, Ви повинні подати ті самі скарги в національні суди, в тому числі у найвищу судову інстанцію. При цьому Ви повинні дотримуватися національних процесуальних вимог, в тому числі строків оскарження. Проте Ви не повинні використовувати засоби правового захисту, що є неефективними, або вдаватися до дискреційного чи виняткового провадження, що не є частиною звичайної процедури оскарження; Ви подали до Суду заповнену належним чином заяву протягом чотирьох місяців після дати винесення остаточного рішення на національному рівні. Цей чотиримісячний строк зазвичай визначається з дати, коли найвища судова чи адміністративна інстанція, що уповноважена вирішувати Вашу справу, прийняла у ній рішення, або коли Ви чи Ваш юридичний представник були повідомлені про це рішення. Якщо не існує ефективних засобів правового захисту щодо Вашої скарги, чотиримісячний строк відлічується від дати оскаржуваного акту, події чи рішення. Чотиримісячний строк може бути перерваний тільки коли Ви надішлете до Суду повну заяву з додатками, яка відповідатиме вимогам статті 47 Регламенту Суду (текст наведений у Документації для заявників). Строк закінчується в останній день четвертого місяця, навіть якщо цей день припадає на неділю або офіційний неробочий день. Таким чином, формуляр заяви з усією необхідною інформацією та документами повинен бути відправлений до Суду до або в останній день чотиримісячного строку, отже Вам слід переконатися в тому, що Ви вчасно відправили Вашу заяву поштою; Ваші скарги основані на достовірних фактичних даних; Ви повинні обґрунтувати свою заяву: чітко описати обставини справи та додати на їх підтвердження документи, рішення, медичні довідки, показання свідків тощо; Ви можете показати, що предметом Вашої скарги є невиправдане втручання у Ваше фундаментальне право. Ви не можете просто скаржитися на те, що судове рішення було несправедливим чи неправильним; Суд не є апеляційною інстанцією по відношенню до національних судів та не може скасовувати чи міняти їхні рішення; Ваші скарги не були вже розглянуті ЄСПЛ або іншим міжнародним органом» [2].

Як зазначено у прес-релізі Суду від 29 серпня 2022 р. [3], з 1 вересня 2022 Суд повертається, у певних аспектах, до нормального опрацювання заяв відносно України. У зв'язку з перешкодами у наданні послуг з міжнародних поштових відправлень до та з України, Суд підтримуватиме зв'язок із заявниками за допомогою системи електронних комунікацій (eComms). Для цього Суд використовуватиме адреси електронної пошти,

надані заявниками. Стосовно саме повідомлення про винесені рішення та ухвали у справах, де не було надано адреси електронної пошти, Суд вирішив, як виключення, повідомляти про рішення та ухвали, винесені Палатою та Комітетом, шляхом їх розміщення в базі даних Суду HUDOC. Про ухвали, винесені суддею одноособово, буде повідомлено лише тих заявників, які надали Суду адресу електронної пошти. Перед тим, як робити запит до Суду про стан розгляду заяви, заявникам пропонується виконати запит в пошуковій системі Суду State of Proceedings (Стадія провадження) для отримання подальшої інформації [4].

Але для початку слід звернутись до самого формуляру. Пам'ятаючи про те, що лише його остання редакція може бути використаною. Для цього слід звернутись до офіційного сайту Європейського суду з прав людини і звідти формуляр завантажити При цьому є суто технічні особливості. Формуляр працюватиме коректно тільки з програмою Adobe Reader 9 чи з пізнішою версією і підтримується лише операційними системами Windows і Mac OS X [5].

Залежно від типу справ, заяви передають на розгляд ЄСПЛ у складі одного судді, комітету або Палати: [6].



Щодо заповнення заяви, то вимоги щодо цього містяться у ст. 47 регламенту ЄСПЛ. На офіційному сайті ЄСПЛ є пакет документів для заявників. Офіційними мовами ЄСПЛ надаються практичні рекомендації, що допоможуть заповнити формуляр заяви таким чином, щоб заява була прийнятою. Є звичайні вимоги, які стосуються розбірливого написання. Рекомендують навіть надавати друкований варіант. Не розписувати, але і надмірно не скорочувати, оскільки потрібно заповнити всі відведені поля, повністю описати ситуацію, для підтвердження додавати документи, щоб заява була повною і була прийнята. Має бути чіткість подання матеріалів, зрозумілість, не рекомендується допускати різного роду скорочень, разом з тим матеріал подавати стисло. Якщо є така можливість, формуляр заяви до Європейського суду з прав людини можна заповнити в електронному вигляді.

Щодо мови заповнення формуляру, то слід пам'ятати, що відповідно до правил, можна використовувати будь-яку мовою, яка є офіційною, в країнах, які входять до Ради Європи. Деякі мешканці України могли свого часу розмовляти не лише українською, а й російською, скажімо, мовою. Але тут з практичного боку є деяка особливість. Як відомо, рф, як держава, вже колишня членкиня Ради Європи, 16 березня заявила про вихід з Ради Європи, і, власне, з такого механізму захисту, як Європейський суд з прав людини. Європейський суд, із свого боку, напевне, максимально затримався в строках, щоб відстрочити такий вихід. Посилаючись на правила, ЄСПЛ використав можливість продовжити цей строк на півроку, але після спливу шести місяців, 16 вересня 2022 р. Європейський суд з прав людини на своєму офіційному сайті видав повідомлення, що всі події, які сталися до 16 вересня 2022 року, підпадають під розгляд щодо порушень, які вчинила Росія. Це стосується і мови заповнення формуляру. До 16 вересня 2022 р. він міг бути заповнений російською мовою, тому що до цього часу це була мова офіційна, однієї з країн-учасниць. На сьогодні російська мова може бути використана лише якщо якась з держав-учасниць закріпила її як офіційну, в конституції своєї держави. Також наявний і психологічний аспект. Деякі особи, які працюють в ЄСПЛ, можуть бути саме російськими юристами і вони ж мають приймати рішення щодо прийняття заяви проти рф, щодо збройного конфлікту держави, громадянами якої є чи були. Саме вони можуть припинити подальші дії щодо заяви. І, щоб це виключити, практики рекомендують продумати і такий момент. Крім того, своєю рідною мовою виклад матеріалу є більш ґрунтовним, логічним, легше буде дотримуватись формальних вимог.

Отже, як відомо, що офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Але також звернення до секретаріату ЄСПЛ можливе мовою країни, що ратифікувала конвенцію. Для України це означає, що ми можемо користуватися своєю державною мовою. Так, звичайно, кореспонденція, що може надходити з ЄСПЛ, надсилаються англійською чи французькою.

Слід звертати увагу на кожний рядок формуляру. Чітко зазначати заявника – чи то фізична особа, чи

організація, чи групові заяви, чи одна заява з декількома заявниками, держава чи держави, проти яких подаються заяви, представник або представники заявника фізичної особи, в тому числі представник не юрист, юрист, відомості про довіреність.

Уважно слід поставитися до вказівки електронної адреси, оскільки вона буде служити для створення облікового запису eComms та електронним зв'язком.

Як же вказувалося, правила та умови доступні на офіційних сайтах, поширюються через практичне керівництво щодо подання заявниками матеріалів в електронній формі. Так, описується, як саме слід зупинятися на основних моментах заяви, наприклад, щодо предмету заяви. Стисло подається інформація щодо наявних рішень та фактів, в результаті яких доводиться порушене право. Не рекомендується дублювати частини рішення, оскільки вони і так додаються в якості додатків. Додатки мають бути повними, відображати всі головні моменти заяви. За таких умов розгляд заяви буде належним та швидким. Разом із тим не слід занадто економити сторінки, оскільки вони всі мають бути заповнені, інакше суд не буде розглядати таку заяву.

Також зустрічаються рекомендації щодо подання додаткової інформації або якихось окремих пояснень в окремому додатку до формуляру заяви як окремий документ до 20 сторінок. Такий додаток не сприймається як продовження заяви, тому всі основні моменти слід прописувати у самій заяві.

Щодо викладеного матеріалу, то практики нагадують, що відносно заяву до ЄСПЛ існує загальне правило, що така інформація може бути доступною широкому колу громадськості, також опублікована в базі даних HUDOC. Тому певні приватні моменти слід вказувати лише тоді, коли вони прямо стосуються суті справи. Разом із тим є певні обґрунтовані виняткові випадки, коли допускається анонімність.

Щодо описання фактів, то тут також слід бути послідовним і чітким. Якщо справа складається з деяких епізодів, то описувати їх по черзі, підкріплювати відповідними додатками.

Обов'язково при оскаржені посилання на статтю Конвенції чи відповідний Протокол до неї, описати, в чому саме виражається порушення прав, закріплених Конвенцією.

Щодо критеріїв прийнятності, то у статті 35 § 1 Конвенції є правила щодо вичерпання національних засобів правового захисту та дотримання 4 місячного строку. Це про те, що держава мала змогу захистити права, і тільки якщо це не було зроблено, відбулося звернення до ЄСПЛ. Тому вказуються дати, номери та назви справ, рішень тощо. У додатках всі копії також подаються поступово, залежно від викладених положень у заяві.

Якщо говорити про 4 місячний строк, то довести його можна, надавши копію останнього рішення із зазначенням дати, або дати, коли заявника було сповіщено про таке рішення, наприклад конверт чи рекомендований лист із зазначеною датою. Якщо відповідного регулювання на національному рівні не було, то останньою датою буде дата подачі скарги.

Також, можливо, що скарги подавалися в інші міжнародні установи, наприклад, Комітет справ людини, Міжнародні арбітражні установи, Міжнародну організацію праці, ООН. Тоді також послідовно і чітко викладаються суть та фактаж таких рішень.

Щодо супровідних документів, всіх рішень, ухвал, медичних довідок, показань свідків, стенограм тощо, то вони складаються за датами їх постановлення чи з'явлення, мають бути пронумеровані. Щодо копій, то вони мають бути чіткими, розбірливими. Йдеться саме про копії, оскільки ЄСПЛ не повертає надані матеріали.

Ці та інші вимоги стосуються можливості визнання заяви повною і бути розглянутою ЄСПЛ.

Заява до ЄСПЛ підписується особисто, надсилається у паперовому вигляді з оригінальними підписами заявників чи заявниками, за наявності – їхнім представником чи представниками і надсилається поштою на адресу: The Registrar, European Court of Human Rights Council of Europe, 67075, STRASBOURG CEDEX FRANCE.

Звернення до статистики відхилених заяв до Європейського суду з прав людини, коли різні джерела називають від 90 до 97% таких заяв, розуміємо, що формальні вимоги можуть бути корисними для формування заяви і додатків. Заявник може сподіватись, що його порушене право буде, якщо це можливо, відновлене чи доказане. Українці сьогодні знаходяться у вкрай скрутному становищу, тому надія на справедливість має надавати сил.

Література

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція про захист прав людини) Ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

2. Нотатка для заповнення формуляру заяви. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_UKR.pdf.

3. HUDOC – European Court of Human Rights (coe.int). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#{%22itemid%22:[%22003-7414013-10146948%22]}.

4. Information in Ukrainian. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ukr&c.

5. Формуляр заяви. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms/ukr&c.

6. Спрощена схема проходження заяви в Суді в залежності від його складу. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ukr/application.

Березовська Н. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри журналістики, політології
та соціальних комунікацій
Державного університету інтелектуальних
технологій та зв'язку,
членкиня НААУ, членкиня НСЖУ

УДК 341.944:341.96:340.137:347.4:347.6
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.19

ПРАВОВА ПРИРОДА РЕГЛАМЕНТІВ ТА ДИРЕКТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, ЯКІ ВРЕГУЛЬОВУЮТЬ ПРИВАТНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ (В КОНТЕКСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ)

Ватрас В. А.

У науковій статті проведено наукове дослідження змісту регламентів та директив Європейського Союзу, які врегульовують приватно-правові відносини в контексті наближення законодавства України до європейських стандартів, що потребуватиме імплементації цих правових актів в національне законодавство України. Можна зазначити на трьох групах таких правових актів: які врегульовують зобов'язальні правовідносини, спадкові правовідносини, сімейні відносини. В результаті проведеного дослідження автор прийшов до висновку, що основоположними джерелами права ЄС (які можуть бути застосовані у порядку, визначеному Законом України «Про міжнародне приватне право», як джерела цивільного та сімейного права України і які мають значення для подальшої правотворчості в аспекті наближення законодавства України до права ЄС) є цілий ряд регламентів та директив, якими проведено уніфікацію колізійних норм, якими визначаються особливості правового регулювання зобов'язальних, спадкових та сімейних відносин, визначають особливості застосування відповідного законодавства відповідними судовими органами, здійснення співробітництва в сфері юрисдикції застосовного права, а також визнання та виконання рішень із відповідних питань (регламенти Рим I, Рим II, Рим III, Рим IV, Брюссель I, Брюссель II, Брюссель III, регламенти № 2016/1104 та № 2016/1103, окремі директиви, прийняті відповідно до положень згаданих регламентів, в тому числі № 2019/790 та № 2011/83/ЄС). Виконання плану дії щодо членства України в ЄС в подальшому потребуватиме внесення змін до Закону України «Про міжнародне приватне право», відповідних Цивільному та Сімейному кодексу України, якими будуть імплементовані положення відповідних регламентів та директив, прийнятих Європарламентом та Радою ЄС, та які наблизять українське приватне право до європейських стандартів

Ключові слова: *зобов'язальні правовідносини, спадкові правовідносини, сімейні відносини, колізійні норми, право Європейського Союзу, регламент, директива.*

Vatras V. A. The legal nature of the regulations and directives of the European Union, which regulate private-law relations (in the context of their implementation in the legislation of Ukraine)

In the scientific article, a scientific study of the content of the regulations and directives of the European Union, which regulate private-law relations, is carried out in the context of the approximation of the legislation of Ukraine to European standards, which will require the implementation of these legal acts into the national legislation of Ukraine. The article states that it is possible to note three groups of such legal acts: those regulating binding legal relations, inheritance legal relations, family relations. As a result of the research, the author came to the conclusion that the fundamental sources of EU law (which can be applied in the manner specified by the Law of Ukraine 'On International Private Law') as sources of civil and family law of Ukraine and which are important for further law-making in the aspect of approximation of legislation of Ukraine to the law of the EU) there are a number of regulations and directives that unify the conflict of laws rules, which determine the specifics of the legal regulation of obligation, inheritance and family relations, determine the specifics of the application of the relevant legislation by the relevant judicial authorities, the implementation of cooperation in the field of jurisdiction of the applicable law, and as well as the recognition and implementation of decisions on relevant issues (regulations Rome I, Rome II, Rome III, Rome IV, Brussels I, Brussels II, Brussels III, regulations No. 2016/1104 and No. 2016/1103, separate directives adopted in accordance with the provisions of the mentioned regulations, including No. 2019/790 and No. 2011/83/EU). Implementation of the action plan regarding Ukraine's membership in the EU in the future will require amendments to the Law of Ukraine 'On International Private Law', the corresponding Civil and Family Code of Ukraine, which will implement the provisions of the relevant regulations and directives adopted by the European Parliament and the Council

© Ватрас В. А., 2022

of the EU and bring Ukrainian private law closer to European standards.

***Key words**: obligatory legal relationship, inheritance legal relations, family relationships, conflict of laws rules, European Union law, regulations, directive.*

Постановка проблеми та її актуальність. Після проголошення незалежності України одним із стратегічних зовнішньополітичних завдань нашої держави став вступ України до Європейського Союзу (надалі по тексту – ЄС), економічна, соціальна та культурна інтеграція України з європейським соціально-політичним простором, наближення законодавства України до європейських стандартів та норм. Одним із напрямів такої інтеграції стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає, крім економічної інтеграції, зобов'язання України наблизити законодавство у сфері прав людини, міграції, притулку та управління кордонами, антикорупційне, трудове, господарське, цивільне та сімейне законодавство до права ЄС. Відповідно до ст. 14 Угоди про асоціацію в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. Сторони домовилися надалі розвивати судове співробітництво у цивільних справах на основі відповідних багатосторонніх правових документів, зокрема конвенцій, у тому числі Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сферах міжнародного правового співробітництва, судового процесу, а також захисту дітей [1]. Угодою про асоціацію між Україною та ЄС визначені окремі правові акти ЄС, які безпосередньо повинні бути імплементовані у національне законодавство, зокрема у додатку XL до глави 21 Угоди визначені як обов'язкові для імплементації директиви Ради ЄС та Європарламенту, передусім у сфері трудових відносин та з питань забезпечення рівності та протидії дискримінації у сфері зайнятості, соціального забезпечення, у доступі до товарів і надання послуг [2]. Окремі із цих регламентів та директив стосуються правового регулювання приватно-правових відносин, в тому числі цивільних та сімейних. Вищевикладене зумовлює необхідність, з одного боку, істотного переопрацювання норм чинного законодавства відповідно до вимог правових актів ЄС, передусім у сфері захисту прав людини, зважаючи на необхідність виконання плану дій щодо набуття Україною повноцінного членства в ЄС, з іншого – дослідження питання щодо застосування правових актів ЄС до приватно-правових відносин за участю громадян України та громадян держав-членів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика правового регулювання приватно-правових відносин за правом ЄС стала об'єктом уваги багатьох вчених, зокрема можна відзначити наукові праці таких вчених, як Ю.В. Білоусов, А.С. Довгерт, О.Д. Крупчан, О.В. Лаба, З.М. Макаруха, М.В. Менджул, М.О. Михайлов, О.М. Москаленко, Л.М. Саванець, К.В. Смирнова, О.В. Стрельцова, І.О. Трощенко, А.О. Філіп'єв та інші.

Метою цієї статті є наукове дослідження змісту регламентів та директив Європейського Союзу, які врегульовують приватно-правові відносини в контексті наближення законодавства України до європейських стандартів, що потребуватиме імплементації цих правових актів в національне законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Важливе значення в правовій системі ЄС відіграють вторинні джерела права, які є правовими актами інститутів Союзу. Незважаючи на назву, такі джерела займають провідне місце в праві ЄС, оскільки кожне вторинне джерело права Союзу виникає та реалізується не інакше, як на основі та у відповідності до первинного права, цілком та повністю спирається на нього та не може йому суперечити. Порядок ухвалення таких документів та їх система визначені в ст. 249 Договору про ЄС, яка розподіляє джерела вторинного права на регламенти, директиви та рішення. Регламенти як джерела права є нормативно-правовими актами загального характеру, що загальнообов'язкові для всіх суб'єктів європейського права та мають пряму дію, оскільки підлягають до застосування усіма державами-членами Союзу, незалежно від того, перебувала держава в складі ЄС до прийняття регламенту чи ні. На відміну від регламенту як законодавчого акту прямої дії, директива адресується конкретно взятим суб'єктам права (державам-учасницям) із вказівкою цілей та результатів, які ними мають бути досягнуті. Специфікою директив як джерел права є те, що у них, на відміну від інших актів, закладається особливий вид зобов'язань, які адресуються суб'єктам, оскільки виконання обов'язків, визначених у директивах базується не на процесі їх реалізації, який є внутрішньою справою суб'єкта, а на кінцевому

результаті, якого очікують. Завдяки директивам здійснюється гармонізація національного права держав-учасниць з правом ЄС, що зумовлено необхідністю запровадження загальних начал правового регулювання у конкретно взятих сферах суспільних відносин [3, с. 97].

Розглядаючи зміст та правову природу директив та регламентів ЄС, якими здійснюється правове регулювання приватно-правових відносин, можна зазначити на трьох групах таких правових актів: які врегульовують зобов'язальні правовідносини, спадкові правовідносини, сімейні правовідносини.

Основними джерелами права ЄС, якими врегульовуються зобов'язальні правовідносини, є Регламенти: «Про право, що застосовується до договірних зобов'язань» (Рим I), що прийнятий 17 червня 2008 року і «Про право, що застосовується до позадоговірних зобов'язань» (Рим II), прийнятий 11 липня 2007 року. Ці правову акти мають за мету впорядкування питань вибору норм права щодо зобов'язань в цивільних та торгових справах. Відповідно до Регламенту «Рим II» правом, що застосовується до позадоговірних зобов'язань, які виникає внаслідок заподіяння шкоди, є право країни, де настає шкода – lex loci damni. Виключення становлять випадки, коли особа, яка притягається до відповідальності, і особа, якій завдано шкоду, в момент настання шкоди мають своє звичайне місце проживання в одній і тій же країні – застосовується право країни звичайного місця проживання; наявність тісного зв'язку позадоговірного зобов'язання з правом країни, іншої ніж в країни місця настання шкоди і країни звичайного місця проживання, відмінному від розглянутих випадків [4, с. 359; 5]. Право, яке має застосовуватись до недоговірних зобов'язань, що перераховані в Регламенті «Рим II», регулює такі питання: деліктоздатність; умови та обсяги відповідальності, включно з визначенням осіб, які можуть бути притягнуті до відповідальності; підстави звільнення від відповідальності, обмеження й розподілення відповідальності; існування, характер і оцінку шкоди або відшкодування, яке вимагається; заходи, які суд може застосовувати з метою забезпечити запобігання, припинення або відшкодування шкоди (відповідно до процесуального права країни суду); припустимість передачі права на відшкодування шкоди, у тому числі за спадщиною; перелік осіб, які мають право на відшкодування шкоди, завданої їм особисто; відповідальність за дії інших осіб; порядок припинення зобов'язань, правила стосовно позовної давності та втрати права, засновані на закінчення строку, включно з правилами про початок перебігу, припинення і призупинення строку позовної давності або втрати права [6]. Що стосується регламенту «Рим I», то відповідно до нього зобов'язання сторін врегульовується відповідно до договору згідно із законодавством держави, обраної сторонами. Сторони можуть у будь-який час погодитися підпорядкувати договір закону, відмінного від того, який раніше регулював його, будь то в результаті більш раннього вибору, зробленого відповідно до цієї статті, або інших положень цього Регламенту. Якщо сторони не визначили, яке законодавство слід застосувати до договірних зобов'язань, застосовується законодавство звичайного проживання продавця (до договорів купівлі-продажу), постачальника (до договорів про надання послуг), орендодавця та орендаря (для договорів короткочасної оренди нерухомого майна), місцезнаходження майна (до договорів, що стосується прав на нерухоме майно або тривалої оренди нерухомого майна), місця проведення аукціону (для договорів купівлі-продажу, що укладаються на аукціонах). За відсутності вибору законодавства сторонами або невизначення колізійної прив'язки цим Регламентом договір повинен регулюватися законодавством країни, з якою він найбільш тісно пов'язаний; з іншого боку, захист прав споживачів за цим договором повинен здійснюватися відповідно до законодавства держави їх проживання [7; 8].

Крім регламентів «Рим I» і «Рим II», правове регулювання приватно-правових відносин здійснюється також рядом Директивою ЄС № 2019/790 від 17 квітня 2019 року про авторське право і суміжні права на Єдиному цифровому ринку та про внесення змін до директив 96/9/ЄС та 2001/29/ЄС; Директивою 2011/83/ЄС про права споживачів від 25 жовтня 2011 року; Регламентом Ради ЄС № 44/2001 про юрисдикцію, визнання і виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах («Брюссель I») [9, с. 75].

Уніфікація колізійних норм у сфері спадкових відносин в ЄС здійснена на рівні Регламенту № 650 «Про компетенцію, застосовуване право, визнання і виконання рішень, прийняття і виконання нотаріальних актів з питань спадкування, а також про створення європейського свідоцтва про спадкування» від 4 липня 2012 року (Рим IV). Регламент встановлює, що за загальним правилом до регулювання спадкових правовідносин застосовується право держави, у якій спадкодавець мав постійне місце проживання на момент смерті. Проте заповідач має право обрати право держави, громадянином якої він був на момент такого вибору

чи на момент смерті. За цим правом визначається, зокрема, здатність особи на складення заповіту. Уніфікований акт закріплює також систему альтернативних колізійних прив'язок, що стосуються формальної дійсності заповіту [10, с. 134].

Говорячи про третю групу правових актів ЄС, якими врегульовуються сімейні відносини, слід зупинитися передусім на Регламенті Рим III, що прийнятий 20 грудня 2010 року. Регламент Ради ЄС № 1259/2010 «Рим III» продовжив уніфікацію колізійних норм та принципів, що застосовуються у приватних відносинах, і містить досить важливі норми щодо визначення, яке право підлягає застосуванню у випадку розірвання шлюбу, судової сепарації (режиму окремого проживання подружжя) у шлюбних відносинах з іноземним елементом. В аналізованому Регламенті принцип автономії волі проголошений як базовий при вирішенні колізійних питань [11; 12, с. 99]. Як зазначив спеціальний уповноважений з питань юриспруденції, свободи та безпеки Франко Фраттіні Комісії ЄС: «Ці законодавчі ініціативи спростять життя подружніх пар у ЄС. Вони посилюють правову визначеність та дають нагоду парам знати, яке законодавство буде застосовуватись до режиму їх подружньої власності та розлучення. Ціль не є координувати внутрішньодержавні права, а забезпечити правову визначеність, гнучкість та право розгляду справи» [13]. Варто погодитися з його словами, адже головною метою цього Регламенту є забезпечення правової визначеності, гнучкості та права вимагати справедливого розгляду справ міжнародного розлучення, з'ясовуючи, яке саме законодавство слід застосовувати в такій судовій справі. Саме за допомогою вказаного Регламенту Рим III вирішуються такі питання як суд, який повинен розглядати справу про розірвання транскордонного шлюбу, застосоване до цих правовідносин право, право вибору права (автономія волі сторін). Він покликаний максимально спростити процедуру розірвання шлюбу в міжнародному приватному праві ЄС і не поширюється на майнові питання подружжя. Адже кожна країна ЄС має свої колізійні прив'язки та порядок розірвання шлюбу за участю іноземного елемента. Уніфікація права ЄС, прикладом якої є Регламент Рим III, – це надійний інструмент вирішення колізійних питань регулювання приватно-правових відносин в рамках такого великого об'єднання держав [14, с. 190–191].

Необхідно вказати на те, що Регламент Рим III жодним чином не впливає на застосування Регламенту № 2201/2003, який набрав чинності 1 серпня 2004 року та більше відомий як Регламент Брюссель II [15]. Зокрема, ст. 2 Регламенту Рим III зафіксувала аналогічне положення. З цього приводу З.М. Макаруха зазначає: «Регламент № 2201/2003 застосовується до окремої групи цивільно-процесуальних відносин, а саме розлучення, розірвання та анулювання шлюбу, а також до усіх аспектів батьківської відповідальності. Під батьківською відповідальністю, відповідно до положень зазначеного Регламенту, слід мати на увазі всі права та обов'язки фізичної чи юридичної особи стосовно особи чи власності дитини (Регламентом не регулюються питання утримання, правове регулювання яких здійснюється положеннями Регламенту Ради ЄС № 4/2009 від 18 грудня 2008 року). Регламент № 2201/2003 не застосовується до: встановлення та зміни батьківства; усиновлення; визначення імені та прізвища дитини; спадкування; заходів, прийнятих у зв'язку з вчиненням дітьми кримінальних правопорушень» [16]. Основним призначенням Регламенту Брюссель II є вибір юрисдикції, а також визнання та виконання судових рішень по сімейних справах і справах щодо батьківських обов'язків [14, с. 191].

Іншими регламентами ЄС, які стосуються сімейних відносин, можна назвати такі: № 4/2009 «Про юрисдикцію застосовного права, визнання та виконання рішень, а також співробітництво у справах, пов'язаних з аліментними зобов'язаннями»; № 2016/1104 «Про посилення співробітництва в сфері юрисдикції застосовного права, а також визнання та виконання рішень із питань майна партнерів, що перебувають у зареєстрованому партнерстві» та № 2016/1103 «Про посилення співробітництва в сфері юрисдикції застосовного права, а також визнання та виконання рішень з питань майна подружжя».

Регламент ЄС «Про юрисдикцію, застосовне право, визнання та виконання рішень із справ щодо правового режиму власності подружжя» було прийнято 24 червня 2016 року, однак він набув чинності лише 29 січня 2019 року. Цей правовий документ було прийнято у зв'язку із невизначеністю щодо майнових прав інтернаціональних пар – громадян ЄС [17, с. 65]. Згідно зі ст. 22 цього Регламенту ЄС подружжя або майбутні подружжя можуть за згодою вибрати або змінити право, що підлягає застосуванню до режиму власності подружжя, за умови, що воно є правом держави, в якій подружжя або майбутнє подружжя, або один з них постійно проживає на момент укладення угоди, або правом держави, громадянство якої на момент укладення угоди має один з подружжя

або майбутнього подружжя. При цьому укладена під час шлюбу угода про зміну права, що підлягає застосування до режиму власності подружжя, не має зворотної сили, якщо подружжя не домовилося про інше. У разі відсутності відповідної угоди застосовується право держави першого після укладення шлюбу, постійного місця проживання подружжя, або, за відсутності такого, громадянства подружжя на момент укладення шлюбу, або, за відсутності такого, з яким подружжя, беручи до уваги всі можливі обставини, мало найтісніший зв'язок на момент укладення шлюбу (ст. 26). Можливе застосування за рішенням суду права іншої держави, якщо було доведено, що подружжя проживало на останньому постійному місці проживання в іншій державі значно довше, ніж в державі, право якої підлягало застосуванню; і обидва з подружжя використовували право іншої держави при організації або плануванні своїх майнових відносин. Зазначений вище порядок не підлягає застосуванню при вирішенні спору одного або обох із подружжя з третіми особами (ст. 28), а також у випадках, якщо мають місце переважаючі імперативні положення держави місця розгляду спору, застосування і дотримання яких має особливо важливе значення для держави-члена ЄС для захисту його публічних інтересів (ст. 30), а також якщо застосування проекту Регламенту суперечить публічному порядку держави місця розгляду спору (ст. 32) [17, с. 67].

Інший документ – Регламент Ради ЄС № 4/2009 від 18 грудня 2008 року «Про юрисдикцію, право, що підлягає застосуванню, визнання і виконання судових рішень, а також співпрацю у справах пов'язаних із аліментними зобов'язаннями», яким було врегульовано аліментні відносини подружжя (так званий III Брюсельський регламент) – був розглянутий на рівні наукового дослідження А.О. Філіп'єва [18]. Як зазначає науковець, III Брюсельський регламент визначає не лише питання юрисдикції, визнання та виконання судових рішень у справах щодо призначення аліментів, а й створює систему наднаціональних колізійних норм, за допомогою яких визначається матеріальне право, яке врегульовує питання аліментів. Щоправда, останнє зроблено бланкетним способом: шляхом відсилки до Гаазького протоколу від 23 листопада 2007 р. про право, що застосовується до аліментних зобов'язань [18].

Мета прийняття III Брюсельського Регламенту закріплена у п. 9 преамбули, де вказується, що його норми покликані, по-перше, гарантувати швидке отримання кредитором у аліментних зобов'язаннях рішення про стягнення аліментів, а по-друге, забезпечити автоматичне виконання такого рішення на території всіх держав-членів ЄС. При цьому поняття «аліментні зобов'язання» для цілей вказаного Регламенту має тлумачитись автономно (див. п. 11 преамбули). Аліментні зобов'язання відповідно до ч. 1 ст. 1 виникають із таких груп відносин: сімейних, родинних, шлюбних, свояцтва. Таким чином формальні межі застосування цього Регламенту охоплюють будь-які форми аліментних зобов'язань, що відомі сучасному сімейному праву на Європейському континенті [18].

Крім того, на рівні права ЄС діє також Регламент № 2201/2003 (II Брюсельський регламент), який застосовується до окремої групи цивільно-процесуальних відносин, а саме розлучення, розірвання та анулювання шлюбу, а також до усіх аспектів батьківської відповідальності. Водночас, III Брюсельським Регламентом не регулюються питання утримання, правове регулювання яких здійснюється положеннями Регламенту Ради ЄС № 4/2009 від 18 грудня 2008 року [16, с. 49], про що вже йшлося.

Висновки. Отже, основоположними джерелами права ЄС (які можуть бути застосовані у порядку, визначеному Законом України «Про міжнародне приватне право», як джерела цивільного та сімейного права України і які мають значення для подальшої правотворчості в аспекті наближення законодавства України до права ЄС) є цілий ряд регламентів та директив, якими проведено уніфікацію колізійних норм, якими визначаються особливості правового регулювання зобов'язальних, спадкових та сімейних відносин, визначаються особливості застосування відповідного законодавства відповідними судовими органами, здійснення співробітництва у сфері юрисдикції застосовного права, а також визнання та виконання рішень із відповідних питань. Виконання плану дії щодо членства України в ЄС в подальшому потребуватиме внесення змін до Закону України «Про міжнародне приватне право», відповідних Цивільному та Сімейному кодексу України, якими будуть імплементовані положення відповідних регламентів та директив, прийнятих Європарламентом та Радою ЄС, та які наблизять українське приватне право до європейських стандартів.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 року. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

2. Додаток XL до глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Урядовий портал*. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/40_annex.pdf.

3. Ватрас В.А. Особливості джерел приватного права Європейського Союзу. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1(45). С. 94–100.

4. Мануїлова К.В. Уніфікація колізійного регулювання позадоговірних зобов'язань в ЄС: Рим II. *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)* / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 358–359.

5. Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II). *EurLex*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0864&from=EN.

6. Трощенко І.О. Загальний механізм та сфера застосування регламенту «Рим II» як новітній етап розуміння природи недоговірних зобов'язань. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 30–308.

7. Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I). *EurLex*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0593&from=EN.

8. Довгерт А.С. Колізійне регулювання договірних відносин в Європейському Союзі та Україні. *Приватне право і підприємництво*. 2012. № 11. С. 32–35.

9. Саванець Л. Гармонізація європейського колізійного та матеріального права у сфері захисту прав споживачів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 2. С. 71–76.

10. Михайлов М.О. Уніфікація колізійних норм у сфері спадкових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 131–137.

11. Council REGULATION (EU) No 1259/2010 of December 2010. *European Union law*. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:EN:PDF.

12. Менджул М.В. Порівняльне сімейне право : навчальний посібник. Ужгород : РІК-У, 2021. 296 с.

13. 52-а Доповідь Сесії 2005-06 Комітету ЄС «Рим III – вибір права при розлученні». United Kingdom Parliament. URL: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/272/272.pdf.

14. Ватрас В.А. Регламент РИМ III як важливий крок у формуванні єдиного європейського сімейного права. Приватне право і підприємництво : збірник наукових праць. Вип. 12, 2013 р. / Редкол. : Крупчан О.Д. (гол. ред.) та ін. Київ : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Національної академії правових наук України, 2013. С. 189–193.

15. Council REGULATION (EU) No 1259/2010 of December 2010. European Union law. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:EN:PDF.

16. Макаруха З.М. Юрисдикція, визнання та виконання судових рішень у цивільних справах транснаціонального характеру. *Наукова електронна бібліотека періодичних видань НАН України*. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/dspace/bitstream/handle/123456789/18345/07-Makarukha.pdf?sequence=1.

17. Ніколенко М.Б. Новостворене майна в сімейному праві : дис. … канд. юр. наук : 12.00.03 – Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Тернопіль, 2018. 252 с.

18. Філіп'єв А.О. Загальний огляд цивільних процесуальних норм Регламенту Ради ЄС № 4/2009 від 18 грудня 2008 р. про юрисдикцію, право, що підлягає застосуванню, визнання і виконання судових рішень, а також співпрацю у справах пов'язаних із аліментними зобов'язаннями. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. № 1(9). URL: https://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14faoiaz.pdf.

Ватрас В. А.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

УДК 347.91
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.20

ПОСЕРЕДНИЦТВО ЯК ЗАСІБ ВИРІШЕННЯ СПОРУ ПО СУТІ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ

Донцов Д. Ю.

Метою даної статті є компаративне вивчення правової природи посередництва у рамках цивільного судочинства України та Франції з огляду на наявні напрацювання у цій сфері дослідників матеріального та процесуального права.

Відмежовано два види посередництва: досудове та присудове. Перше є фактично класичною медіацією за чинним українським законодавством, а друге – присудовою медіацією.

За наслідками дослідження інституту посередництва за цивільним процесуальним законодавством Франції виділені такі риси. Він розвився в рамках реалізації принципу примирення сторін, що проявилось у таких способах: 1) самостійно за власною ініціативою або за ініціативою судді; 2) безпосередньо в кабінеті судді, тобто в рамках відповідної процесуальної процедури; 3) примирювачем, призначеним судом, що вчиняє примирні процедури поза межами спеціального формального порядку, за погодженням сторін. У рамках французького законодавства простежується природа присудової медіації в досліджених двох формах: 1) інтегрована, тобто за участі судді в рамках стадії цивільного судочинства; 2) неінтегрована, тобто за участі третьої особи й поза межами цивільного процесу.

Характерними ознаками обох видів присудової медіації за французьким законодавством є такі: 1) виникають вже після відкриття провадження по суті; 2) сторони самі визначають можливість реалізації права на примирення саме у такий спосіб через винайдення компромісного варіанту узгодження потреб та інтересів; 3) наявний посередник, роль якого у створенні умов, за яких сторони конфлікту винайдуть найбільш оптимальний варіант вирішення спору; 4) превалює диспозитивність у виборі як самої процедури, так і її форми та змісту; 5) започаткування, завершення та відтворення екстраординарних обставин перебігу процедури посередництва у схожій процесуальній формі.

Запропоновано шляхи імплементації законодавчих здобутків французького законодавства через деталізацію й деяке корегування змісту ч. 7 ст. 49 ЦПК України, а також закріплення безпосередньо у цивільно-процесуальному законі положень саме про присудову медіацію або посередництво, що вирізняється низкою особливостей, на відміну від звичайної медіації, яка фактично унормована в рамках Закону України «Про медіацію».

***Ключові слова**: примирення, медіація, присудова медіація, позасудова медіація.*

Dontsov D. Yu. Mediation as a means of dispute resolution in the civil proceedings of Ukraine and France

The purpose of this article is a comparative study of the legal nature of mediation within the framework of the civil justice of Ukraine and France, taking into account the existing developments in this field of researchers of substantive and procedural law.

Two types of mediation are distinguished: pre-trial and post-trial. The first is, in fact, classical mediation under current Ukrainian legislation, and the second is court-ordered mediation.

According to the results of the study of the institution of mediation under the civil procedural law of France, the following features are highlighted. It developed within the framework of the implementation of the principle of reconciliation of the parties, which manifested itself in the following ways: 1) independently on one's own initiative or on the initiative of a judge; 2) directly in the judge's office, that is, within the framework of the relevant procedural procedure; 3) by a conciliator appointed by the court, who conducts conciliation procedures outside the limits of a special formal procedure, upon agreement of the parties. Within the framework of French legislation, the nature of judicial mediation can be traced in the studied two forms: 1) integrated, that is, with the participation of a judge within the framework of the stage of civil proceedings; 2) non-integrated, that is, with the participation of a third party and outside the civil process.

The characteristic features of both types of judicial mediation under French law are as follows: 1) they arise already after the opening of the proceedings on the merits; 2) the parties themselves determine the possibility of exercising the right to reconciliation in exactly this way by finding a compromise option to reconcile needs and interests; 3) there is a mediator whose role is to create conditions under which the parties to the conflict will find the most optimal option for resolving the dispute; 4) dispositivity prevails in the choice

© Донцов Д. Ю., 2022

of both the procedure itself and its form and content; 5) initiation, completion and reproduction of extraordinary circumstances of the course of the mediation procedure in a similar procedural form.

Ways of implementing the legislative achievements of French legislation through detailing and some adjustment of the content of Part 7 of Art. 49 of the Code of Civil Procedure of Ukraine, as well as the establishment directly in the civil procedure law of the provisions specifically on judicial mediation or mediation, which is distinguished by a number of features in contrast to ordinary mediation, which is actually regulated within the framework of the Law of Ukraine "On Mediation".

Key words: *reconciliation, mediation, judicial mediation, out-of-court mediation.*

Постановка проблеми та її актуальність. Посередництво у сучасному суспільстві розглядається у багатьох значеннях, серед яких вагоме місце займає саме посередництво у вирішенні того чи іншого конфлікту, спору, що має у суспільстві відповідне відображення як на рівні безпосередньо учасників подібних взаємин, так і інших членів суспільства. Так, саме інші члени суспільства, навіть не беручи безпосередню участь у вирішенні відповідної спірної ситуації, теж долучені гіпотетично до предмету спору, оскільки для забезпечення публічного правопорядку важливим є спокій у суспільних відносин, які належним чином урегульовані нормами законодавства, положеннями цивільно-правового договору, звичаями, зокрема звичаями ділового обороту, а також моральними засадами суспільства.

З прийняттям Закону України «Про медіацію» питання посередництва у вирішенні конфліктних ситуацій виявилось легітимовано як комплексна категорія, що уособлює схожі процедури позасудового врегулювання спору. Більше того, ще до прийняття наведеного закону поняття та вказана сутність посередництва була безпосередньо регламентована ст. 70 Цивільного процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України), де використовувалось словосполучення «посередництво (медіація)», наказі Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 року № 892 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва» та деяких інших нормативних актах.

Однак, окрім наведеної сутності посередництва саме як альтернативного способу вирішення спорів класичній формі у вигляді цивільного судочинства, віднайшло відображення явище залучення посередництва для тієї ж мети, але вже безпосередньо у судове провадження, в якості альтернативи усталеній стадії провадження, яка має місце у цивільному судочинстві. ЦПК України свого часу був наповнений новим інститутом врегулювання спору за участю судді, що актуалізувало напрацювання відповідної теоретичної та емпіричної бази. Безумовно, даний інститут не є новим у контексті законотворчого досвіду країн європейської спільноти, а тому видається доречним використати відповідні напрацювання.

Викладене створює передумови для дослідження місця посередництва у цивільному судочинстві, його форми та змісту з урахуванням напрацьованого досвіду Францією в якості країни-флагману Європейського Союзу, а також з використанням напрацювань вчених-юристів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Посередництво у цивільному судочинстві має спільні корені з медіацією з огляду на оперування законодавцем цими поняття як тотожними у первісній редакції ст. 70 ЦПК України. Опрацювання науковцями сутності медіації та посередництва загалом та у судочинстві, цивільному зокрема, не є новими й нараховують вагомий теоретичний матеріал, що може слугувати відповідною базою й для даного дослідження. Безумовно, необхідно звернути увагу на такі роботи у питаннях вивчення феномену медіації загалом: комплексне дослідження медіації в якості засобу вирішення цивільно-правових спорів (Г.О. Огренчук) [1], компаративне вивчення медіації за наслідками моніторингу зарубіжного досвіду та проектування відповідних перспектив українського правового поля (І.Г. Ясиновський, Т.О. Подковенко) [2; 3], уособлення медіаційної процедури як сукупності медіаційних угод з відповідними правовими наслідками (В.П. Маковій, Н.А. Мазаракі) [4; 5], вивчення досвіду Польщі у сфері медіації (В.В. Землянська) [6].

Питання місця, форми та змісту посередництва (медіації) у судочинстві, зокрема цивільному, стало предметом дослідження у роботах: В.Є. Прущак щодо комплексного дослідження природи присудової медіації у цивільному судочинстві [7], Т.І. Шинкар з приводу застосування медіації в адміністративному судочинстві [8], В.П. Маковія щодо сутності та видів присудової медіації у розрізі вітчизняного та закордонного законодавства [9], В.В. Яковлєва у розрізі співставлення присудової та позасудової медіації [10], А.С. Новосад, Ю.Ю. Сойки, Н.І. Семенкової, де вивчено проблематику медіації як альтернативної форми врегулювання спору за участі судді чи адвоката [11].

Викладені праці вчених, які досліджували медіацію або посередництво загалом та як засіб

процесуального характеру, у тому числі в межах цивільного процесу, відзначаються різноманіттям в підходах до вивчення сутності наведеного явища, що підкреслює значимість цієї роботи, особливо з урахуванням досвіду французького законодавця.

Метою даної статті є компаративне вивчення правової природи посередництва у рамках цивільного судочинства України та Франції з огляду на наявні напрацювання у цій сфері дослідників матеріального та процесуального права.

Виклад основного матеріалу. ЦПК України разом з іншими процесуальними кодексами нашої країни відобразили новий термін – «посередництво», або медіація як засіб позасудового вирішення спорів відповідної категорії. Так, згадана ст. 70 ЦПК України в первісній редакції у розрізі викладення переліку осіб, які не можуть бути допитані в якості свідків, згадує також і осіб, які безпосередньо брали участь у досудовому врегулюванні спору за допомогою процедури посередництва (медіації). Тобто фактично авторами такої редакції ототожнено сутність обох категорій. Оскільки на момент набрання чинності наведених положень ЦПК України відповідного закону, що врегулював медіаційні процедури на рівні законодавчого акта не було, то й питань з приводу цього не виникало. Більше того, це віднайшло відображення й у інших нормативно-правових актах на прикладі наказу Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 року № 892 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва».

У науці наявний переважно усталений підхід до цього питання, де прямо пропонується розглядати медіацію в якості конструкції посередництва, що складає підмножину останнього поряд з такими категоріями, як: модерація, переговори, представництво [4, с. 101]. Необхідно відзначити слушність даного висловлювання з огляду на сутність поняття посередництва як: 1) сприяння у встановленні ділових контактів, торговельних, дипломатичних та інших зносин між ким-, чим-небудь (допомога у налагодженні спілкування між ким-небудь); 2) сприяння примиренню кого-небудь, встановленню миру між ворожими державами (у міжнародному праві – участь третьої, нейтральної держави чи міжнародної організації в мирному розв'язанні конфлікту між двома іншими державами) [12, с. 1076].

На продовження сутності посередництва як засобу у вирішенні відповідного, у тому числі приватноправового спору, стало відображення у процесуальних кодексах, і ЦПК України зокрема, процесуального інституту врегулювання спору за участі судді, що виступило противагою участі у вирішенні спору іншої особи як посередника, але в рамках вже позасудової чи альтернативної форми примирення сторін. Саме такі міркування дають можливість вирізнити в первісній редакції ЦПК два види посередництва: досудове, що фактично ототожнюється з медіацією, й безпосередньо таке, яке є складовою частиною судового провадження, тобто посередництво за участі судді.

За наслідками аналізу саме первісної редакції ЦПК України необхідно виокремити відмінності обох видів посередництва. По-перше, за формалізацією у рамках відповідного судочинства: перше посередництво не є його складовою частиною й виступає в якості альтернативи до вирішення спору поза межами класичної форми розв'язання спорів, а друге – безпосередньо включене у зміст процесуальної форми й є факультативною складовою частиною такої стадії цивільного судочинства, як підготовче провадження. Хоча з приводу останнього є думка щодо виділення окремої стадії врегулювання спору за участі судді, що має певні недолугості [7, с. 9].

По-друге, за місцем у процедурі вирішення спору або моментом виникнення: перше посередництво виникає лише до звернення учасників спору до судової інстанції, а друге – вже після відкриття провадження по справі, але до розгляду справи по суті. У літературі наявний досить аргументований з цього приводу підхід, який саме за цією підставою останній вид посередництва визначає як присудову медіацію, що має відповідні підстави з урахуванням викладеного нижче [13, с. 199–200]. Тому інший вид посередництва логічно визначати саме як позасудову медіацію у природі її виникнення та застосування.

По-третє, на відміну від позасудової медіації, присудова медіація у повній мірі потребує дотримання відповідної процесуальної форми, що безпосередньо відображене у процесуальному законі.

По-четверте, позасудова медіація ставить за мету винайдення компромісного варіанту вирішення спору шляхом визначення потреб та інтересів сторін конфлікту, де не завжди вирішення конфлікту у відповідному змісті буде чітко відповідати вимогам нормативних приписів законодавства, що регулює такі суспільні відносини. У той час як присудова медіація, як правило, буде реалізована в рамках вже заявлених вимог сторін конфлікту, що проявляється в межах таких процесуальних документів, як: позовна заява, відзив на позовну заяву,

відповідь на відзив, заперечення. А останні, у свою чергу, у питомій вазі відповідають тій моделі вирішення спору, яка вже закладена у нормативному підґрунті відповідних відносин.

По-п'яте, у позасудовій медіації посередником є будь-яка особа, якій притаманні риси медіатора, тобто посередника у вирішенні такого спору, а у присудовій медіації посередником може бути лише процесуально визначена особа – суддя і більше ніхто.

По-шосте, у відповідності до ст. ст. 202 та 204 ЦПК України початок та закінчення стадії врегулювання спору за участі судді визначається окремим процесуальним документом – відповідною ухвалою судді, у той час як для позасудової медіації наявна спрощена процедура її початку та закінчення, що не ув'язана з процесуальною діяльністю. Наведена характерна риса свідчить про ширшу диспозитивність саме позасудової медіації, яка тим не менш і досить вагомо присутня у присудовій медіації, на що звертається увага у літературі [7, с. 8].

Безумовно, можна додати й інші характерні риси присудової медіації, серед яких: 1) процесуальні умови провадження даної стадії цивільного процесу (процесуальний статус учасників, особливості проведення зустрічей зі сторонами, межі поведінки судді та його активний статус, процесуальні часові межі здійснення) [9, с. 82–83]; 2) їх групування за зовнішніми та внутрішніми ознаками у відповідній інтерпретації [7, с. 9]; 3) у співставленні з позасудовою медіацію за місцем, значенням, сутністю тощо [10, с. 151].

Зміни, які відбулися з набранням Закону України «Про медіацію», внесли розщеплення між категоріями посередництва, у широкому розумінні, й медіації, як окремого випадку, що стало передумовою до відповідних змін і до ст. 70 ЦПК України, в якій поєднаний термін посередництво (медіація) був видозмінений лише на медіацію. Така позиція безпосередньо пов'язана зі змістом ст. 1 Закону України «Про медіацію», в п. 4 ч. 1 якої під медіацією розуміється позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів, що чітко відмежовує медіацію від інших форм посередництва. За такого законодавчого підходу процедуру врегулювання спору за участі судді назвати медіацією буде недолугим висновком.

Якщо ж долучитись до аналізу положень Цивільного процесуального кодексу Франції (надалі – ЦПК Франції), то необхідно дійти таких висновків. Ст. 840 ЦПК Франції вимагає від судді прагнення до примирення сторін, що є відображенням принципу примирення в рамках цивільного судочинства (ст. 21), що визначає сутність такої поведінки як обов'язку судді. При цьому в рамках цивільного судочинства Франції розглядаються такі способи примирення сторін: 1) самостійно за власною ініціативою або за ініціативою судді (Титул VI «Примирення» Книги I); 2) безпосередньо в кабінеті судді, тобто в рамках відповідної процесуальної процедури; 3) примирювачем, призначеним судом, що вчиняє примирні процедури поза межами спеціального формального порядку, за погодженням сторін.

Перший спосіб примирення є класичною формою вирішення спору по суті в рамках судового процесу шляхом укладення відповідної мирової угоди, що ініціюється як сторонами, так судом безпосередньо. Решта два способи примирення сторін розглядаються в якості фактично конструкції посередництва при вирішенні спору. Необхідно зауважити на схожі положення українського цивільного-процесуального законодавства, де у відповідності до ч. 7 ст. 49 ЦПК України сторонам надається процесуальне право на примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що оформляється мировою угодою.

Тобто, виходячи з викладеного, в рамках французького законодавства простежується природа присудової медіації в досліджених двох формах: 1) інтегрована, тобто за участі судді в рамках стадії цивільного судочинства; 2) неінтегрована, тобто за участі третьої особи й поза межами цивільного процесу [9, с. 82].

Сутність інтегрованої форми присудової медіації проявляється у таких ознаках, які безпосередньо віднайшли відображення у цивільному процесі Франції: 1) наявність ознак термінової змагальної процедури; 2) наявність згоди сторін на проведення такої процедури; 3) реалізація її змісту за посередництва судді; 4) імперативність визначення судді в якості посередника; 5) тотожність решти вимог за аналогією з неінтегрованою присудовою медіацією (мета посередництва – заслуховування й вияснення взаємних претензій сторін задля надання їм можливості вирішити наявні суперечності, підстави для призначення, поновлення, припинення посередницької процедури, обмеження щодо використання у класичному судочинстві отриманих в межах посередницької процедури даних, доказів тощо).

Відповідним чином неінтегрована форма присудової медіації простежується з огляду на такі її характерні риси: 1) виникає саме в рамках класичного судового процесу; 2) призначається безпосередньо суддею; 3) наявність згоди сторін до вирішення спору такий спосіб; 4) залучення до вирішення спору в якості представника фізичної або юридичної особи; 5) добровільна участь останніх у такій процедурі; 5) оформлення призначення та припинення присудової медіації безпосередньо судовою постановою; 6) участь судді у забезпеченні функціонування цієї процедури через організаційно-методичне супроводження, зокрема щодо налагодження документообігу між сторонами та посередником, оплати посередницьких послуг, контроль за обмеженнями у правовому режимі здійснення присудової медіації.

Разом із тим, з урахуванням положень французького цивільного процесуального законодавства, обидва види посередництва фактично можуть бути детерміновані саме як форми присудової медіації, оскільки для них притаманними є такі ознаки: 1) виникають вже після відкриття провадження по суті; 2) сторони самі визначають можливість реалізації права на примирення саме у такий спосіб через винайдення компромісного варіанту узгодження потреб та інтересів; 3) наявний посередник, роль якого у створенні умов, за яких сторони конфлікту винайдуть найбільш оптимальний варіант вирішення спору; 4) превалює диспозитивність у виборі як самої процедури, так і її форми та змісту; 5) започаткування, завершення та відтворення екстраординарних обставин перебігу процедури посередництва у схожій процесуальній формі.

Безумовно, міркування щодо сутності присудової медіації у французькому цивільно-процесуальному законодавстві створюють передумови до імплементації відповідних нормативних приписів до українського законодавства. Зокрема, вочевидь доцільними є деталізація й деяке корегування змісту розглянутої ч. 7 ст. 49 ЦПК України, адже вона оперує поняттям медіації, що може бути використаною на будь-якій стадії судового процесу, а це не відповідає змісту застосування процедури посередництва при врегулюванні спору за участі судді, яка застосовується до моменту розгляду справи по суті. Подібна конструкція цілком відповідає й регламентації ЦПК Франції у коментованому варіантові. Не менш слушною є позиція французького законодавства в частині закріплення безпосередньо у цивільно-процесуальному законі положень саме про присудову медіацію або посередництво, що вирізняється низкою особливостей, на відміну від звичайної медіації, яка фактично унормована в рамках Закону України «Про медіацію». Останнє заслуговує на вивчення та включення у вигляді відповідного розділу ЦПК України з допущенням, у тому числі, в якості посередника також і юридичної особи.

Висновки. Узагальнюючи викладене, необхідно дійти таких висновків. Медіація має розглядатись як окремий прояв посередництва. Посередництво у вітчизняному цивільному процесі в якості засобу до врегулювання спору у цивільній справі проявилося серед конструкцій, що забезпечують реалізацію права сторін позовного провадження на примирення та виконання відповідного обов'язку судом. До прийняття Закону України «Про медіацію» у цивільно-процесуальному законодавстві посередництво ототожнювалось з медіацією, а після цього посередництво де-юре розглядається у випадку врегулювання спору за участі судді, а медіація пропонується лише як позасудовий альтернативний спосіб вирішення спору.

Відмежовано два види посередництва: досудове та присудове. Перше є фактично класичною медіацією за чинним українським законодавством, а друге – присудовою медіацією. Обидва види медіації відмежовані в рамках українського законодавства за такими критеріями: 1) за формалізацією у рамках відповідного судочинства; 2) за місцем у процедурі вирішення спору або моментом виникнення; 3) за дотриманням відповідної процесуальної форми; 4) за метою та межами розгляду предмету спору; 5) за правовим статусом медіатора (посередника); 6) за пов'язаністю початку, закінчення та інших складових частин цієї процедури з процесуальним законом.

За наслідками дослідження інституту посередництва за цивільним процесуальним законодавством Франції виділені такі риси. Він розвився в рамках реалізації принципу примирення сторін, що проявилось у таких способах: 1) самостійно за власною ініціативою або за ініціативою судді; 2) безпосередньо в кабінеті судді, тобто в рамках відповідної процесуальної процедури; 3) примирювачем, призначеним судом, що вчиняє примирні процедури поза межами спеціального формального порядку, за погодженням сторін. У рамках французького законодавства простежується природа присудової медіації в досліджених двох формах: 1) інтегрована, тобто за участі судді в рамках стадії цивільного судочинства; 2) неінтегрована, тобто за участі третьої особи й поза межами цивільного процесу.

Характерними ознаками обох видів присудової медіації за французьким законодавством є такі: 1) виникають вже після відкриття провадження по суті; 2) сторони самі визначають можливість реалізації права на примирення саме у такий спосіб через винайдення компромісного варіанту узгодження потреб та інтересів; 3) наявний посередник, роль якого полягає у створенні умов, за яких сторони конфлікту винайдуть найбільш оптимальний варіант вирішення спору; 4) превалює диспозитивність у виборі як самої процедури, так і її форми та змісту; 5) започаткування, завершення та відтворення екстраординарних обставин перебігу процедури посередництва у схожій процесуальній формі.

Запропоновано шляхи імплементації законодавчих здобутків французького законодавства через деталізацію й деяке корегування змісту ч. 7 ст. 49 ЦПК України, а також закріплення безпосередньо у цивільно-процесуальному законі положень саме про присудову медіацію або посередництво, що вирізняється низкою особливостей, на відміну від звичайної медіації, яка фактично унормована в рамках Закону України «Про медіацію».

Викладені міркування створюють передумови для подальшого взаємного вивчення та співставлення змісту цивільно-процесуального законодавства Франції та України з метою удосконалення правового поля останньої на шляху інтеграції до ЄС.

Література

1. Огренчук Г.О. Правове регулювання застосування медіації при вирішенні цивільно-правових спорів : автореф. дис. … канд. юр. наук. Київ, 2016. 20 с.

2. Ясиновський І.Г. Імплементація процедури медіації в українське законодавство: теоретико-правовий аналіз : автореф. дис. … канд. юр. наук. Київ, 2016. 22 с.

3. Подковенко Т.О. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 1. С. 26–31.

4. Маковій В.П. Правова природа медіаційних угод. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 1. С. 99–103.

5. Мазаракі Н.А. Загальна характеристика договорів, що укладаються у сфері медіації. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 171–175.

6. Землянська В.В. Вивчення досвіду Польщі у сфері медіації. *Право України*. 2004. № 3. С. 135–137.

7. Прущак В.Є. Врегулювання спору за участю судді у цивільному судочинстві. Одеса, 2020. 207 с.

8. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. … канд. юр. наук. Київ, 2017. 21 с.

9. Makovii V. Judgment mediation: essence and types. Polski Interdyscyplinarny Przegląd Naukowy. 2021. № 1. Warszawa, 2021. S. 77–83.

10. Яковлєв В.В. Присудова та позасудова медіація: основні ознаки. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2017 р. Випуск 26. С. 143–144.

11. Новосад А.С., Сойка Ю.Ю., Семенкова Н.І. Проблематика медіації як альтернативної форми врегулювання спору за участі судді чи адвоката. *Вчені записки ТНУ ім. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30(69). № 2. С. 56–60.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

13. Цувіна Т.А. Впровадження інституту присудової медіації як перспективний напрямок реформування цивільного процесуального законодавства України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 лип. 2017 р.). Київ, 2017. С. 195–200.

Донцов Д. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 339.543.2:342.95
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.21

ОЦІНКА ВПЛИВУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ОСУЧАСНЕННЯ ПРАВОВИХ ПОЛОЖЕНЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ МИТНИЦЬ В УКРАЇНІ

Кадала В. В., Гузенко О. П.

Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання діяльності регіональних митниць в умовах воєнного стану в Україні з урахуванням євроінтеграційних законодавчих норм з визначенням напрямків, які потребують подальших змін. Досліджено негативні чинники впливу на роботу регіональних митниць, які породжено воєнними діями в Україні, що спровокувала російська федерація. Розкрито рольовий аспект необхідності та доцільності впровадження правових норм Європейського Союзу в законодавчі регулятори, які регламентують діяльність регіональних митниць.

Автори розкривають змістовність законодавчих регуляторів, які базуються на правових нормах Європейського Союзу та фактично адаптовані в Україні останнім часом в діяльності митних органів, звертають увагу на зміни, які торкнулися статей Митного кодексу України в контексті врегулювання процедури складання митних декларацій на товари, які класифікуються у межах однієї товарної позиції згідно з УКТ ЗЕД; приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту; питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику. За результатами досліджень автори дійшли висновку, що назріла нагальна потреба у впровадженні принципу професіоналізму посадовим особам митних органів, від яких залежить дієвість та якість адаптування реформаторських дій законодавця.

Автори вважають, не дивлячись на воєнні дії в Україні, потрібно продовжити адаптувати правові норми Європейського Союзу в роботі регіональних митниць України за напрямками, які торкаються функціонування митних складів та лабораторій з врахуванням процедур проведення митного контролю.

Результат упровадження законодавчих ініціатив мав спричинити зменшення податкового навантаження на малий та середній бізнес, як мінімум, на період дії воєнного стану; формування належної системи захисту національного ринку від правопорушень, які активізувалися в процесах перевезення продукції через митні кордони України, від випадків появи неякісних товарів чи послуг, які представлено в митних процедурах; призупинення невиправданих дій державних службовців, які в межах власних повноважень мають вплив на ефективність митного контролю та здатні знизити результативність фіскальної політики за умови нехтування працівниками своїх функціональних обов'язків.

Ключові слова: *регіональна митниця, правові норми; Європейський Союз, євроінтеграційні наміри, митні процедури та формальності.*

Kadala V. V., Guzenko O. P. Evaluation of the impact of European integration processes on the modernization of legal provisions of the functioning of regional customs in Ukraine

The purpose of the article is to study the peculiarities of the legal regulation of the activities of regional customs in the conditions of martial law in Ukraine, taking into account the European integration legislative norms and identifying directions that require further changes. The negative factors of influence on the work of regional customs, which were caused by military actions in Ukraine provoked by the Russian Federation, were studied. The role aspect of the necessity and expediency of the introduction of the legal norms of the European Union into the legislative regulators that regulate the activities of regional customs is revealed.

The authors reveal the content of the legislative regulations, which are based on the legal norms of the European Union and actually adapted in Ukraine recently in the activities of customs authorities, draw attention to the changes that affected the articles of the Customs Code of Ukraine in the context of regulating the procedure for drawing up customs declarations for goods classified within one commodity item according to the UCT of the ZED; accession of Ukraine to the Convention on the common transit procedure; the issue of implementation of the conceptual directions of reforming the system of bodies implementing the state customs policy. According to the results of the research, the authors came to the conclusion that there is an urgent need to introduce the principle of professionalism to the officials of the customs authorities, on which the effectiveness and quality of adaptation of the legislator's reforming actions depends.

© Кадала В. В., Гузенко О. П., 2022

The authors believe that, despite the military actions in Ukraine, it is necessary to continue to adapt the legal norms of the European Union in the work of the regional customs of Ukraine in areas that affect the functioning of customs warehouses and laboratories, taking into account the procedures of customs control.

The result of the implementation of legislative initiatives was to reduce the tax burden on small and medium-sized businesses for at least the period of martial law; the formation of an appropriate system of protection of the national market against offenses that have become active in the process of transporting products across the customs borders of Ukraine, from cases of the appearance of low-quality goods or services that are presented in customs procedures; suspension of unjustified actions of civil servants who, within their own powers, have an impact on the effectiveness of customs control and are able to reduce the effectiveness of fiscal policy if the employees neglect their functional duties.

Key words: *regional customs, legal norms; European Union, European integration intentions, customs procedures and formalities.*

Постановка проблеми та її актуальність. Воєнні дії в Україні, які розв'язані російським агресором, негативно вплинули на різні цикли її розвитку. Одним із болючих напрямків стали митні процедури та митні формальності. На даний час регіональні митниці потерпають від воєнних дій, а саме відмічається порушення логістичних зв'язків, великі митні склади фактично розгромлено (згоріли), а, як наслідок, основні імпортери, які формували вагому частку митних надходжень, майже припинили постачання товарів на територію України. Крім того, існує проблема організації митного оформлення на самих митницях, в зоні бойових дій, регіональні митниці не працюють, існують величезні проблеми з вантажами, які застала війна в дорозі, за скасуванням імпортного мита й ПДВ не встигає нормативне забезпечення всіх цих процесів, зараз дуже мало товарів оформлюють у режимі імпорту зі сплатою митних платежів, оскільки є відстрочення щодо товарів з переліку критичного імпорту. Лише зазначені головні проблеми призвели до профіциту зовнішньої торгівлі, бо експорту відправляють більше, аніж завозять імпорту. Стало очевидним, що негативні воєнні виклики вказали на негайне втручання законодавця в рамках зміни окремих статей Митного кодексу України, з врахуванням наявних базових правових норм Європейського Союзу, що має забезпечити досягнення дієвості та якості законодавчих ініціатив. Враховуючи зазначене, тема є актуальною та сучасною, потребує більш пильної уваги та поглибленого дослідження з боку політиків, законотворців та науковців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема законодавчого регламентування діяльності регіональних митниць, адаптації правових норм Європейського Союзу не є новою, проте не втрачає своєї актуальності, оскільки постійно обирається предметом обговорення на наукових дискусійних платформах, знаходить своє відображення в дисертаційних та монографічних дослідженнях науковців (О.Г. Мельник, М.Є. Адамів та А.В. Тодощук [1], К.О. Ващенко, П.В. Пашко, С.В. Онишко та ін. [2], О.П. Гребельник, С.В. Шевчук, О.Є. Сушкова та ін. [3], А.В. Єрмолаєва, Б.О. Парахонського, Г.М. Яворську, О.О. Резнікова та ін. [4], О.П. Борисенко [5], О.А. Фрадинського [6] та інші). Малодослідженим залишається питання осучаснення законодавчого регулювання діяльності регіональних митниць з урахуванням правових норм Європейського Союзу, особливої уваги потребують законодавчі зміни, що торкаються окремих статей Митного кодексу України, особливо в умовах воєнних дій в Україні. Така ситуація підкреслює сучасність та актуальність обраного напрямку дослідження.

Метою цієї статті є дослідження особливостей правового регулювання діяльності регіональних митниць в умовах воєнного стану в Україні з урахуванням євроінтеграційних законодавчих норм та визначенням напрямків, які потребують втручання законодавця.

Виклад основного матеріалу. Успішна діяльність регіональних митниць в Україні, перш за все, залежить від дієвості правових регуляторів, які здатні забезпечити повне та якісне виконання митних процедур та митних формальностей. При цьому важливого значення набуває своєчасність адаптації правових регуляторів Європейського Союзу, які здатні вплинути на підвищення якісних параметрів різних аспектів митних процедур, митних формальностей, на роботу митних складів та лабораторій, а також на проведення митного контролю і митного пост аудиту. Проблема набирає особливої актуальності в умовах воєнних дій в Україні. Водночас дане питання набирає особливого значення, оскільки 23 червня 2022 року Україні був наданий статус кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Ми погоджуємося з думкою науковців О.П. Гребельник, С.В. Шевчук та О.Є. Сушковою [3, с. 68] стосовно того, що в «умовах євроінтеграції досвід держав членів ЄС для України є пріоритетним, оскільки його застосування у вітчизняній практиці

сприятиме «підвищенню безпеки та полегшенню функціонування міжнародного ланцюга постачання товарів на глобальному рівні, оптимізації функцій і спроможностей митних служб у світлі викликів і можливостей XXI століття за рахунок зміцнення співпраці». В свою чергу, Н.Л. Авраменко, Т.М. Дорошенко та М.Е. Матвєєв [7, с. 57] звертають увагу на те, що «у сьогоденних умовах підвищується значення інтеграційних процесів, які… вимагають оновлення порядку організації більшості процесів, пов'язаних із захистом національного ринку та товаровиробника,…налагодження ефективної транскордонної торгівлі, врегулювання прикордонних взаємовідносин, що виникають між державами членами ЄС та Україною…».

Ураховуючи вищевикладене, варто зазначити, законодавець постійно приділяє увагу осучасненню окремих статей Митного кодексу України на основі правових норм Європейського Союзу. При цьому зазначений вид діяльності законодавця продовжується і в умовах воєнних дій в Україні. Так, 27 липня 2022 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні законопроект «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо врегулювання процедури складання митних декларацій на товари, які класифікуються у межах однієї товарної позиції згідно з УКТ ЗЕД, відповідно до Митного кодексу Європейського Союзу» [8]. Запропоновані Мінфіном зміни до Митного кодексу України спростили для бізнесу процес декларування товарів, а саме надано можливість групувати товари зі схожими характеристиками під одним кодом і наводити їх повний опис в одній графі митної декларації. Крім того, законодавець запропонував імплементувати європейські правила – групувати товари лише зі схожими характеристиками (у межах однієї товарної позиції УКТ ЗЕД). Разом із тим законодавець застерігає статтею 3, що зазначені умови не поширюються на: підакцизні товари; товари, до яких застосовуються різні ставки податку на додану вартість; товари, на які відповідно до законодавства встановлені кількісні обмеження імпорту або експорту; товари, щодо яких встановлено особливі види мита.

Позитивним є те, що законодавець вказаним законодавчим регулятором [8] вніс зміни не лише до статі 267 Митного кодексу України [9], а й виклав у новій редакції і доповнив статтю 280 такими нормами:

1) по-перше, за бажанням декларантів дозволяється спрощене декларування партії товарів, які класифікуються в різних товарних підпозиціях згідно з УКТ ЗЕД, за одним класифікаційним кодом за умови, що цьому коду відповідає найбільша ставка мита у межах однієї товарної позиції УКТ ЗЕД;

2) по-друге, таке спрощене декларування буде поширюватись і на експорт;

3) по-третє, для цілей застосування цієї норми відбуватиметься перерахунок специфічної ставки мита в адвалорну для справляння мита за найбільшою ставкою.

Доволі значні зміни до Митного кодексу України та інших споріднених законодавчих актів вносить законодавець Законом України від 15.08.2022 року «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [10]. У відповідності з даним правовим регулятором законодавець вперше вводить поняття «загальна декларація прибуття», яке пропонує розуміти як «повідомлення про товари, призначені для ввезення на митну територію України, у тому числі з метою транзиту, що містить відомості, необхідні для проведення аналізу ризиків з метою оцінки безпеки та надійності, надане митному органу у встановлені порядок і строки». Водночас законодавець викладає в новій редакції статтю 13 «Спрощення та переваги» Митного кодексу України [9]. У зв'язку з нововведеннями підприємство має право застосовувати такі спрощення: загальна гарантія; загальна гарантія із зменшенням розміру забезпечення базової суми на 50 відсотків; загальна гарантія із зменшенням розміру забезпечення базової суми на 70 відсотків; звільнення від гарантії; самостійне накладання пломб спеціального типу; процедура спрощеного декларування; процедура випуску за місцезнаходженням. Разом із тим пунктом 2 статі 13 законодавець констатує той факт, що «підприємство має право застосовувати інші спрощення, передбачені міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у порядку та на умовах, визначених такими міжнародними договорами та законодавством України з питань митної справи».

На погляд В. Крейденко [11], «саме цей закон реформує митну систему України відповідно до норм Євросоюзу, запроваджуючи європейські практики у здійсненні митної справи в Україні та готує національне законодавство до виконання організаційних заходів для приєднання нашої

держави до Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20 травня 1987 року [12], що є одним із зобов'язань України за Економічною частиною Угоди про асоціацію з ЄС».

30 серпня 2022 року законодавець приймає Закон України «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту» [13]. Зазначена Конвенція передбачила участь України у так званій Новій комп'ютеризованій транзитній системі (New Computerized Transit System – NCTS), яка використовується договірними сторонами. Разом із тим Конвенція сприяє ефективному захисту прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виступає основою для переміщення товарів між країнами-учасницями та допомагає значно спростити таке транспортування й логістику. На погляд законодавця, весь процес має здійснюється в рамках однієї транзитної процедури, за однією транзитною декларацією та із покриттям однією фінансовою гарантією, а авторизовані підприємства відправляють та отримують товари на своєму підприємстві без заїзду на митні термінали.

За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що саме NCTS як Нова комп'ютеризована транзитна система забезпечує практичну реалізацію норм Конвенції про процедуру спільного транзиту товарів між митницями країн-учасниць, а це, на даний час, 35 країн Європи: держави-члени ЄС, а також Великобританія, Туреччина, Сербія, Північна Македонія, Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн і Швейцарія [11]. Беззаперечним є той факт, що цей програмний продукт пов'язує митні служби в країнах-учасницях Конвенції, при цьому забезпечуючи проведення таких подій:

1) по-перше, дозволяючи обмін митними даними, обсягом митних перевезень, які намічено або уже здійснено транзитом;

2) по-друге, підвищує ефективність і безпеку процедури транзиту різного виду товарів, транспортних засобів та різного виду цінностей;

3) по-третє, дозволяє відстежувати вантажі в різних юрисдикціях з встановленням дотримання ними законодавчих вимог і норм;

4) по-четверте, покращує етапи проведення митного контролю, митних формальностей і процедур.

На погляд фахівців митної справи, після приєднання до Конвенції [13], митниці ЄС і регіональні митниці України матимуть в системі один транзитний документ. Отже, з'явиться можливість проведення перевірки підприємств резидентів з позиції, що саме вивезено з ЄС і чи відповідає це тому, що він ввіз. Зазначена процедура покращить боротьбу з шахрайством із супровідними документами, завдяки яким нечесний бізнес ухиляється від сплати митних зборів. На даний час митні надходження складають близько 35% надходжень Державного бюджету України. Крім того, поява можливості єдиного транзитного документу зменшує вартість митних процедур та час, необхідний для їх проходження, а, як наслідок, зменшує черги на кордоні, що означає швидший потік товарів.

На думку В. Крейденко [11], «особливістю режиму спільного транзиту є обов'язкове фінансове гарантування для всіх видів товарів та пломбування усіх переміщень». У даному випадку пломби накладатимуться на увесь транспорт, матимуть захисну функцію і будуть визнаватися в ЄС. Наслідком таких дій має стати підвищення безпеки перевезень. Дослідник звертає увагу також на застосування ряду спеціальних транзитних спрощень для трейдерів в рамках прийнятої Конвенції про процедуру спільного транзиту. До складу спеціальних транзитних спрощень законодавець включив:

1) по-перше, застосування загальної фінансової гарантії, загальної фінансової гарантії із зменшенням розміру забезпечення базової суми на 50% або 70%, звільнення від гарантії;

2) по-друге, можливість відправлення або отримання товарів без їх пред'явлення митниці (так званий «авторизований вантажовідправник» та «авторизований вантажоодержувач»), самостійного накладання пломб на вантажі.

Разом із тим законодавець констатує: «Трейдери мають можливість отримати дозволи на застосування декількох спрощень одночасно» [11].

Як зазначають Д. Накліцький та Є. Герасимчук [14], з початку введення воєнного стану Парламент, Уряд України та профільні органи виконавчої влади ухвалили значну кількість нормативно-правових актів, що не лише спрощують порядок митного оформлення товарів, транспортних засобів, а й надають певні пільги для імпортерів із застосуванням євроінтеграційного досвіду. Ці заходи були спрямовані на оперативне, безперешкодне та повноцінне забезпечення населення України та Збройних Сил України всім необхідним у такий складний час. Експерти звернули увагу на те, що «новації митного оформлення товарів стосувалися імпортних та експортних операцій, порядку роботи митних органів, правового регулювання ввезення деяких товарів тощо».

Водночас О. Кознова [15] вважає, що сприятиме розвитку українського виробництва та збіль-

шить надходження валютної виручки, зміцнить економіку України ратифікація Угоди № 1 у формі обміну листами між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії про внесення змін до Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, у разі її прийняття [16]. Передбачено, що у разі ратифікації Угода діятиме 12 місяців, але може бути продовжена за домовленістю між сторонами на новий термін. Експерти вважають, що завдяки скасуванню ввізних мит і тарифних квот український бізнес в перспективі матиме змогу збільшити експорт товарів з високою доданою вартістю.

Доцільно відмітити той факт, що останнім часом в Україні активізувалися законотворчі ініціативи в контексті податкових та митних реформ, які включали євроінтеграційні правові аспекти. Ми вважаємо, що основною метою їх адаптації стало відновлення роботи суб'єктів господарювання різного виду та обсягу в умовах воєнного стану [17, с. 72]. Результат упровадження законодавчих ініціатив мав спричинити:

1) по-перше, зменшення податкового навантаження на малий та середній бізнес, як мінімум, на період дії воєнного стану;

2) по-друге, формування належної системи захисту національного ринку від правопорушень, які активізувалися в процесах перевезення продукції через митні кордони України, від випадків появи неякісних товарів чи послуг, які представлено в митних процедурах;

3) по-третє, призупинення невиправданих дій державних службовців, які в межах власних повноважень мають вплив на ефективність митного контролю та здатні знизити результативність фіскальної політики за умови нехтування працівниками своїх функціональних обов'язків.

На наш погляд, цей перелік не є вичерпним, проте саме завдяки прискореній адаптації податкових та митних реформ з'явилася можливість його мінімізувати, що є вкрай необхідним, особливо в умовах воєнних дій [17, с. 72].

Беззаперечним є той факт, що впровадження законодавчих ініціатив у контексті правового регулювання діяльності регіональних митниць в умовах воєнного стану в Україні, з урахуванням євроінтеграційних законодавчих норм, залежить від вміння службовців регіональних митниць їх адаптувати. З цього приводу доцільно згадати розпорядження КМУ № 569-р від 13 травня 2020 року [18], яким законодавець у складі Плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику розділом V «Прозорість та контрольованість реформи» п. 35-36, чітко визначив взаємозв'язок з євро інтеграційними нормами , а саме:

1) приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ та створення транзитної системи, яка підтримує ефективний митний контроль, використовує сучасні технології під час здійснення контролю за доставкою товарів (підготовка проектів нормативно-правових актів для забезпечення впровадження режиму спільного транзиту; запровадження функції із забезпечення роботи з підтримки для надання підприємствам і співробітникам митниці необхідних технічних та/або процедурних консультацій щодо здійснення транзитних процедур відповідно до положень Конвенції про процедуру спільного транзиту; навчання персоналу митниць щодо здійснення транзитних процедур відповідно до положень Конвенції про процедуру спільного транзиту; запровадження системи спільного транзиту між Україною та Договірними Сторонами Конвенції про процедуру спільного транзиту);

2) виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в частині наближення до митного законодавства Європейського Союзу (Регламент (ЄС) № 952/2013 [19], Делегований Регламент (ЄС) № 2015/2446, Регламент Комісії (ЄС) № 2015/2447 [20], Регламент Ради (ЄС) № 1186/2009) [21] (підготовка передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, проектів законодавчих актів; запровадження моніторингу практики застосування положень законодавства України, яке було наближено до законодавства ЄС).

Ми вважаємо, прийняття вказаного законодавчого регулятора підтверджує не лише євроінтеграційні наміри України, а й підкреслює доцільність та необхідність адаптування принципу професіоналізму посадовим особам митних органів [22, с. 8]. При цьому потребують удосконалення на основі правових норм Європейського Союзу такі напрямки роботи регіональних митниці України, як підвищення якісних параметрів та взаємозв'язку в роботі службовців митних складів, митних лабораторій та митного контролю. Адаптація правових норм Європейського права надасть можливість отримати зворотній взаємозв'язок

з відповідними службами провідних країн, що позитивно вплине на подолання митних порушень та контрабанди в майбутньому.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити ряд висновків. По-перше, Україна через законодавчі регулятори підтверджує свої євроінтеграційні наміри, незважаючи на повномасштабну війну. Наша держава невпинно рухається до євроінтеграції, все глибше і глибше інтегруючи та синхронізуючи економічні процеси з ЄС. По-друге, в умовах воєнного стану в Україні законодавець активізував свої дії щодо правових ініціатив у сфері функціонування регіональних митниць. По-третє, протягом 2022 року законодавець вносить зміни до окремих статей Митного кодексу України в контексті врегулювання процедури складання митних декларацій на товари, які класифікуються у межах однієї товарної позиції згідно з УКТ ЗЕД, відповідно до Митного кодексу Європейського Союзу; питання виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту; питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику. По-четверте, назріла нагальна потреба у впровадженні принципу професіоналізму посадовим особам митних органів, від яких залежить дієвість та якість адаптування реформаторських дій законодавця. По-п'яте, наступним кроком адаптації правових норм Європейського Союзу в роботі регіональних митниць Україні мають стати напрямки, які торкаються функціонування митних складів та лабораторій з врахуванням процедур проведення митного контролю.

Література

1. Мельник О.Г., Адамів М.Є., Тодощук А.В. Реформування митної системи України в умовах європейської інтеграції : монографія. Львів : Міські інформаційні системи, 2018. 215 с.

2. Модернізація податкової та митної політики в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України : монографія / К.О. Ващенко, П.В. Пашко, С.В. Онишко та ін. ; за наук. ред. д. е. н., проф. П.В. Пашка, д. е. н., проф. С.В. Онишко. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 518 с.

3. Розвиток митної політики України в контексті реалізації економічної функції держави : монографія / О.П. Гребельник, П.В. Пашко, С.В. Шевчук, О.Є. Сушкова та ін.; за ред. д. е. н., проф. О.П. Гребельника. Ірпінь: Університет ДФС України, 2021. 266 с.

4. Європейський проект та Україна : монографія / А.В. Єрмолаєв, Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська, О.О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2012. 192 с.

5. Борисенко О.П. Зовнішньоекономічна політика держави: концепція, стратегія, механізми реалізації : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 404 с.

6. Система управління ризиками в державній митній справі України: монографія / за заг. ред. О.А. Фрадинського. Хмельницький : Науководослідний центр митної справи НДІ ФП УДФСУ. 2019. 228 с.

7. Авраменко Н.Л., Дорошенко Т.М., Матвєєв М.Е. Проблеми митного контролю в контексті європейської інтеграції України. *Економіка та держава*. 2022. № 1. С. 55–60.

8. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо врегулювання процедури складання митних декларацій на товари, які класифікуються у межах однієї товарної позиції згідно з УКТ ЗЕД, відповідно до Митного кодексу Європейського Союзу: Закон України від 27 липня 2022 року № 2458 – IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2458-20#Text.

9. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. С. 9. Ст. 1175.

10. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 15 серпня 2022 року № 2510 – IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#Text.

11. Крейденко В. Митний безвіз: як новий закон вплине на економічну євроінтеграцію України. URL: https://realist.online/ukr/ekonomika/mitnij-bezviz-jak-novij-zakon-vpline-na-ekonomichnu-jevrointehratsiju-ukrajini.

12. Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20.05.1987. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-87#n5.

13. Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту : Закон України від 30 серпня 2022 № 2555 – IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text.

14. Накліцький Д., Герасимчук Є. Митне оформлення товарів на період воєнного стану: ключові новації для бізнесу: Дія Сіті. Актуальна добірка матеріалів для експертів LIGA ZAKON. URL: https://biz.ligazakon.net/news/210518_mitne-oformlennya-tovarv-na-perod-vonnogo-stanu-klyuchov-novats-dlya-bznesu.

15. Кознова О. Ратифіковано Угоду з Великою Британією, яка стосується скасування мит на товари. Дія Сіті. LIGA ZAKON. 20 червня 2022. URL: https://biz.ligazakon.net/news/211966_ratifkovano-ugodu-z-velikoyu-britanyu-yaka-stosutsya-skasuvannya-mit-na-tovari.

16. Про ратифікацію Угоди N 1 у формі обміну листами між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії : Проект Закону України від 30.05.2022 р. № 0155. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JI07483I?an=1.

17. Кадала В., Гузенко О. Окремі аспекти законодавчих інновацій в умовах воєнного стану: митні органи України. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 2(79) . С. 71–79.

18. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику : Розпорядження КМУ від 13 травня 2020 р. № 569-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text.

19. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Союзу (нова редакція)(OB L 269 10.10.2013, с. 1). Редакція від 25.07.2019, підстава – 984_028-15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-13#n4.

20. Делегований Регламент Комісії (ЄС) № 2015/2446 від 28 липня 2015 року на доповнення Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 стосовно детальних правил щодо певних положень Митного кодексу Союзу : (ob l 343, 29.12.2015, с. 1) (Редакція від 25.07.2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_028-15#n2.

21. Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2015/2447 від 24 листопада 2015 року щодо детальних правил імплементування певних положень Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу (OB L 343, 29.12.2015, с. 558). Редакція від 14.06.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-15#Text

22. Кадала В.В., Гузенко О.П. Організація діяльності підрозділів митної служби України : навч. посіб. / за заг. ред. С.С. Вітвіцького. Львів : Видавець Марченко Т.В., 2022. 279 с.

Кадала В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
та економічної безпеки
Донецького державного університету
внутрішніх справ,
голова юридичної клініки «Правовий захист»

Гузенко О. П.,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
та економічної безпеки
Донецького державного університету
внутрішніх справ

УДК 347.65
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.22

МОДИФІКАЦІЯ СПАДКОВИХ ПРАВ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Кармаза О. О.

У статті розкрито особливості спадкування в умовах дії в Україні воєнного стану та євроінтеграційних процесів. Окреслено шляхи удосконалення регулювання спадкових відносин в Україні, надано пропозиції про внесення змін до Цивільного кодексу України. Проведено науково-практичний аналіз норм спадкового законодавства України на їх відповідність принципу верховенства права. Акцентується увага на елементах принципу верховенства права, зміст якого розкрито в рішеннях Європейського Суду з прав людини. Досліджено дію конституційного принципу верховенства права в спадковому праві України. Об'єктом дослідження є спадкові відносини, які виникають у зв'язку із реалізацією громадянами права на спадкування та які обтяжені дією правового режиму воєнного стану на території України. Метою дослідження є науково-практичний аналіз норм спадкового законодавства, прийнятого під час дії воєнного стану в Україні (2022 р.). Запропоновано авторське бачення модифікації права на спадкування в умовах дії воєнного стану. Доведено, що забезпечення в спадковому праві дії принципу верховенства права в умовах воєнного стану, а також у повоєнний та інші періоди полягає в тому, щоб: нотаріуси, суді та інші особи, на яких законом покладено здійснення захисту спадкових прав громадян, діяли відповідно до Конституції та законів України, уникали дискримінації за будь-якою ознакою; спадкове законодавство України було прозорим, а застосування – ефективним та своєчасним; норми захищали спадкові права громадян, а внесення змін до нього відбувалося у спосіб, визначений законом. Встановлено, що для науки та практики залишаються актуальними та потребують подальших наукових досліджень проблеми, пов'язані із застосуванням цифровізації спадкового процесу. Методологічною основою дослідження є філософсько-правові засади пізнання соціальних явищ, зокрема тих, що стосуються охорони, захисту та відновлення прав осіб (громадян та юридичних осіб) у спадковому процесі. У статті застосовано діалектичний, системно-структурний, нормативно-логічний, соціологічний, порівняльно-правовий методи пізнання.

© Кармаза О. О., 2022

Ключові слова: *спадкування, спадковий процес, права людини, воєнний стан, євроінтеграція.*

Karmaza O. O. Modification of inheritance rights under martial law and European integration processes

The article reveals the peculiarities of inheritance in the conditions of martial law and European integration processes in Ukraine. Ways to improve the regulation of inheritance relations in Ukraine are outlined, and proposals for amendments to the Civil Code of Ukraine are provided. A scientific and practical analysis of the norms of the inheritance legislation of Ukraine for their compliance with the principle of the rule of law was carried out. Attention is focused on the elements of the principle of the rule of law, the content of which is revealed in the decisions of the European Court of Human Rights. The effect of the constitutional principle of the rule of law in the inheritance law of Ukraine has been studied. The object of the study is inheritance relations that arise in connection with the realization of the right to inheritance by citizens and which are burdened by the effect of the legal regime of martial law on the territory of Ukraine. The purpose of the study is a scientific and practical analysis of the norms of inheritance legislation adopted during the martial law in Ukraine (2022). The author's vision of the modification of the right to inheritance in the conditions of martial law is proposed. It has been proven that ensuring the operation of the principle of the rule of law in the conditions of martial law, as well as in post-war and other periods in inheritance law consists in the fact that: notaries, courts and other persons entrusted by law with the protection of the inheritance rights of citizens, act in accordance with the Constitution and the laws of Ukraine, avoid discrimination on any grounds; the inheritance legislation of Ukraine was transparent, and its application was effective and timely; norms protected the hereditary rights of citizens, and amendments to them took place in the manner determined by law. It was established that the problems related to the application of digitalization of the inheritance process remain relevant for science and practice and require further scientific research. The methodological basis of the research is the philosophical and legal basis of knowledge of social phenomena, in particular those related to the protection, protection and restoration of the rights of individuals (citizens

and legal entities) in the inheritance process. The article uses dialectical, systemic-structural, normative-logical, sociological, comparative-legal methods of cognition.

***Key words**: inheritance, inheritance process, human rights, martial law, European integration.*

Постановка проблеми. Ніхто не може заперечити факт, що кожна людина є смертною. Відтак після її смерті постають вічні питання: «Хто є спадкоємцем?» «Що входить до складу спадщини?» тощо. Спадкування – це процес, який розпочинається зі смертю спадкодавця та закінчується із вдачею свідоцтва про право на спадщину. Разом з тим, при практичному застосуванні норм спадкового права виникає багато складнощів, особливо під час дії воєнного стану на території України. Наприклад, як застосувати норми Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 із наступними змінами, якщо вони суперечать нормам цивільного законодавства України. Крім того, на складність процесу спадкування вказує і зростаюча щороку кількість цивільних справ у суді, а також справ, обтяжених іноземним елементом. Можемо спрогнозувати, що у зв'язку із проявом агресії (воєнними діями) росії на території України кількість спадкових справ в нотаріальному та цивільному процесах зросте. Тому спадкові відносини є предметом наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень. Вітчизняні наукові праці у сфері спадкування пропонуємо умовно поділяти на декілька груп. Наприклад, це наукові розвідки щодо спадкування, які розкривають загальні питання (праці В. Борисової, Ю. Заіки, О. Кухарєва, З. Ромовської, І. Спасибо-Фатєєвої, Р. Стефанчука, О. Печеного та ін.), питання спадкових відносин в міжнародному приватному праві (праці О. Гріненко, В. Кисіля, В. Калакури, О. Кармази, М. Михайлів та ін.), питання спадкових відносин в нотаріальному процесі (праці М. Бондарєвої, С. Рабовської, С. Фурси та ін.) тощо. Дослідивши їх зміст, дійдемо висновку, що текст більшості наукових статей містить аналіз спадкового законодавства України. Разом з тим українське спадкове законодавство не є чимось закам'янілим, навічно прийнятим. Розвиток сучасних спадкових відносин в Україні в контексті обтяження їх дією правового режиму воєнного стану, наближенням законодавства України до законодавства Європейського Союзу тощо змусив науковців та практиків оновити дослідження.

Метою статті є науково-практичний аналіз норм законодавства України у сфері спадкування, які набули чинності в період дії воєнного стану, а також їх аналіз на відповідність норм принципу верховенства права загалом та принципу юридичної визначеності зокрема.

Виклад матеріалу. Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64, затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX [1], на всій території Україні введено воєнний стан, який, нині продовжує діяти та зумовлює модифікацію спадкових прав осіб, а в юриспруденції – нові наукові дослідження.

Відносини у сфері спадкування регулюються в Україні національним законодавством України, а саме: Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України, як-от: «Про нотаріат», «Про міжнародне приватне право», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», чинними міжнародними договорами України (наприклад, Конвенцією про колізію законів, які стосуються форми заповітів (Гаага, 1961 р.), Базельською Конвенцією про створення системи реєстрації заповітів (1972 р.)), а також підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» від 22 лютого 2012 р. із наступними змінами, Наказом Міністерства юстиції України «Про забезпечення організації доступності населення до нотаріальних послуг та поліпшення роботи із надання таких послуг» від 7 липня 2014 р. із наступними змінами, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» від 28 лютого 2022 р. № 164 тощо.

Кожне джерело регулювання спадкових відносин є предметом дослідження практиків і теоретиків. Разом з тим предметом нашого дослідження є законодавчі акти України у сфері спадкування, прийняті в період дії воєнного стану (2022 р.), та чинні норми Цивільного кодексу України, які, на нашу думку, потребують доповнення у зв'язку із дією воєнного стану. У зв'язку з цим звернемо увагу на деякі їх дискусійні аспекти та вкажемо шляхи вирішення.

1.Особливості дії юридичних джерел регулювання спадкових відносин.

Відповідно до ст. 4 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) основним актом цивільного законодавства, який регулює спадкові відносини, є ЦК. Крім того, відносини регулюються й іншими законами України. Зокрема, законами України «Про нотаріат», «Про міжнародне приватне право», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий

режим на тимчасово окупованій території України» та ін. Так, наприклад, згідно зі ст. 11-1 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон) в умовах дії воєнного стану рішенням Кабінету Міністрів України положення ст. 11-1 Закону можуть бути поширені на тимчасово окуповані території України (далі – ТОТ), визначені в пункті 3 частини першої ст. 3 Закону.

Під ТОТ розуміються частини території України, в межах яких збройні формування Росії та її окупаційна адміністрація встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Росії встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Росії (ст. 1 Закону). Відповідно до пункту три частини першої ст. 3 Закону ТОТ є інша сухопутна територія України, внутрішні морські води і територіальне море України, визнані в умовах воєнного стану ТОТ рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указом Президента України.

Тобто зміст ст. ст. 1, 3 та 11-1 Закону дозволяє зробити висновок, що в умовах дії воєнного стану лише на ТОТ, які визнані такими на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України, постановам Уряду як нормативно-правовим актам у сфері спадкування надано вищої юридичної сили.

Вважаємо, що правова конструкція «можуть бути поширені», використана в ст. 11-1 зазначеного Закону, не дає чіткої відповіді щодо того, за яких обставин можуть поширюватися чи не поширюватися рішення Кабінету Міністрів України на ТОТ.

В Доповіді Венеційської комісії № 512/2009 «Верховенство права» (The Rule of Law), схваленій на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року, акцентується увага на дотриманні в законах принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними [2]. Європейський Суд з прав людини неодноразово звертав увагу на необхідності додержанні цього принципу в законодавстві України. Так, про це йдеться у справах «Єлоєв проти України» (заява № 17283/02), «Вєренцов проти України» (заява № 20372/11), «Новік проти України» (заява № 48068/06), «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11), «Зеленчук і Цицюра проти України» (заяви № 846/16 та № 1075/16), «Романюк проти України» (заява № 77909/12), «Білоцерківська проти України» (заява № 17313/13) та ін.

На зв'язок між принципом юридичної визначеності та принципом верховенства права звертає увагу й Конституційний Суд України. Відповідно до правових позицій Суду, елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Отже, враховуючи правові позиції Конституційного Суду України, Європейського Суду з прав людини, норми ст. 19 Конституції України, Закон мав би містити достатні і завершені правові механізми реалізації його положень. Відтак потребує уточнення або виключення із статті Закону словосполучення «можуть бути». Принагідно зазначимо, що Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25 квітня 2022 року № 75, який визначає перелік територіальних громад, розташованих в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), не є актом України в розумінні аналізованої статті Закону.

Дискусійним є пункт 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 із наступними змінами, який визначає особливості спадкування, вказуючи, що перебіг строку для прийняття спадщини або відмови від її прийняття зупиняється на час дії воєнного стану, але не більше ніж на чотири місяці. Свідоцтво про право на спадщину видається спадкоємцям після закінчення строку для прийняття спадщини. Тобто в судовій і нотаріальній практиці слід звернути увагу, що для спадщини, 6-місячний строк для прийняття якої не сплинув до набрання чинності пункту 3 Постанови, або яка відкрилася під час дії воєнного стану, строк для її прийняття (відмови) є 10 місяців (6+4). Цей строк може бути меншим у разі припинення воєнного стану.

Разом із тим зміна строку прийняття спадщини на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 в нотаріальній та судовій практиці може породити різні шляхи її застосування. Так, при прийнятті цієї постанови 28.02.2022 р. пункт 3 був відсутній. Тобто строк прийняття спадщини на момент прийняття Постанови та до 6.03.2022 р. визначався лише на підставі норм ст. 1270 Цивільного кодексу України. Змінами, внесеними в зазначену Постанову

6.03.2022 р., Постанову доповнили пунктом 3, відповідно до якого «на час дії воєнного стану перебіг строку для прийняття спадщини зупиняється». Відтак у разі якщо спадщина відкрилася з 6.03.2022 р. по 24.06.2022 р., строк для її прийняття зупинено на час дії воєнного стану. Строк прийняття спадщини обчислювати за формулою 6+4 слід лише після 24.06.2022 р., оскільки відповідні зміни в Постанову внесені лише 24.06.2022 р. Такий висновок ґрунтується на підставі дії норми ст. 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Дискусійність норми також зумовлена неузгодженістю її змісту із нормами книги «Спадкове право» ЦК, які не містять таких особливостей спадкування. Крім того, ст. 4 ЦК передбачено, що якщо постанова Кабінету Міністрів України суперечить нормам ЦК, застосовуються норми ЦК. Тому, враховуючи наявність відносин у сфері спадкування, обтяжених дією воєнного стану, беручи за основу конституційні принципи верховенства права, законності, принцип дії норм законів в часі та в просторі тощо, пропонуємо внести зміни в ЦК.

Наказом Міністерства юстиції України від 11 березня 2022 року № 1118/5 «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів у сфері нотаріату», що набрав чинності 19 березня 2022 року, внесені зміни, зокрема, до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5 та передбачено спрощену процедуру заведення спадкової справи. Так, в умовах дії воєнного або надзвичайного стану спадкова справа заводиться за зверненням заявника будь-яким нотаріусом України, незалежно від місця відкриття спадщини. Разом з тим, відповідні зміни в ст. 1269 ЦК не внесено, що вказує на дискусійність та спірність норми наказу.

Крім того, норми вказаного Наказу порушують принцип правової визначеності, зміст якого розкрито вже вище, оскільки порядок передачі спадкових справ, заведених не за місцем відкриття спадщини, в розумінні ст. 1269 ЦК, від одного нотаріуса іншому законодавством не визначено, а відтак це породить різну нотаріальну практику. Тож є необхідність внесення змін в законодавство України щодо врегулювання відносин (визначення порядку) передачі спадкових справ, заведених нотаріусом не за місцем відкриття спадщини.

Крім того, потребує узгодження п. 4 зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України із нормами ЦК в частині розширення переліку осіб, які мають право посвідчувати заповіти. Так, наприклад, ст. ст. 1251 та 1252 ЦК не передбачено, що начальник табору для військовополонених може посвідчувати заповіт військовополоненого. Тож з метою дотримання принципу верховенства права, принципу юридичної визначеності, принципу законності відповідно до правових позицій Європейського Суду з прав людини, Конституційного Суду України, на нашу думку, доцільно внести відповідні зміни в ЦК.

2. Форми заповіту в умовах дії воєнного стану.

Вимоги до форми заповіту, встановлені ст. 1247 ЦК, відповідно до яких заповіт: складається в письмовій формі, із зазначенням місця та часу його складення; особисто підписується заповідачем або відповідно до вимог ст. 207 ЦК; посвідчується нотаріусом або іншими особами, визначеними у ЦК. Дотримання письмової форми заповіту є однією з умов дійсності заповіту (постанова Верховного Суду від 23 жовтня 2018 року у справі № 522/904/16-ц, від 03 липня 2019 у справі № 725 /2412/15-ц).

Разом з тим, Україна, приєднавшись до Конвенції про колізії законів, які стосуються форми заповітів, із застереженням на підставі Закону № 1772-VI від 17.12.2009, застерегла, що згідно зі ст. 10 Конвенції вона залишає за собою право не визнавати заповіти, вчинені громадянами України в усній формі, крім як за виняткових обставин. Тож у виняткових обставинах за умови, що відносини мають іноземний елемент у значенні Закону «Про міжнародне приватне право», громадяни України можуть укласти усний заповіт, який буде визнано в Україні. Тобто Конвенція, яка діє на території України відповідно до норм Конституції, є джерелом регулювання спадкових відносин з іноземним елементом, передбачає усну форму заповіту для громадян України. Але такий заповіт може бути складено громадянином України у виняткових обставинах (наприклад, коли існують загрози життю та здоров'ю заповідачу). Разом із тим термін «виняткові обставини» національне законодавство України не розкриває, що також вказує на недодержання в національному законодавстві України принципу юридичної визначеності як елементу принципу верховенства права. Тож, на нашу думку, Закон «Про міжнародне приватне право» потребує відповідних змін.

Вважаємо, що в умовах дії в Україні воєнного чи надзвичайного стану, беручи за основу норми

іноземного законодавства щодо усних заповітів (Ізраїлю, Іспанії, Польщі, Угорщини, Швейцарії та ін.), зважаючи на вимоги ст. 205 ЦК, підтримуючи наукові ідеї про запровадження простої письмової форми заповіту (Ю. Заіка, М. Михайлів, Р. Калаур, В. Кисіль та ін.), продовжуючи наш наукові думки щодо запровадження усної форми заповіту [3], пропонуємо внести зміни до ЦК та надати за виняткових обставин, у випадку дії воєнного чи надзвичайного стану, право громадянам укладати заповіти:

1) в усній формі перед 2 і більше свідками, які розуміють мову, якою висловлено волю заповідача, і при цьому заявлено, що ця воля є його заповітом, із/без використання технічних засобів комунікації (гаджетів). Усний заповіт втрачає чинність протягом наприклад, 2 місяців, за умови якщо один із свідків не заявив нотаріусу про складення такого заповіту та заповідач залишився живим;

2) в електронній формі (Е-заповіт), які підписуються електронним підписом заповідача і складаються із застосуванням Порталу «Дія: Державні послуги онлайн». При цьому можливе складення заповіту в письмовій електронній формі чи усній формі з використання сучасних технічних засобів комунікації (гаджетів) (прикріплення звукового файлу).

Принагідно зазначимо, що тема застосування сучасних технічних засобів комунікації при укладенні правочинів загалом та заповітів зокрема є актуальною [4], але потребує подальших наукових досліджень.

3. *Цифровізація нотаріального та цивільного процесів як елемент охорони та захисту спадкових прав громадян в Україні*.

Суспільні відносини, які виникли та розвиваються у зв'язку з дією на території України воєнного стану, зумовили запровадження сучасних, дієвих та належних механізмів захисту спадкових прав осіб в нотаріальному та цивільному процесах.

В Україні вже зроблено вагомі кроки щодо удосконалення нотаріального процесу шляхом його цифровізації. Так, наприклад, 15 лютого 2022 р. прийнято за основу проект закону № 5644 від 10.06.2021 р. Разом з тим деякі його норми мають дискусійний характер та не регулюють відносини, які виникли під час дії воєнного стану. Тож, крім висвітлених вище проблем, актуальним є питання стосовно відновлення втрачених або зіпсованих нотаріальних документів, зокрема, таких як заповіт, свідоцтво (про право на спадщину) тощо. У зв'язку з цим пропонуємо в проекті врегулювати відносини щодо оцифрування наявних документів в заведених вже спадкових справах із застосуванням Порталу «Дія» удосконалити норми системи Е-нотаріату в частині вчинення нотаріальних дій в електронній формі із застосуванням режиму відеоконференції (онлайн-режим).

Окремо слід звернути увагу й на експериментальні проекти, які запровадженні на підставі законодавчих актів Кабінету Міністрів України у сфері е-нотаріату та які наближують національне законодавство України до законодавства Європейського Союзу.

Зокрема, йдеться про Постанову Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1444 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо поетапного запровадження Єдиної державної електронної системи е-нотаріату», якою визначено поетапне запровадження Єдиної державної електронної системи е-нотаріату до 31 грудня 2023 року, а також Постанову Кабінету Міністрів України від 1 липня 2022 р. № 745 «Про затвердження Правил формування та проведення перевірки нотаріального документа з електронним ідентифікатором», якою визначено процедуру формування в Єдиній державній електронній системі е-нотаріату нотаріального документа з електронним ідентифікатором, а також процедуру проведення його перевірки нотаріусами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими заінтересованими особами.

Здійснивши науково-практичний аналіз цих та інших законодавчих актів у взаємозв'язку із Конституцією України, Законом України «Про нотаріат», зазначимо, що законодавчі акти Уряду надають право, а не обов'язок нотаріусу сформувати нотаріальний документ з QR-кодом. На нашу думку, пункт 6 Постанову Кабінету Міністрів України від 1 липня 2022 р. № 745, який визначено, що формування нотаріального документа з QR-кодом може здійснювати нотаріус, який відповідно до законодавства отримав доступ до Системи е-нотаріату, не відповідає принципу юридичної визначеності, на дотримання його неодноразово наголошував Європейський Суд з прав людини, Конституційний Суд України, та про який йшлося вище. Вважаємо, що законодавчі акти повинні чітко визначати права та обов'язки нотаріуса і не містити правових конструкцій із словом «може». В іншому випадку слід було б визначити випадки, коли нотаріус «може» і випадки, коли нотаріус «не може» сформувати нотаріальний документ з QR-кодом.

Також пропонуємо внести зміни до Закону «Про судоустрій та статус суддів», а також ЦПК

України щодо запровадження на період дії воєнного стану в судочинстві особливої онлайн роботи суду (дистанційного режиму), визначивши порядок, підстави, межі, строки онлайн-розгляду і вирішення цивільних справ з дотриманням принципів та завдань цивільного судочинства. Застосування дистанційного режиму може відбуватися за аналогією із застосуванням дистанційного режиму засідань Центральної виборчої комісії, визначеного Законом України «Про Центральну виборчу комісію». Відтак на науковому рівні доцільно розширити зміст поняття «захист прав у цивільному судочинстві» в частині запровадження дистанційного режиму правосуддя.

Вбачається доцільним продовжити розробку теми щодо цифровізації нотаріату та правосуддя шляхом залучення штучного інтелекту, яка відповідає Європейській етичній хартії використання штучного інтелекту в судових системах і реаліях, що їх оточують, Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні тощо, та може бути предметом окремого проекту закону України.

Зважаючи на викладене, зазначимо, що забезпечення дії конституційного принципу верховенства права та його складового елементу – принципу юридичної визначеності в спадковому праві, обтяженому дією воєнного стану, а також у повоєнний та інші періоди полягає в тому, щоб: нотаріуси, судді та інші особи, на яких законом покладено здійснення захисту спадкових прав громадян, діяли відповідно до Конституції та законів України, уникали дискримінації за будь-якою ознакою; спадкове законодавство України було чітким, зрозумілим, прозорим, а застосування – ефективним та своєчасним; норми захищали спадкові права громадян, а внесення змін до нього відбувалося у спосіб, визначений законом.

Наявність дискусійних та неузгоджених норм спадкового законодавства не сприяють захисту спадкових прав громадян в контексті дії принципу верховенства права, ефективному та своєчасному регулювання спадкових відносин в умовах дії воєнного стану та можуть «породити» різну судову та нотаріальну практики. Шлях вирішення проблеми – внесення змін до Цивільного кодексу України та іншого спадкового законодавства України.

Література

1. Законодавчі акти України, використані в цій статті, розміщені Веб-портал *Верховна Рада України*. URL: https://www.rada.gov.ua/news/zak (дата звернення: 21 листопада 2022 р.).

2. Доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Верховенство права». *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

3. Кармаза О.О. Міжнародно-правовий аналіз спадкування за заповітом. Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. Випуск 41. Частина І. Київ : КНУ імені Тараса Шевченка. ІМВ, 2003. С. 138–139.

4. Калаур І.Р. Сучасні тенденції щодо форми заповіту. URL: http://ppp-journal.kiev.ua/archive/2016/16/19.pdf (дата звернення: 21 листопада 2022 р.).

Кармаза О. О.,
доктор юридичних наук, професор,
професор Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4895-5220

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.23

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Андрієнко І. С.

У статті досліджуються ключові аспекти розвитку законодавства про соціальне забезпечення в умовах євроінтеграційних процесів в Україні. Наголошено на необхідності вдосконалення існуючої системи соціального захисту України, що передбачає прийняття законодавства, яке б відповідало сьогоднішнім реаліям.

Досліджено сутність та змістовні аспекти основних міжнародних та європейських актів з прав людини. Окрема увага звернена на Конвенцію МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952 р.), яка є найзмістовнішим міжнародно-правовим актом, на положення Європейської соціальної хартії (переглянутої) та Європейського кодексу соціального забезпечення.

З'ясовано, що ратифікація Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) відкрила перспективи імплементації міжнародних стандартів соціального забезпечення та вироблення відповідних правових механізмів у вітчизняному законодавстві. Однак, ратифікація Європейської соціальної хартії (переглянутої) мала досить вибірковий характер за неможливості на сьогодні створити умови для реалізації ряду положень хартії.

Вироблено позицію з приводу того, що діюче законодавство України повністю відповідає положенням Переглянутого кодексу соціального забезпечення у частині переліку соціальних ризиків, рівнем охоплення, а також періодами соціальних виплат. Так, частина із них передбачається системою соціального страхування, а інша – забезпечується системою державної соціальної допомоги. Але поряд з цим, ряд положень Кодексу, які стосуються рівня соціальних допомог, пенсій залишаються в Україні на низькому рівні.

З'ясовано, що в цілому національне законодавство містить необхідні основи для впровадження соціальних стандартів Європейського співтовариства. Зроблено висновки про необхідність вироблення єдиної концепції соціального розвитку, яка відповідала б сучасному періоду економічних перетворень в державі.

Ключові слова: *соціальне забезпечення, міжнародні соціальні стандарти, європейські соціальні стандарти, джерела права соціального забезпечення, імплементація норм європейського соціального права.*

© Андрієнко І. С., 2022

Andriienko I. S. Internationall social security standards in context European integration processes in Ukraine

The article examines key aspects of the development of legislation on social security in the context of European integration processes in Ukraine. It was emphasized the need to improve the existing system of social protection of Ukraine, which involves the adoption of legislation that would correspond to today's realities.

The essence and meaningful aspects of the main international and European acts on human rights have been studied. Particular attention is paid to the ILO Convention No. 102 "On Minimum Standards of Social Security" (1952), which is the most comprehensive international legal act, to the provisions of the European Social Charter (revised) and the European Code of Social Security.

It was found that Ukraine's ratification of the European Social Charter (revised) opened up prospects for the implementation of international standards of social security and the development of relevant legal mechanisms in domestic legislation. However, the ratification of the European Social Charter (revised) was quite selective due to the impossibility to create conditions for the implementation of a number of charter provisions.

A position has been developed regarding the fact that the current legislation of Ukraine fully complies with the provisions of the Revised Code of Social Security in terms of the list of social risks, the level of coverage, as well as the periods of social benefits. Yes, part of them is provided by the social insurance system, and the rest is provided by the state social assistance system. But along with this, a number of provisions of the Code concerning the level of social benefits and pensions remain at a low level in Ukraine.

It was found that, in general, the national legislation contains the necessary foundations for the implementation of the social standards of the European Community. Conclusions were made about the need to develop a single concept of social development that would correspond to the current period of economic transformations in the state.

Key words: *social security, international social standards, European social standards, sources of social security law, implementation of norms of European social law.*

Постановка проблеми та її актуальність. Право на соціальне забезпечення як одне з основних прав, визнаних світовою спільнотою та зафіксованих у базових міжнародно-правових актах, реалізується за допомогою національних зусиль та міжнародного співробітництва. Прагнення України стати повноправним членом Європейського співтовариства передбачає необхідність існування в державі якісного механізму соціального захисту, який відповідає міжнародним стандартам та забезпечує гідний рівень і якість життя населення. Водночас система соціального забезпечення, створювана з метою реалізації даного права з урахуванням стану економіки, демографічних, соціально-політичних та інших особливостей, має національний характер, а тому проблема пошуку та закріплення таких нормативних стандартів, які адекватно б відображали особливості розвитку національної економіки та досягнутий рівень міжнародно-правового регулювання соціального захисту її громадян залишається вкрай актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій у сфері права соціального забезпечення свідчить про те, що питання запровадження міжнародних соціальних стандартів були і є об'єктом досліджень багатьох учених. Свого часу до означеної проблематики звертались Н.Б. Болотіна, Е.С. Бондарева, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, М.М. Феськова та ін. Разом з тим, стан соціально-забезпечувального законодавства характеризується суттєвою нестабільністю, а також незабезпеченістю економічного й фінансового обґрунтування механізму реалізації. А тому, вдосконалення існуючої системи соціального захисту України передбачає прийняття законодавства, яке б відповідало сьогоднішнім реаліям.

Метою статті є аналіз ключових положень міжнародного та європейського соціального законодавства як джерела соціальних стандартів та виявлення можливостей їх реалізації у національному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Імплементація Україною міжнародних соціальних стандартів є чинною складовою участі нашої держави у міжнародно-правових інституціях та виконання своїх міжнародно-правових зобов'язань у даній сфері. Існуюча система міжнародного соціального законодавства містить правові норми, соціальні стандарти у сфері соціального захисту людини, які є визначальними для державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини у матеріальних благах та формуванні відповідних правових механізмів. Саме міжнародні соціальні стандарти вважаються критерієм, еталоном, а отже, мають діяти постійно й повсюдно.

Загалом, міжнародне законодавство передбачає широкий перелік актів щодо стандартів соціального забезпечення. Залежно від характеру та ступеня деталізації прийнятих державами на себе зобов'язань їх, традиційно, поділяють на загальні та спеціальні. Загальні стандарти соціального забезпечення закріплені у міжнародних актах з прав людини універсального і регіонального рівнів та включають права людини на соціальне забезпечення, не розкриваючи умов їх реалізації та рівня гарантованої соціальної підтримки. Спеціальні стандарти містять міжнародні зобовязання держав з таких питань, як види соціальних ризиків; види, умови, рівень (обсяг) соціального забезпечення; порядок надання соціального забезпечення.

Однак, визначальними тут, як видається, є Загальна декларація прав людини та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Зазначені у цих актах права відносять до основних прав людини та громадянин, які у науковій літературі вважають базисом правового статусу людини, а відтак й основою виникнення інших прав особи.

Так, Загальна декларація проголошує право кожної людини на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави. Крім того, кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та сім'ї, і право на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини [1].

У Міжнародному Пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. визнається, що соціальному захисту підлягає сім'я, як природний і основний осередок суспільства. Їй мають надаватися якнайширша охорона і допомога, особливо при її утворенні й поки вона відповідає за турботу про несамостійних дітей та їх виховання. Особлива охорона повинна надаватися матерям протягом розумного періоду до і після пологів

(ст. 10). Також Пакт проголошує право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, та неухильне поліпшення умов життя (ст. 11), та право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я [2].

Універсальним джерелом міжнародних соціальних стандартів у галузі соціального забезпечення є конвенції та рекомендації МОП. Деякі з них мають загальний характер, тобто поширюють міжнародні стандарти на всю сферу соціального забезпечення. Такими, зокрема є Рекомендація № 67 «Про забезпечення доходу», 1944 р.; Конвенція № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення, 1952 р.; Конвенція № 118 «Про рівноправність у галузі соціального забезпечення», 1962 р.; Конвенція № 157 «Про збереження прав у галузі соціального забезпечення», 1982 р.; Рекомендація № 167 «Про збереження прав у галузі соціального забезпечення», 1983 р. Поряд із загальними існують також і спеціальні Конвенції, що декларують стандарти щодо надання окремих видів соціальних допомог. Зокрема, Конвенція № 130 та Рекомендація № 134 «Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби», 1969 р.; Конвенція № 128 та Рекомендація № 131 «Про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника», 1967 р.; Конвенція № 121 та Рекомендація № 121 «Про допомоги у випадках виробничого травматизму», 1964 р.

Окремо слід зазначити, що у Конвенціях МОП, зазвичай, немає жорстких положень щодо організації національної системи соціального забезпечення, державам пропонується залежно від рівня економічного розвитку вибрати найбільш відповідні організаційно-правові форми соціального забезпечення.

Загальний аналіз конвенцій МОП у галузі соціального забезпечення дозволяє зробити висновок, що в них встановлюються: 1) загальні принципи побудови, управління та фінансування національної системи соціального забезпечення, його організаційно-правові форми; 2) види соціальних ризиків; 3) види соціального забезпечення, розміри, обсяг та умови їх призначення.

Окремої уваги серед конвенцій МОП у сфері встановлення стандартів соціального забезпечення заслуговує Конвенція № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952 р.) [3], яка є найзмістовнішим міжнародно-правовим актом, що визначає мінімальні стандарти щодо медичної допомоги, допомоги у разі хвороби, безробіття, старості, трудового каліцтва або професійного захворювання, вагітності та пологів, інвалідності, втрати годувальника, сімейних допомог.

В цілому, порівняльно-правовий аналіз міжнародно-правових стандартів соціального забезпечення й законодавства України щодо основних соціальних прав закріплених Конвенцією № 102, дозволив фахівцям дійти висновку, що що вітчизняні норми не лише відповідають означеним положенням, а за деякими чинниками навіть перевищують її мінімальні вимоги, саме: законодавством охоплено ширше коло осіб, яким гарантується соціальний захист, наприклад: а) пенсійне забезпечення працівників, зайнятих на підземних і відкритих гірничих роботах і в металургії; б) пільгові категорії працівників зайнятих на роботах за списками № 1 і № 2; в) окремі категорії працівників за вислугу років; г) інші категорій осіб — багатодітні матері й матері осіб з інвалідністю з дитинства, а за відсутності матері пенсія призначається батьку та ін. Особливості пенсійного забезпечення зазначених категорій осіб зменшують вимоги щодо досягнення пенсійного віку на 5 років, а в деяких випадках і на 10 років за наявності страхового стажу. У Конвенції жодних пільгових норм не передбачено [4, с. 73].

Мінімальна ставка допомоги в разі тимчасової непрацездатності становить 50% попереднього заробітку, тоді як у положеннях Конвенції закріплюється норма «не менше 45%». Щодо допомоги у зв'язку з безробіттям, то гарантований рівень допомоги для застрахованих становить 80% від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом, а мінімальна ставка заміщення допомоги – 50% середньої заробітної плати (доходу) – відповідає умовам статті 22 Конвенції № 102 і передбаченому нею відсотку (45%) [5, с. 141].

Водночас, положення закріплені розділом V Конвенції «Допомога по старості» (ст. 29) «допомога по старості гарантується захищеній особі, яка набула до настання охоплюваного ризику відповідно до встановлених правил стаж, який може передбачати 30 років сплати внесків …» містять більш високі соціальні стандарти, а тому є потреба приведення національного законодавства у відповідність.

16 березня 2016 р. Україною було прийнято Закон № 1024-VIII «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення №102» [6], згідно якого наша держава взяла на себе зобов'язання за такими розділами цього документу: розділ II «Медичне обслуговування»; розділ III «Допомога у зв'язку з хворобою»; розділ IV «Допомога по безробіттю»;

розділ V «Допомога по старості»; розділ VI «Допомога у випадку трудового каліцтва або професійного захворювання»; розділ VII «Родинна допомога»; розділ VIII «Допомога у зв'язку з вагітністю і пологами»; розділ IX «Допомога по інвалідності»; розділ X «Допомога у зв'язку з втратою годувальника».

В умовах європейського інтеграційного курсу нашої держави вагомого значення набувають акти Європи. Дослідники даного питання [7, с. 96] до основних стандартів у соціальній сфері відносять стандарти, що закріплені у таких актах як: Європейська соціальна хартія (переглянута); Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий); Хартія Європейського співтовариства про основні соціальні права працівників; Хартія основних прав Європейського Союзу.

Європейська соціальна хартія стала однією із перших міжнародних угод, що об'єднала широке коло соціально-економічних прав. Вона вміщує загальні засади, якими мають керуватися держави-члени Ради Європи у державній соціальній політиці та надає правові гарантії соціально-економічних прав людини. Європейська соціальна хартія (переглянута) установлює, що держави-члени ради Європи погодились забезпечити своєму населенню права з метою підвищення їх рівня життя та соціального добробуту. Хартія покладає обов'язок загального та скоординованого підходу у боротьбі із бідністю, крім того визначає сфери суспільного життя, до яких має бути забезпечений доступ особам, які живуть у ситуації матеріального відчуження або убогості, та членам їхніх сімей [8].

У частині I Хартії зазначено, що Сторони визнають метою свої політики, яку вони будуть здійснювати за допомогою всіх належних засобів як національного так і міжнародного характеру, надання умов, що забезпечують ефективне здійснення основних прав та принципів. Всього Переглянута європейська соціальна хартія у частині I закріплює 31 право людини, а у частині II конкретизує ці права і містить зобов'язання держав щодо їх гарантування. Серед основних прав визнані: право на соціальне забезпечення (ст. 12); право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13); право на право на отримання послуг від соціальних служб (ст. 14); право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті (ст. 15); право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16); право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17); право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19); право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23); право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30); право на житло (ст. 31).

Важливе значення в уставленні соціальних прав мають ст. 13 та 30 Хартії. Так ст. 13 Хартії передбачає, що з метою ефективного здійснення права на соціальну та медичну допомогу Сторони зобов'язуються: забезпечити будь-якій малозабезпеченій особі, яка не спроможна отримати достатніх коштів або завдяки власним зусиллям, або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги по соціальному забезпеченню, належну допомогу, а у випадку захворювання забезпечити догляд, якого вимагає стан її здоров'я; забезпечити, щоб політичні або соціальні права осіб, які отримують таку допомогу, на цій підставі не обмежувалися; передбачити, що кожна людина може отримувати у відповідних державних та приватних службах такі поради та персональну допомогу, які є необхідними для запобігання виникненню особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання або полегшення.

Слід також зазначити, що зобов'язання держави передбачені ст. 13 та 30 Хартії знайшли своє відображення і ряді інших статей. Зокрема, ст. 16 визначає зобов'язання сторін сприяти економічному, правовому та соціальному захисту сімейного життя такими засобами, як соціальна допомога сім'ям з дітьми, фіскальні заходи, надання сім'ям житла тощо. Ст. 23 передбачає право на соціальний захист осіб похилого віку, для забезпечення якого серед інших зобов'язань Сторін, передбачені заходи для надання зазначеним особам можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства, шляхом забезпечення достатніх ресурсів, які б давали їм змогу жити на задовільному рівні та брати активну участь у суспільному, соціальному і культурному житті. Право на житло визначає 31 стаття Хартії, для чого Сторони зобов'язуються вживати заходів, що спрямовані на: сприяння доступові до житла належного рівня, запобігання бездомності та її скорочення з метою її поступової ліквідації, встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб.

Ратифікація Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) (підписана 3 травня 1996 р.) [9] відкрила перспективи імплементації міжнародних стандартів соціального захисту та вироблення відповідних правових механізмів. Водночас, у науковій літературі неодноразово зверталась увага, на те, що ратифікація Європейської

соціальної хартії (переглянутої), згідно Закону України від 14.09.2006 р. № 137-V, мала досить вибірковий характер, ряд статей, які регулюють сферу соціального забезпечення не були ратифіковані, за неможливості на сьогодні створити умови для їх реалізації. Нагадаємо, що при ратифікації Україна взяла на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98 пунктів Хартії, у тому числі за 6 обов'язковими статтями. Водночас не взято зобов'язань за такими основними статтями як 12, 13, 19. Практика засвідчує про існуючі в державі значні соціально-економічні проблеми стосовно можливостей впровадження в життя вказаних зобов'язань. Дослідники даного питання дійшли висновку, що хоча в українському законодавстві і закріплені основні види соціального забезпечення, передбачені Європейською соціальною хартією, проте це ще жодною мірою не вказує на реальне виконання державою своїх зобов'язань. Європейським комітетом з соціальних прав неодноразово підкреслювалось, що у випадках, коли соціальні виплати є незначними, існують серйозні сумніви щодо того, чи можна їх назвати системою соціального забезпечення, за таких умов може бути визнано, що у державі відсутня діюча система соціального забезпечення [10, с. 125].

У частині встановлення міжнародних стандартів соціального забезпечення нарівні з Європейською соціальною хартією (переглянутою) одне з провідних місць посідає Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий), підписаний Україною 10 листопада 2016 р. [11].

У загальному вигляді Європейський кодекс соціального забезпечення практично повністю відтворює Конвенцію МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення», у тому числі й у частині розмірів допомоги із соціального забезпечення. Положення Кодексу гарантують мінімальний рівень соціального захисту включаючи: медичне обслуговування, допомоги у разі хвороби, тимчасової непрацездатності у зв'язку виробничими травмами, допомоги у зв'язку з виробничими травмами, у зв'язку з народженням дитини, у разі безробіття, інвалідності, у разі смерті годувальника, сімейні допомоги та пенсії. Кодекс містить стандарти нарахування періодичних виплат, а також положення щодо процедури нагляду (контролю). Також, положення Кодексу значно розширили коло громадян, які отримали право на соціальне забезпечення. У переглянутому кодексі встановлені вищі розміри грошової допомоги у розрахунку як на «типового одержувача», так і на «одинокого одержувача», які згадані у додатку до розділу XI Кодексу. Так, наприклад, коефіцієнт заміщення при отриманні допомоги у разі хвороби, безробіття, тимчасової непрацездатність, материнства, пенсії за віком, інвалідності, смерті годувальника повинен становити не менше 50% заробітку для «одинокого одержувача» і не менше 65% заробітку для «типового одержувача», що має утриманця.

Діюче законодавство України повністю відповідає положенням Переглянутого кодексу соціального забезпечення у частині переліку соціальних ризиків, рівнем охоплення, а також періодами соціальних виплат. Так, частина із них передбачається системою соціального страхування, а інша – забезпечується системою державної соціальної допомоги. Але поряд з цим, ряд положень Кодексу, які стосуються рівня соціальних допомог, пенсій залишаються в Україні на низькому рівні.

Висновки. Таким чином, входження України у світове співтовариство, інтеграція у Європейські та світові структури неможливі без забезпечення ефективного процесу імплементації норм міжнародного права у сфері соціального захисту із використанням узагальненого досвіду європейських держав. В цілому, національне законодавство містить необхідні основи для впровадження соціальних стандартів ЄС. В той же час, задекларовані в цих нормативно-правових актах стандарти, є значно нижчими в порівнянні з європейськими внаслідок недостатнього рівня економічного розвитку. Більшість виплат у системі соціального забезпечення в Україні досі прив'язані до прожиткового мінімуму, і значна їх частина залишається нижчими, ніж передбачено рядом законів. Продовження практики визначення розміру державної соціальної допомоги урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму) та залежність такої допомоги від бюджетних можливостей не відповідає положенням європейських соціальних стандартів та не сприяє вирішенню проблеми подолання бідності в країні.

А тому, запровадження в Україні системи соціальних стандартів, яка б дійсно відповідала європейським та забезпечувала гідний рівень життя населення, має передбачати вироблення єдиної концепції соціального розвитку, яка відповідала б сучасному періоду економічних перетворень в державі та враховувала кінцеву їх мету. Існує нагальна потреба ратифікувати максимально можливу кількість положень Європейської соціальної хартії (переглянутої), що дозволить встановити чіткі орієнтири подальшого проведення реформ у соціальній сфері з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів.

Література

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. (Док. ООН/PES/217A). *Офіц. сайт Верхов. Ради України*. URL: http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 17.11.2022 року).

2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права/ Прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 19 грудня 1996 р. Права людини, міжнародні договори України, декларації, документи. Київ. 1992. С. 25–31.

3. Про мінімальні норми соціального забезпечення : Конвенція МОП від 28.06.1952 р. № 102. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919–1964. Т. 1. Женева : Міжнародне бюро праці, 1999. С. 530–533.

4. Клименко А. Л. Стандарти і гарантії соціального забезпечення: міжнародноправовий і вітчизняний контекст : монографія. Харків: Юрайт, 2019. 176 с.

5. Краснов Є. В. Ратифікація Конвенції Міжнародної організації праці № 102 як вектор вдосконалення системи соціального забезпечення України на шляху до євроінтеграції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 2 (11). С. 140–143.

6. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення №102: Закон України від 16.03.2016 р. № 1024-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №16. Ст. 161. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-19 (дата звернення: 27.11.2022 року).

7. Новосельська І., Котул В. Основне значення міжнародних соціальних стандартів у законодавстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 95–97.

8. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 51. Стор. 2096. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 27.11.2022 року).

9. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 р. № 137-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 43. Ст. 418. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16 (дата звернення: 27.11.2022 року).

10. Федорова А., Святун О. Правові питання виконання Україною зобов'язань за Європейською соціальною хартією (переглянутою). *Юридична Україна*. Щомісячний науковий журнал. 2010. №6 (90). С. 123-127.

11. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS N 139): Міжнародний документ від 06.11.1990 № ETS N 139 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651 (дата звернення: 27.11.2022 року).

Андрієнко І. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 349.2:340.5
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.24

АНАЛІЗ НОВОГО ЗАКОНОПРОЄКТУ «ПРО ПРАЦЮ» КРІЗЬ ПРИЗМУ ЙОГО ВІДПОВІДНОСТІ ПРАВУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Божко В. М.

Статтю присвячено аналізу змісту нового законопроєкту «Про працю», винесеного Кабінетом Міністрів України 23 вересня 2022 року на громадське обговорення, щодо його відповідності праву Європейського Союзу. Актуальність статті зумовлена тим, що перш ніж надати Україні статус кандидата на членство у Європейському Союзі, 8 квітня 2022 року Президентка Європейської Комісії Урсула фон дер Ляєн передала Президенту України Опитувальник, у розділі 19 «Соціальна політика та зайнятість» якого було поставлено 147 запитань щодо того, наскільки українське трудове законодавство відповідає актам ЄС. Також у тексті Угоди про асоціацію наша держава взяла на себе зобов'язання привести трудове законодавство у відповідність до права ЄС. Але досі не завершила цього процесу. То ж дослідження законопроєкту «Про працю», внесеного Урядом України замість чинного Кодексу законів про працю України, спрямованого на правове регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин, на запровадження державних мінімальних гарантій у сфері праці, надзвичайно актуальне. Особливо щодо відповідності цього законопроєкту праву Європейського Союзу.

У статті здійснено порівняльний аналіз окремих статей законопроєкту «Про працю» із низкою директив ЄС та практикою діяльності Суду ЄС, а також окремими конвенціями Міжнародної організації праці. Це дозволило зробити загальний висновок щодо відповідності праву ЄС нового законопроєкту «Про працю» загалом. Однак запропоновано внести до законопроєкту низку змін, аби він більшою мірою відповідав вимогам acquis communautaire. Зокрема, пропонуємо: 1) уточнити призначення принципів, зазначених у статті 2 законопроєкту, та підкоригувати формулювання їх змісту; 2) скоротити кількість можливих ознак трудових відносин, зазначених у статті 13 законопроєкту; 3) привести статті 19 та 20 законопроєкту у відповідність до Директиви ЄС 2019/1152 й розширити обсяг інформації, котра має бути донесеною до працівників; 4) у статті 24 законопроєкту замінити поняття «трудовий договір з нефіксованим робочим часом» на «трудовий договір зі змінним графіком роботи», а також сформулювати поняття «графік роботи», «базові години та дні», «режим роботи»; 5) відмовитися від можливого зумовлення у тексті трудового договору таких норм: заборони на укладення договорів з іншими роботодавцями; умов, у разі одноразового порушення яких працівник може бути звільнений; виняткових випадків, у разі настання яких дозволяється застосування надурочних робіт, а також залучення працівників до роботи у період їх щотижневого відпочинку та святкові дні; порядку та умов надання щорічної відпустки, у тому числі її поділу на частини, а також випадків можливого відкликання із щорічної відпустки; повної матеріальної відповідальності працівника; 6) втілити у ч. 4 ст. 7 або у ч. 4 ст. 19 законопроєкту норму, відповідно до якої умови трудового договору, які погіршують становище працівників порівняно із колективним договором (угодами), є недійсними; 7) відмовитися від втіленої у тексті законопроєкту ідеї щодо укладення щоразу додаткової угоди про розірвання трудового договору у випадку звільнення працівника.

Ключові слова: *трудове законодавство України, право Європейського Союзу, імплементація, законопроєкт «Про працю», працівник, роботодавець.*

Bozhko V. M. Analysis of the new draft Labour Law through the prism of its compliance with European Union law

The article is devoted to the analysis of the content of the new draft Labour Law submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine on 23 September 2022 for public debate on its compliance with European Union law. The urgency of the article stems from the fact that before granting Ukraine the status of a candidate for membership in the European Union the President of the European Commission Ursula von der Leyen presented the President of Ukraine with a Questionnaire, which in section 19 "Social policy and employment" posed 147 questions on how the Ukrainian labor law meets the EU acts on April 8, 2022. Also, in the text of the Association Agreement, our State has committed itself to harmonize the labor legislation with EU law. But so far it has not completed this process. Therefore, studying the draft law "On Labor", introduced by the Government of Ukraine instead

© Божко В. М., 2022

of the current Labor Code of Ukraine, aimed at the legal regulation of labor and related relations, the introduction of state minimum guarantees in the field of labor is extremely relevant. Especially as regards the conformity of this draft law with the law of the European Union.

The article compares individual articles of the draft Labour Law with several EU directives and the practice of the Court of Justice of the EU as well as certain conventions of the International Labour Organization. This leads to the general conclusion that the new Labour Bill is in line with EU law. However, several amendments have been proposed to make the Bill more consistent with the requirements of the acquis communautaire. In particular, we propose that: 1) clarify the purpose of the principles referred to in Article 2 of the draft Law and adjust the wording of their contents; 2) reduce the number of possible attributes of the employment relationship referred to in Article 13 of the draft Law; 3) bring Articles 19 and 20 of the draft Law in line with EU Directive 2019/1152 and expand the scope of information to be communicated to employees; 4) in Article 24 of the draft Law, replace the terms "employment contract with non-fixed working hours" with "employment contract with variable working hours" and formulate the terms "working hours", "basic hours and days" and "working hours"; 5) to refuse from the possible stipulation in the text of the employment contract of the following norms – prohibition to conclude contracts with other employers; conditions, in case of a single violation of which an employee may be dismissed; exceptional cases, in the occurrence of which overtime work is allowed, as well as the involvement of employees to work during their weekly rest and holidays; procedure and conditions of annual leave, including its division into parts, and cases of possible recall from annual leave; full material responsibility of an employee; 6) to insert a provision in point 4 of Article 7 or in point 4 of Article 19 of the draft law stating that the terms of an employment contract that worsen the situation of employees in comparison to the collective agreement shall be deemed null and void; 7) the idea of concluding a supplementary agreement on termination of the employment contract in the event of an employee's dismissal should be rejected in the text of the draft law.

Key words: *Ukrainian labor law, European Union law, implementation, draft Labour Law, employee, employer.*

Постановка проблеми. 23 червня 2022 року на саміті Європейської Ради було ухвалено історичне рішення щодо надання Україні статусу кандидата на членство у Європейському Союзі [1]. Звісно, отримання цього статусу не було самоціллю нашої держави. Але для того, аби набути повноцінного статусу члена європейської спільноти, потрібно продовжити активну діяльність, спрямовану на імплементацію європейських цінностей у вітчизняне, у тому числі й трудове законодавство. Адже перш ніж ухвалити вищезазначене історичне рішення, Європейська Комісія прискіпливо проаналізувала відповіді Кабінету Міністрів України на всі питання, зазначені нею в Опитувальнику, переданому 8 квітня 2022 року Президенткою Європейської Комісії Урсулою фон дер Ляєн Президенту України Володимиру Зеленському під час її візиту до Києва [2].

Про надзвичайну важливість імплементації саме трудового законодавства свідчить той факт, що у другій частині вищеназваного Опитувальника окрему увагу присвячено його імплементації. Зокрема, у розділі 19 «Соціальна політика та зайнятість» слід було надати відповідь на 147 запитань щодо того, наскільки українське трудове законодавство відповідає актам ЄС щодо: правового регулювання трудових відносин; умов праці та її оплати; відряджень працівників; створення здорових та безпечних умов праці; соціального діалогу; боротьби із дискримінацією та створення рівних можливостей тощо [3].

Про актуальність імплементації саме трудового законодавства свідчить також той факт, що ще в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованій Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 року, наша держава взяла на себе зобов'язання привести вітчизняне трудове законодавство у відповідність до acquis communautaire [4]. Однак, за оцінками європейських експертів, Україна досі змогла виконати це зобов'язання лише на 50% (зокрема, Кабінет Міністрів України на 48%, а Верховна Рада України – на 61%) [5].

Все вищезазначене свідчить про надзвичайну актуальність дослідження того, чи відповідає новий законопроєкт «Про працю», який винесено на громадське обговорення 23 вересня 2022 року [5], праву Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми імплементації вітчизняного трудового законодавства до acquis communautaire стали предметом дослідження багатьох учених, зокрема, С.В. Венедіктова [7], К.Ю. Мельника [8], П.Д. Пилипенко [9], О.М. Рим [10], Ф.А. Цесарського [11], Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіної, М.М. Шумила [12], О.М. Ярошенка [13] та багатьох інших науковців. Однак законопроєкт «Про працю», розроблений Кабінетом Міністрів

України, не став предметом їх дослідження щодо відповідності праву Європейського Союзу.

Тож **метою нашого дослідження** є отримання результатів у вигляді набору наукових висновків щодо відповідності проєкту Закону України «Про працю», винесеного на громадське обговорення 23 вересня 2022 року, цінностям та доробку Європейської спільноти, а також формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Чинний Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України), щоправда, зі значними редакційними правками, було прийнято ще 10 грудня 1971 року. З моменту проголошення Україною незалежності розпочався процес його поступового оновлення. Однак перший проєкт Трудового кодексу України напрацьовано було лише на початку 2000-х років. Зокрема, 28 серпня 2003 року в Апараті Верховної Ради України було зареєстровано з реєстраційним номером № 1038-1 проєкт Трудового кодексу України, внесеного тодішнім Кабінетом Міністрів України [14]. 11 грудня 2003 року Верховною Радою України його було прийнято у першому читанні. Другий проєкт Трудового кодексу України було внесено трьома народними депутатами України Верховної Ради України VI скликання (В.Г. Харою, Я.М. Сухим та О.М. Стояном), зареєстровано 04 грудня 2007 року за реєстраційним номером № 1108, а 20.05.2008 року його було прийнято в першому читанні [15]. Третій проєкт Трудового кодексу України внесли інші три народні депутати VIII скликання Верховної Ради України (В.Б. Гройсман, Л.Л. Денісова та М.М. Папієв), його було зареєстровано 27.12.2014 року за реєстраційним номером № 1658, а 05.11.2015 року прийнято в першому читанні [16].

Таким чином, упродовж 2003–2015 років на розгляд Верховної Ради України вносилися різні проєкти Трудового кодексу України, але всі вони приймалися лише у першому читанні й далі не розглядалися парламентом. 28 грудня 2019 року Кабінет Міністрів України виніс на розгляд парламенту проєкт Закону України «Про працю» (реєстраційний номер 2708) [17].

6 лютого 2020 року Асамблея Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС поширила Заяву з приводу реформи трудового законодавства та її відповідності зобов'язанням України за Угодою про Асоціацію, зазначивши, що норми законопроєкту «Про працю» порушують рамкову Директиву 89/391 та інші пов'язані із нею галузеві директиви з безпеки і гігієни праці.

6 березня 2020 року Комітет з економічних, соціальних і культурних прав ООН на своєму 30-му засіданні у заключних зауваженнях по доповіді України про дотримання прав, визнаних у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (далі – Міжнародному пакті), висловив занепокоєння тим, що проєкт Закону про працю № 2708 викликає серйозну стурбованість через його невідповідність статтям 6 та 7 Міжнародного пакту і закликав переглянути його задля забезпечення права на захист від несправедливого звільнення, на відпочинок і дозвілля, на обмеження робочого часу і на оплату понаднормової роботи, відповідно до вказаних статей Міжнародного пакту.

Міжнародна організація праці також висловила низку зауважень до законопроєкту № 2708. На її думку, зокрема, оновлений законопроєкт мав би збільшити повноваження інспекції з питань праці. Передусім на неї мали б поширюватися всі основоположні принципи та права на виробництві, а також право супроводжувати процедуру оскарження актів роботодавця і накладати штрафні санкції через порушення трудового законодавства.

Федерація професійних спілок України, Європейська конфедерація профспілок, Міжнародна конфедерація профспілок і Європейська федерація профспілок громадського обслуговування також висловлювали критичні зауваження щодо цього законопроєкту. Профспілки, зокрема, критикували авторів законопроєкту «Про працю» (реєстраційний № 2708) через те, що його текст не погоджувався із ними, не виносився на громадське обговорення, а також висловили стурбованість щодо порушення в цьому законопроєкті низки положень Конвенцій МОП та Угоди про асоціацію з ЄС [18].

Задля оновлення законопроєкту та підготовки його нової редакції було створено робочу групу з п'ятнадцяти учасників. Робоча група погодилася, що законопроєкт № 2708 вимагає суттєвого доопрацювання і має бути узгоджений із відповідними Конвенціями МОП і Директивами ЄС. Утім після відставки Прем'єр-міністра Олексія Гончарука 4 березня 2020 року законопроєкт № 2708 був відкликаний з парламенту.

Нещодавно, 23 вересня 2022 року, Кабінетом Міністрів України було підготовлено чергову, оновлену редакцію законопроєкту «Про працю» (далі – законопроєкт) й винесено його на громадське обговорення [6].

Законопроєкт спрямований на «правове регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин, встановлення державних мінімальних гарантій

у сфері праці» (ч. 1 ст. 1) задля «забезпечення реалізації трудових прав і обов'язків працівників та роботодавців, створення належних правових умов для досягнення балансу інтересів сторін трудових відносин» (ч. 2 ст. 1). Щоправда, завдяки чому можна збалансувати їхні інтереси, якщо у законопроєкті визначаються лише мінімальні державні гарантії?

Імпонує те, що у законопроєкті перераховано дев'ять «основних принципів правового регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин» (ст. 2) та розкрито зміст окремих із них (у статтях 8–10). Усі вони відповідають праву Європейського Союзу. Однак у законопроєкті не вказано, яке призначення зазначених принципів у механізмі правового регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин, чи спрямовані вони безпосередньо на регулювання цих відносин, чи вони адресовані законодавцю. Адже якщо трудові відносин не врегульовані нормами трудового права, то навіть у такому випадку, на думку авторів законопроєкту, слід застосовувати не вищеназвані «основні принципи», а правові норми, що регулюють подібні правовідносини (аналогію закону), або загальні засади законодавства (аналогію права) (відповідно до ст. 5 законопроєкту) [6].

На нашу думку, принципи правового регулювання трудових відносин є підґрунтям для формування актів трудового законодавства і насамперед досліджуваного законопроєкту. То ж його автори повинні були б про це наголосити в його тексті. Окрім того, доцільно було б зобов'язати всіх суб'єктів трудових відносин керуватися вказаними принципами. Вітчизняний законодавець уже використовував такий підхід. Так, наприклад, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII державний службовець зобов'язаний дотримуватися принципів державної служби, перелік та зміст яких викладено у ст. 4 вищеназваного Закону України.

Найменування окремих «основних принципів», перерахованих у тексті законопроєкту, поглинає у собі інші: наприклад, «свобода праці» (пункт 1 ст. 2), «заборона примусової праці» (пункт 2 ст. 2) та проголошення «права працівників та роботодавців на договірне регулювання трудових відносин» (пункт 9 ст. 2) [6].

Зміст одних принципів суперечить правилам поведінки, зазначеним у тексті законопроєкту. Наприклад, проголосивши «заборону … дитячої праці» (пункт 2 ч. 1 ст. 2) у законопроєкті констатується, що працівником може бути особа, котра досягла шістнадцятирічного віку (ч. 2 ст. 14), а також чотирнадцятирічна особа, «якщо це не завдає шкоди її здоров'ю, безпеці, процесу навчання, фізичному, духовному та моральному розвитку». Відповідно до ст. 6 Сімейного кодексу України, ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. І хоча така редакція відповідає статтям 2 та 3 Конвенції МОП № 138 про мінімальний вік для прийому на роботу, слід обачніше формулювати «основні принципи», аби їх зміст не суперечив спеціальним правилам поведінки.

У законопроєкті, на відміну від чинного КЗпП України, сформульоване визначення не лише трудового договору (ст. 18 законопроєкту), але й трудових відносин (ст. 12) та названо ознаки останніх (ст. 13) [6]. Розмежування трудових відносин та трудового договору необхідне для того, аби запровадити правовий механізм визнання тієї чи іншої роботи такою, що фактично виконується не на підставі трудового договору, але в межах трудових відносин. То ж будь-яка робота може бути визнана такою, що виконується в межах трудових відносин (незалежно від назви та виду договірних відносин між їх сторонами), якщо наявні три і більше ознак трудових відносин, із нижчезазначених: особисте виконання особою роботи за конкретною кваліфікацією, професією, посадою за дорученням та під контролем особи, в інтересах (на користь) якої виконуються роботи; здійснення регулювання процесу праці, що носить постійний характер та, як правило, не передбачає встановлення особі конкретно визначеного результату (обсягу) робіт за певний період часу; виконання роботи на визначеному або погодженому з особою, в інтересах якої виконується робота, робочому місці з дотриманням установлених нею правил внутрішнього трудового розпорядку; організація умов праці, зокрема, надання засобів виробництва (обладнання, інструментів, матеріалів, сировини, робочого місця) забезпечується особою, в інтересах якої виконується робота; систематична виплата особі, яка виконує роботу, винагороди у грошовій та/або натуральній формі; встановлення особою, в інтересах якої виконується робота, тривалості робочого часу та часу відпочинку; відшкодування поїздок та інших фінансових витрат, пов'язаних з виконанням роботи, особою, в інтересах якої виконується робота. За результатами інспекційного відвідування державні інспектори праці набудуть повноважень визнавати роботу такою, що виконується в межах трудових відносин, незалежно від

назви та виду договірних відносин між сторонами (пункт 8 ч. 10 ст. 110 законопроєкту) [6].

У праві ЄС існує певна правова невизначеність щодо кола осіб, на яких поширюється статус працівника, а отже, і щодо ознак трудових відносин. Така невизначеність усувається правозастосовною діяльністю Суду ЄС. Зокрема, у своєму Рішенні від 21 лютого 2018 року у справі C-518/15 Суд ЄС наголосив, що «визначальною рисою трудових правовідносин є те, що протягом певного періоду часу така особа служить для іншої особи та під її керівництвом, за що отримує винагороду» (§ 28 вказаного Рішення) [19]. «… відповідно до виправданої практики Суду термін «працівник» … повинен визначатися відповідно до об'єктивних критеріїв, які відрізняють трудові відносини за посиланням на права та обов'язки зацікавлених осіб. Отже, будь-яка особа, яка здійснює справжню діяльність, за винятком заходів у невеликому масштабі, щоб вважатись суто маргінальними та допоміжними, має розглядатися як «працівник». Суттєвою рисою трудових правовідносин є те, що протягом певного періоду часу така особа виконує послуги під керівництвом іншої особи, за що отримує винагороду» (§ 27 Рішення у справі C-316/13) [20]. Схожі висновки відображені в § 28 Рішення у справі C-428/09 [21] та у § 23 Рішення у справі C-337/10 [22].

Таким чином, особа, котра володіє статусом працівника, відповідно до правових позицій Суду ЄС одночасно має відповідати трьом таким ознакам: надавати послуги для та під керівництвом іншої особи; здійснювати реальну та справжню діяльність, за виключенням діяльності у невеликому масштабі, подібної до маргінальної та допоміжної; отримувати за це винагороду. Тому слід було б скоротити кількість ознак трудових відносин, відображених у ст. 13 законопроєкту [6].

Трудовий договір має укладатися виключно у письмовій формі (ч. 1 ст. 29 законопроєкту) [6]. У ньому має бути обов'язково обумовлено такі умови: інформацію про роботодавця (повне найменування для юридичної особи, представництва іноземної юридичної особи, або прізвище, власне ім'я та по батькові (за наявності) для фізичної особи), у тому числі його місцезнаходження); інформацію про працівника (прізвище, власне ім'я та по батькові (за наявності), місце проживання); робоче місце, а у разі відсутності фіксованого робочого місця адресу місця розташування особи, від якої працівник отримує роботу; права та обов'язки сторін трудового договору; трудову функцію, яку зобов'язується виконувати працівник (характеристика або опис роботи, вимоги до її виконання, набір трудових функцій, що визначається технологічним процесом та передбачає наявність компетентностей, необхідних для їх виконання, з урахуванням, зокрема, професійних стандартів та кваліфікаційних характеристик); дату початку дії трудового договору; строк дії трудового договору; тривалість випробувального терміну (у разі його встановлення); відповідальність сторін трудового договору; умови оплати праці (зокрема, структура заробітної плати, розмір її складників, строки та порядок її виплати); режим роботи, тривалість робочого часу і часу відпочинку, в тому числі тривалість оплачуваної відпустки; процедуру та строки повідомлення про припинення трудового договору, розмір компенсаційних виплат у разі дострокового припинення трудового договору з ініціативи роботодавця; способи обміну між сторонами трудового договору документами, а також способи ознайомлення працівника з актами роботодавця, повідомленнями, іншими документами щодо його прав та обов'язків, у т.ч. за допомогою технічних засобів електронних комунікацій; інформацію щодо визначення місця роботи за цим трудовим договором як основного (у разі наявності); інші обов'язкові умови у випадках, передбачених цим Законом (ч. 2 ст. 19 законопроєкту).

Така норма законопроєкту загалом відповідає вимогам Директиви ЄС 2019/1152 від 20 червня 2019 року про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі [23]. Щоправда, відповідно до статті 4 (2) Директиви 2019/1152 роботодавці також мають інформувати своїх працівників про таке: не лише про тривалість випробувального терміну, але й про умови праці упродовж такого періоду; про права працівника на навчання, гарантовані роботодавцем, якщо такі є; про будь-які домовленості щодо понаднормової роботи та її оплати; якщо схема роботи повністю або переважно непередбачувана, роботодавець повинен повідомити працівника про графік змінної роботи, кількість гарантованих оплачуваних годин та розмір додаткової винагороди за виконану роботу; мінімальний період завчасного повідомлення, за який працівник має отримати інформацію про початок роботи; якщо це належить до компетенції роботодавця, то назву установи соціального захисту, котра отримує соціальні внески та здійснює соціальне забезпечення, що надається за рахунок роботодавця.

Згідно зі статтею 5 (1) Директиви 2019/1152, більшість вищезазначеної інформації повинна

бути надана працівникові упродовж перших семи календарних днів роботи. Лише інформація, зазначена у §§f, h, i, j, m-o статті 4 (2) Директиви 2019/1152, надається працівникові роботодавцем протягом першого місяця роботи. Натомість у законопроєкті пропонують вищеназвану інформацію обумовлювати у тексті трудового договору, що виглядає привабливіше для працівника.

Однак, згідно зі статтею 6 (1) Директиви 2019/1152, у разі зміни будь-яких умов трудового договору роботодавець повинен письмово повідомити працівника якомога швидше, але не пізніше того дня, коли такі зміни набувають чинності. Інакше або працівник повинен мати право скористатися вигідною йому презумпцією, визначеною країною-учасницею, яку роботодавці зможуть спростувати; або працівник повинен мати можливість подати скаргу до компетентного органу, щоб своєчасно отримати справедливу компенсацію.

Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 20 законопроєкту роботодавець зобов'язаний повідомити працівника у спосіб, погоджений із ним, але не пізніше дня набуття чинності такими змінами умов трудового договору: 1) про наявність на робочому місці небезпечних, шкідливих та важких виробничих факторів, які ще не усунуто, та можливі наслідки їх впливу на здоров'я, права на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору; 2) про організацію професійного навчання працівників, якщо таке навчання передбачене; 3) про положення колективного договору (у разі його наявності) та колективних угод, положення яких поширюються на працівника; 4) про проходження інструктажу з охорони праці, виробничої санітарії, гігієни праці і протипожежної охорони; 5) представників працівників, уповноважених на представництво інтересів працівників у відносинах з роботодавцем [6]. Цей перелік не у повному обсязі відповідає припису ст. 6 (1) Директиви 2019/1152.

Зверніть також увагу, що однією з обов'язкових умов трудового договору, відповідно до досліджуваного законопроєкту, є «відповідальність сторін трудового договору» (пункт 9 ч. 2 ст. 19 законопроєкту) [6]. Натомість, відповідно до пункту 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, відповідальність за них визначається виключно законами. Тож незрозуміло, про що саме мають домовлятися сторони трудового договору, обумовлюючи свою відповідальність. Принагідно зверніть увагу на правову позицію Конституційного Суду України, втілену у його Рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001, відповідно до якого засади відповідальності (тобто її загальні підстави, умови, форми відповідальності, основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад, тощо та відповідальність за них) мають врегульовуватися виключно законами (абз. 7 п. 2 мотивувальної частини вищезазначеного Рішення) [24].

Законопроєкт запроваджує можливість укладення трудового договору з умовою про нефіксований робочий час (відповідно до ст. 24). У ньому заздалегідь не встановлюється конкретний час виконання роботи, а обов'язок працівника виконувати таку роботу виникає виключно у разі надання роботодавцем передбаченої трудовим договором роботи без гарантування того, що така робота буде надаватися постійно (ч. 1 ст. 24). Роботодавець самостійно визначає необхідність та час залучення працівника до роботи, обсяг роботи та в передбачений трудовим договором строк погоджує з працівником режим роботи та тривалість робочого часу, необхідного для виконання відповідної роботи. При цьому повинні бути дотримані вимоги законодавства про працю щодо тривалості робочого часу та часу відпочинку (ч. 2 ст. 24) [6]. У чинному КЗпП України передбачена можливість укладення схожого трудового договору (трудового договору з нефіксованим робочим часом) як особливого виду трудового договору, умовами якого не встановлено конкретний час виконання роботи, обов'язок працівника виконувати яку виникає виключно у разі надання роботодавцем передбаченої цим трудовим договором роботи без гарантування того, що така робота буде надаватися постійно, але з дотриманням умов оплати праці, передбачених у цій статті (ст. 21-1 КЗпП України).

Якщо працівник протягом календарного місяця виконував роботу менше 32 годин, йому повинна бути виплачена заробітна плата не менше ніж за 32 години робочого часу відповідно до умов оплати праці, визначених у трудовому договорі (ч. 8 ст. 24). Як у чинному КЗпП України, так і в запропонованому законопроєкті кількість трудових договорів з умовою про нефіксований робочий час у одного роботодавця не може перевищувати 10% від загальної кількості трудових договорів, стороною яких є цей роботодавець.

Принагідно слід нагадати зауваження, сформульовані у «Технічних рекомендаціях Проєкту ЄС-МОП щодо кращого наближення проєкту закону до міжнародних і європейських стандартів

з питань праці та успішних практик» (березень 2021 року) [25]. Вони стосувалися законопроєкту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості» (реєстраційний номер № 5161) [26], прийнятого Верховною Радою України 18 липня 2022 року, яким було доповнено КЗпП України вищезгаданою статтею 21-1 та формулювання якої дослівно відображено у статті 24 досліджуваного проєкту Закону України «Про працю»: «Необхідно змінити деякі терміни (наприклад, замінити термін «з нефіксованим робочим часом» на «зі змінним графіком роботи») і ввести та (або) визначити деякі інші (наприклад, графік роботи, базові години та дні, режим роботи), щоб посилити узгодженість термінології та краще узгодити типологію і характер цієї нестандартної форми зайнятості з положеннями Директиви (ЄС) 2019/1152». І далі: «Трудовий договір «з нефіксованим робочим часом» (що ми пропонуємо визначити як «зі змінним графіком роботи») необхідно визначити точніше, щоб краще узгодити законопроєкт із Директивою 2019/1152. Дійсно, те, що «режим роботи повністю або переважно непередбачуваний», не означає, що трудовим договором цього типу «не встановлено конкретний час виконання роботи». По суті, незважаючи на непередбачуваність режиму роботи, роботодавець зобов'язаний інформувати працівників, зокрема, про базові години та дні, в які від працівника можуть вимагати працювати, про мінімальний період повідомлення, на який працівник має право до початку виконання роботи, та, де доречно, про дату скасування»; «Слід додати новий пункт, яким передбачити обов'язок роботодавця виплатити працівнику компенсацію у разі скасування роботодавцем робочого завдання, раніше погодженого з працівником, після закінчення строку скасування, встановленого трудовим договором, – для кращого узгодження зі статтею 10 (3) Директиви (ЄС) 2019/1152».

То ж пропонуємо авторам законопроєкту врахувати ці зауваження та внести відповідні зміни до нього.

Висновки. Узагальнюючи результати порівняльного аналізу законопроєкту «Про працю» та актів, спрямованих на регулювання трудових відносин в Європейському Союзі, можемо підсумувати: по-перше, у новому законопроєкті значно краще втілено цінності та принципи, проголошені в праві ЄС. Щоправда, слід уточнити призначення вищеназваних принципів у механізмі правового регулювання трудових та пов'язаних із ними відносин й усунути суперечності, котрі інколи трапляються у тексті законопроєкту під час розкриття їх змісту. По-друге, не варто абсолютизувати й надмірно захоплюватися втіленням принципу свободи праці у тексті законопроєкту. Адже працівник та роботодавець не є економічно рівними між собою. Саме завдяки соціальному захисту працівника як слабшої сторони трудового договору і сформувалося трудове право як самостійна галузь права. Тому задля забезпечення справедливого балансу інтересів сторін трудового договору пропонуємо: у ч. 1 ст. 12 законопроєкту вказати, що працівник за винагороду виконує роботу, обумовлену в трудовому договорі, а не визначену роботодавцем (така редакція відповідає ч. 1 ст. 18 та ч. 1 ст. 19 законопроєкту); виключити із ч. 2 ст. 18 законопроєкту можливість обумовлення у трудовому договорі заборони на укладення договорів з іншими роботодавцями; відмовитися від обумовлення у тексті трудового договору умов, у разі одноразового порушення яких працівник може бути звільнений (ч. 1 ст. 41); скасувати можливість обумовлення виняткових випадків, у разі настання яких дозволяється застосування надурочних робіт (ч. 6 ст. 55), а також залучення працівників до роботи у період їх щотижневого відпочинку (у вихідний день) (ч. 6 ст. 61) та святкові дні (ч. 3 ст. 62); відмовитися від унормування порядку та умов надання щорічної відпустки, в т.ч. і її поділу на частини, а також випадків можливого відкликання із щорічної відпустки у тексті трудового договору (ч.ч. 1–2, 11 ст. 65); скасувати можливість обумовлення повної матеріальної відповідальності працівника у тексті трудового договору (пункт 1 ч. 1 ст. 95).

По-третє, пропонуємо втілити у ч. 4 ст. 7 або у ч. 4 ст. 19 законопроєкту норму, відповідно до якої умови трудового договору, які погіршують становище працівників порівняно із колективним договором (угодами), є недійсними.

По-четверте, пропонуємо відмовитися від втіленої у тексті законопроєкту ідеї щодо укладення щоразу додаткової угоди про розірвання трудового договору у випадку звільнення працівника (наприклад, у ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 38, ч. 6 ст. 39, ч. 4 ст. 40, ч. 4 ст. 41, ч. 2 ст. 42, ч. 2 ст. 43, ч. 3 ст. 51 законопроєкту) [6].

Упевнені, що прийняття досліджуваного законопроєкту із внесенням до нього вищеназваних змін сприятиме формуванню в Україні правової та соціальної держави, котра незабаром зможе стати повноправним членом Європейського Союзу.

Література

1. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes (дата звернення: 20.11.2022).

2. Опитувальник ЄС та відповіді на нього для набуття Україною статусу кандидата в ЄС. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/istorii-uspikhu/opytuvalnyk-yes-ta-vidpovidi-na-nogo-dlya-nabuttya-ukrayinoyu-statusu-kandydata-v (дата звернення: 20.11.2022).

3. Questionnaire. Information requested by the European Commission to the Government of Ukraine for the preparation of the Opinion on the application of Ukraine for membership of the European Union. Part II. April 2022. P. 122–140. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/questionnaire_part_ii_ukraine_0.pdf (дата звернення: 21.11.2022).

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app//sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf (дата звернення: 21.11.2022).

5. Стан імплементації законодавства у сфері соціальної політики та трудових відносин із 01.11.2014 року. URL: https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/social-policy-and-employment (дата звернення: 21.11.2022).

6. Проєкт Закону України «Про працю». URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=43600842-3772-427f-a725-39e35ae3adb8&title=ProektZakonuUkrainiproPratsiu (дата звернення: 21.11.2022).

7. Венедіктов С.В., Спіцина Г.О. Трудове право в країнах Європи. Київ : Ніка-центр, 2017. 184 с.

8. Мельник К.Ю. Інформування працівників про умови трудового договору за національним законодавством та законодавством Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти* : матеріали III Всеукраїнської з міжнародною участю науково-практичної конференції. Полтава : Россава, 2018. С. 49–50.

9. Rym O., Pylypenko P. The principles of labour law of the European Union and Ukraine: in search of harmonization. Modern achievements of EU countries and Ukraine in the area of law : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. P. 2. P. 477–516.

10. Рим О.М. Трудове право Європейського Союзу : монографія. Львів : «ГАЛИЧ-ПРЕС», 2020. 596 с.

11. Melnyk K.Y., Tsesarsky F.A. Environmental safety of enterprises activity as a precondition for compliance with the required working conditions. *Ekoloji*. 2019. Issue 27 (107). P. 463–469.

12. Правові проблеми трудового та пенсійного законодавства України в контексті євроінтеграції : монографія. / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. ; відп. ред. Н.М. Хуторян. Харків : Право, 2018. 256 с.

13. Yaroshenko O.M., Melnychuk N.O., Moroz S.V., Havrylova O.O., Yaryhina Y.P. Features of Remote Work in Ukraine and the European Union: Comparative Legal Aspect. *Hasanuddin Law Review*. 2021. № 7(3). P. 136–149.

14. Проєкт Трудового кодексу України № 1038-1 від 28.08.2003 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1038-1&skl=5 (дата звернення: 22.11.2022).

15. Проєкт Трудового кодексу України № 1108 від 04.12.2007 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1108&skl=7 (дата звернення: 22.11.2022).

16. Проєкт Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221 (дата звернення: 22.11.2022).

17. Проєкт Закону України «Про працю» № 2708 від 28.12.2018 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833 (дата звернення: 22.11.2022).

18. URL: https://pon.zp.ua/legal-protection/labor-relations/id_214.html (дата звернення: 22.11.2022).

19. Judgment of the Court (Fifth Chamber) in Case C-518/15 dated February 21, 2018. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=856B4DE4248C8499CF520EC3CF8B1988?text=&docid=199508&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=200569 (дата звернення: 23.11.2022).

20. Judgment of the Court (First Chamber) in Case C-316/13 dated March 6, 2015. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163249&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=202619 (дата звернення: 23.11.2022).

21. Judgment of the Court (Second Chamber) in Case C-428/09 dated October 14, 2010. URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82936&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=202990 (дата звернення: 23.11.2022).

22. Judgment of the Court (Fifth Chamber) in Case C-337/10 dated May 3, 2012. URL: https://curia.

europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122390&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=203279 (дата звернення: 23.11.2022).

23. Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1152 (дата звернення: 23.11.2022).

24. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року у справі за конституційним зверненням ВАТ «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч.ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) у справі № 7-рп/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text (дата звернення: 24.11.2022).

25. Технічні рекомендації Проєкту ЄС-МОП щодо кращого наближення проєкту закону до міжнародних і європейських стандартів з питань праці та успішних практик щодо проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості», розроблений Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_775064.pdf (дата звернення: 25.11.2022).

26. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості (реєстраційний номер № 5161 від 25.02.2021 року), прийнятий 18.07.2022 року. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5161&conv=9 (дата звернення: 25.11.2022).

Божко В. М.,
доктор юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного, екологічного
та трудового права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 351.74 (477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.25

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПІКЛУВАННЯ НА МЕЖІ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА У ПЛОЩИНІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ

Вдовиченко О. М.

Метою цієї статті є вивчення сутності поліцейського піклування на межі публічного та приватного права у площині євроінтеграції суспільних процесів, що відбуваються у нашій державі.

Встановлено, що сутність піклування має змішану природу як у змісті приватного, так і публічного права. Метою встановлення піклування у приватно-правовому сенсі є: 1) забезпечення виховання неповнолітніх дітей, які внаслідок смерті батьків, хвороби батьків або позбавлення їх батьківських прав чи з інших причин залишились без батьківського піклування; 2) захист особистих і майнових прав та інтересів цих дітей; 3) захист особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки.

Визначені підстави встановлення піклування за законом та підзаконними нормативними актами, встановлені розбіжності між ними і запропоновані нормотворчі умови їх усунення.

Підтримано наукові позиції щодо піклування у загальноправовому значенні: 1) воно розглядається як комплексний інститут, що вміщує ознаки цивільно-правового та сімейно-правового характеру, а його дія забезпечується також і адміністративно-правовими приписами; 2) сприйняття процедури його встановлення у позасудовому порядку як адміністративної послуги; 3) структурування законодавства з унормування піклування з наданням пріоритету Закону України «Про охорону дитинства», що опосередковує формування внутрішньої політики держави у цій сфері.

У межах українського поліцейського законодавства відмежовано спеціально-юридичне значення піклування, що вживається у словосполученні «поліцейське піклування», яке використовується разом з піклуванням приватноправової природи. За ступенем взаємозв'язку наведених видів піклування в рамках повноважень поліції диференційовано поліцейське піклування на самостійне та акцесорне. Поліцейське піклування у публічно-правовому сенсі є фактично засобом до обмеження певних прав та свобод людини задля забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Підтримано наукову позицію щодо сприйняття поліцейського піклування як сервісної послуги, а також визначення такого превентивного поліцейського заходу як засобу до надання допомоги певній категорії осіб, які через особистісні, економічні, соціальні чи інші обставини її потребують. При цьому звернена увага на потреби у вчиненні відповідних нормативних змін у чинному законодавстві у контексті наведеного.

Ключові слова: *піклування, поліцейське піклування, превентивний поліцейський захід, послуга.*

Vdovychenko O. M. Police custody on the border of public and private law in the plane of European integration of social processes

The purpose of this article is to study the essence of police care on the border of public and private law in the European integration of social processes taking place in our country.

It was established that the essence of care has a mixed nature both in the content of private and public law. The purpose of establishing guardianship in the sense of private law is: 1) ensuring the upbringing of minor children who, due to the death of their parents, illness of their parents or deprivation of their parental rights, or for other reasons, were left without parental care; 2) protection of personal and property rights and interests of these children; 3) protection of personal and property rights and interests of adults who, due to health conditions, cannot independently exercise their rights and fulfill their duties.

The grounds for establishing guardianship according to the law and by-laws are determined, the differences between them are established, and the rule-making conditions for their elimination are proposed.

Scientific positions on care in the general legal sense are supported: 1) it is considered as a complex institution that includes features of a civil-law and family-law nature, and its action is also ensured by administrative and legal prescriptions; 2) acceptance of the procedure for establishing it out of court as an administrative service; 3) structuring of the legislation on the regulation of care giving priority to the Law of Ukraine "On Childhood

© Вдовиченко О. М., 2022

Protection", which mediates the formation of the state's internal policy in this area.

Within the framework of Ukrainian police legislation, the special legal meaning of custody, which is used in the phrase "police custody", is delimited, which is used together with custody of a private legal nature. According to the degree of interrelationship of the above types of care within the framework of police powers, police care is differentiated into independent and accessory care. Police guardianship in the public-legal sense is actually a means of restricting certain human rights and freedoms in order to ensure the fulfillment of the powers entrusted to the police.

The scientific position regarding the perception of police care as a service is supported, as well as the definition of such a preventive police measure as a means of providing assistance to a certain category of persons who, due to personal, economic, social or other circumstances, need it. At the same time, attention is drawn to the need to make appropriate regulatory changes in the current legislation in the context of the above.

Key words: *custody, police custody, preventive police measure, service.*

Постановка проблеми та її актуальність. Сутність піклування має змішану природу як у змісті приватного, так і публічного права, оскільки воно безпосередньо опосередковує потребу у забезпеченні прав та інтересів осіб, які через об'єктивні чи суб'єктивні обставини потребують допомоги у реалізації змісту відповідних суспільних відносин за їхньої участі.

Задекларовані Україною в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу напрями її реалізації передбачають створення відповідних нормативних підвалин для реформування вітчизняного законодавства у сфері забезпечення прав та свобод людини у відповідності до європейських стандартів, зокрема з питань підтримки, у тому числі соціальної, осіб, які через вікові, фізіологічні чи інші обставини потребують додаткової допомоги, окрім тої, на яку розраховують пересічні громадяни.

Процес європеїзації та цивілізації українського суспільства полягає у взаємопроникненні приватноправових та публічно-правових інститутів, які, взаємодоповнюючи один одного, забезпечують захист насамперед приватних прав та інтересів. Викладене опосередковано відображене у новому поліцейському законодавстві, яке регламентує відповідні процедури з надання поліцейських послуг, серед яких вагомою є послуга поліцейського піклування.

Висловлені міркування створюють умови для більш прискіпливого опрацювання питання поліцейського піклування на межі приватного та публічного права у розрізі новел поліцейського законодавства з урахуванням гуманізації змісту адміністративних послуг, що надаються поліцією як правоохоронним органом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Піклування як правовий інститут та поліцейське піклування як один із превентивних поліцейських заходів стали предметом докладного аналізу та висловлення власних міркувань низки вчених у сфері приватного та публічного права. Так, у числі приватних напрацювань інституту опіки та піклування необхідно відзначити дослідження: К.С. Красник, де опіка та піклування розглядаються як форми здійснення права особи на сім'ю [1], Є.Ф. Падун, який здійснив дослідження сутності інституту опіки та піклування у співставленні з природою інституту прийомного виховання [2], І.А. Яніцької, яка інтерпретувала опіку та піклування як форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [3], Л.М. Токарчук, де у площині реалізації принципу державної охорони сім'ї визначено сутність інституту опіки та піклування [4].

Серед дослідників у рамках адміністративного права можуть бути виокремленні роботи: Л.В. Іщенко, де у разі розгляду адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції в Україні з'ясовується сутність поліцейського піклування [5], В.В. Дудченко, що під кутом аналізу адміністративно-правових засад взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі окреслює місце та значення поліцейського піклування [6], І.О. Святкума, який у змісті здійснення поліцейського піклування розкриває його особливості [7], Н.М. Шубіної, яка дослідила адміністративно-правове регулювання застосування поліцейського піклування [8], Д.І. Сергенюка, де у разі розкриття ролі поліції у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення визначається місце поліцейського піклування як превентивного поліцейського заходу [9].

Напрацювання вчених-юристів у межах дослідження інституту піклування в приватному та публічному праві вирізняється багатоманітністю та різноманіттям думок, що слугують фундаментом у подальших розвідках та дискусіях з приводу сутності піклування як комплексного правового інституту, що визначає нагальну необ-

хідність вивчення цього питання саме на межі приватного та публічного права.

Метою цієї статті є вивчення сутності поліцейського піклування на межі публічного та приватного права у площині євроінтеграції суспільних процесів, що відбуваються у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до ст. 8 Конвенції про основні права і основоположні свободи право особи на сім'ю та повагу до сімейного життя опосередковується низкою форм його втілення. Серед останніх вагоме місце приділяється піклуванню, що згідно зі ст. 11 Закону України «Про охорону дитинства» опосередковує право дитини на належний рівень турботи з боку батьків та інших законних представників у разі проживання у сім'ї останніх.

Разом із тим Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) у ст. 55 визначає опікою, піклуванням приватноправовий інститут, що забезпечує реалізацію особистих немайнових і майнових прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки. На розвиток наведених нормативних приписів та з урахуванням змісту ст. 59 ЦК України необхідно дійти висновку, що під піклуванням у межах приватного права необхідно розуміти систему правових норм, що створюють гарантії для реалізації особистих немайнових і майнових прав та інтересів неповнолітніх осіб, які є сиротами або позбавлені батьківського піклування, решти фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Викладене вище більш детально унормовано у Правилах опіки та піклування, затверджених спільним наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.1999 року № 34/166/131/88. Зокрема, піклування фактично є особливою формою турботи держави про неповнолітніх осіб, що залишились без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їхніх прав та інтересів. Метою встановлення піклування при цьому декларується: 1) забезпечення виховання неповнолітніх дітей, які внаслідок смерті батьків, хвороби батьків або позбавлення їх батьківських прав чи з інших причин залишились без батьківського піклування; 2) захист особистих і майнових прав та інтересів цих дітей; 3) захист особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки.

За наслідками аналізу цих нормативно-правових актів необхідно зробити висновок щодо приватноправової сутності піклування як засобу до усунення певних дефектів у правосуб'єктності фізичних осіб, які виникли через причини вікового чи фізіологічного характеру і перешкоджають здійсненню такими особами суб'єктивних прав та виконанню суб'єктивних обов'язків. Метою такого правового інституту є забезпечення виховання неповнолітніх із зазначеної категорії, а також захист особистих немайнових і майнових прав та інтересів усіх осіб наведеної категорії. Природа захисту у такому випадку має сприйматися у широкому розумінні, що опосередковує як створення нормативного підґрунтя для регулювання відповідних суспільних відносин, так і визначення форм та способів для відновлення, визнання порушених, не визнаних, оспорених прав указаних осіб.

У межах проаналізованих нормативно-правових актів передумовами для встановлення піклування щодо неповнолітніх за Правилами опіки та піклування є наявність факту залишення таких осіб без батьківського піклування, що опосередковується однією з обставин: 1) смерть батьків; 2) хвороба батьків; 3) позбавлення їх батьківських прав; 4) інші причини. Передумовою до встановлення піклування стосовно повнолітніх осіб є наявність дефекту фізіологічного характеру, тобто хвороба чи відповідний стан здоров'я. Тоді як за ЦК України для встановлення піклування щодо неповнолітніх осіб необхідно позбавлення їх батьківського піклування або ж віднесення до категорії сиріт, а стосовно всіх без винятку фізичних осіб – визнання їх обмежено дієздатними. Подібні положення відображені також і у ст. 243 Сімейного кодексу України (далі – СК України).

Таким чином, маємо деяку розбіжність у підходах до кола осіб, на яких може бути поширено піклування, між кодексами та Правилами опіки та піклування. Зокрема, на відміну від Правил опіки та піклування, ЦК України, окрім неповнолітніх, що позбавлені батьківського піклування, також оперує категорією «діти-сироти», тобто згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» діти, в яких померли чи загинули батьки. Згаданий Закон визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, що має велике значення для забезпечення національної безпеки України, ефективності внутрішньої політики держави, і з метою забезпе-

чення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, всебічний розвиток та виховання у сімейному оточенні встановлює основні засади державної політики у цій сфері, що ґрунтуються на забезпеченні найкращих інтересів дитини. Тому нормативні акти у сфері захисту прав та інтересів дитини мають бути приведені у відповідність до термінології цього Закону, що відповідним чином було відображено й у розглянутих кодифікованих нормативних актах приватного права. Однак п. 1.1 Правил опіки та піклування взагалі не був відредагований під вказані вимоги, а п. 1.2 згадував коло дітей, які внаслідок смерті батьків залишились без батьківського піклування, що не відповідає висловленому термінологічному підходу. У розрізі наведеного необхідно вказати на наявність певних недолугостей і у змісті ст. 1 самого Закону України «Про охорону дитинства», де поряд з дитиною-сиротою надається визначення дитини, позбавленої батьківського піклування, в якому поряд з низкою обставин, що дають привід говорити про залишення дітей без батьківського піклування, згадується оголошення батьків померлими. Така законодавча позиція не витримує критики, оскільки вона прямо суперечить ч. 1 ст. 47 ЦК України, що встановлює презумпцію смерті в разі оголошення фізичної особи померлою та настання відповідних правових наслідків.

Подібним чином Правила опіки та піклування в межах встановлення піклування визначають коло повнолітніх осіб, які мають певний фізіологічний дефект (стан здоров'я), тоді як ЦК України мову веде про всіх фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, а СК України – взагалі про подібну підставу встановлення піклування щодо дітей не згадує. Таким чином, Правила опіки та піклування до осіб, над якими може встановлюватися піклування, допускають повнолітніх дієздатних та обмежено дієздатних осіб, а ЦК України повнолітніх та неповнолітніх обмежено дієздатних осіб. На користь останнього говорить перелік підстав у обмеженні дієздатності фізичної особи, які визначені у ч. 5 ст. 32 та ст. 36 ЦК України. Однак оскільки щодо неповнолітньої особи і так встановлюється піклування, якщо вона позбавлена батьківського піклування або є дитиною-сиротою, то необхідність повторення вказаних обставин відпадає. Водночас у випадку наявності ознак батьківського піклування стосовно дитини потреба у піклуванні у разі обмеження її цивільної дієздатності відпадає, що нівелює відповідну дефініцію у ЦК України. Відповідні редагування потребують положення і СК України.

Необхідно зазначити, що стосовно повнолітніх дієздатних осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно захищати свої права і виконувати свої обов'язки, Правила опіки та піклування вимагають призначення піклувальника за наявності прохання такої особи. Таке унормування йде у розріз зі змістом ст. 78 ЦК України, яка визначає таку особу не піклувальником, а помічником. З огляду на пріоритетність визначення правового статусу фізичної особи саме у ЦК України та з урахуванням змісту ст. 4 останнього нормативного акта Правила опіки та піклування потребують відповідного редагування.

Серед учених-цивілістів до піклування сформувалися такі точки зору. Так, пропонується його розглядати як форму прийомного сімейного виховання поряд з усиновленням. При цьому опіка та піклування розглядаються як комплексний інститут, що вміщує ознаки цивільно-правового та сімейно-правового характеру, а їхня дія забезпечується також і адміністративно-правовими приписами [2, с. 12–13], що є цілком обґрунтованим висновком. Додатково до наведеного нормативного підґрунтя пропонується також відносити і цивільне процесуальне право й розглядати саму процедуру встановлення піклування у позасудовому порядку як адміністративної послуги [3, с. 9–10].

Дещо суперечливою є позиція Л.М. Токарчук у визначенні сутності опіки та піклування через прояв реалізації змісту принципу державної охорони сім'ї, де нею здійснена спроба систематизації законодавства, яке регулює питання забезпечення інтересів дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в рамках якого пріоритет наданий СК України, а другорядне ЦК України та Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [4, с. 19–21]. З урахуванням викладеного щодо співвідношення чинного законодавства з охорони дитинства необхідно відзначити таке. По-перше, законодавчі акти у сфері охорони дитинства, як стратегічного загальнонаціонального пріоритету, підпорядковуються насамперед принципу забезпечення найкращих інтересів дитини. По-друге, чільним у цій сфері після Конституції України, положень Конвенції ООН про права дитини, відповідних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є саме Закон України «Про охорону дитинства», у відповідності до якого вже працюють СК України, ЦК України та Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального

захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування».

З набранням чинності Закону України «Про Національну поліцію» піклування як складник словосполучення «поліцейське піклування» та як окремий термін у вище проаналізованому значенні ввійшло в обіг адміністративно-правового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу. Так, у сенсі поліцейського піклування сприймається термін, що є предметом цього дослідження у ст.ст. 31 (превентивні поліцейські заходи), 41 (поліцейське піклування). У контексті сутності терміна «піклування», що викладений раніше, то розглянутий законодавчий акт у ст. 23 серед основних повноважень поліції згадує також і здійснення у межах своєї компетенції, визначеної законом, контролю за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі.

Тобто безпосередньо у спеціальному поліцейському законодавстві йдеться про змістове наповнення терміна «піклування» у загальноправовому та спеціально-юридичному значенні, де перше не вирізняється з-поміж визначеного приватним правом змісту, а тому поліція забезпечує адміністративно-правові процедури задля функціонування наведеного інституту, як про те мовлять дослідники в галузі приватного права, на що зверталася увага вище. Спеціально-юридичний відтінок піклування проявляється у змісті терміна «поліцейське піклування». Поліцейське піклування на рівні Закону України «Про Національну поліцію» детерміноване саме як один із одинадцяти превентивних поліцейських заходів, які поряд із поліцейськими заходами примусу становлять комплекс дій відповідно превентивного або примусового характеру, що обмежують певні права і свободи людини та застосовуються поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Сутність саме превентивних заходів полягає у вчиненні поліцейськими саме таких дій, які би сприяли запобіганню порушенню прав та свобод людини, загрозам публічній безпеці і порядку або припиненню їх порушення. Водночас у межах адміністративного законодавства Німеччини пропонується теж розрізняти призначення піклування у наведеному аспекті як засобу до тимчасового кризового втручання для захисту дитини чи молодої особи або ж створення умов для захисту правопорушника від подальшої його деморалізації [6, с. 152, 157]. Таке формулювання заслуговує на увагу і сприяє формуванню розуміння поліцейського піклування у розрізі наведеного термінологічного змісту.

Те, що поліцейське піклування носить спеціально юридичний характер і існує поряд зі звичайним піклуванням приватноправової природи свідчить зміст ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію», де, зокрема, вказується на форми співпраці з органами опіки та піклування й безпосередньо піклувальниками щодо застосування поліцейського піклування до осіб, щодо яких уже встановлене первісне піклування у приватноправовому сенсі. Тим самим законодавець підкреслює розмежування поліцейського піклування з урахуванням самостійності застосування у суспільних відносинах на два види: самостійне та акцесорне (додаткове).

З викладеного необхідно дійти висновку, що поліцейське піклування у публічно-правовому сенсі є фактично засобом до обмеження певних прав та свобод людини задля забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Дослідження підстав застосування поліцейського піклування свідчить про достатність наявності таких обставин: 1) залишення без догляду дитини, яка не досягла 16 років; 2) втеча з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу особи, де вона утримувалася на підставі судового рішення; 3) створення реальної небезпеки оточуючим або собі особою, яка має ознаки вираженого психічного розладу; 4) перебування у публічному місці особою, яка внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

З урахуванням викладеного щодо значення превентивних заходів у комплексі вчинених поліцейськими у межах відповідної компетенції дій зазначені підстави для застосування поліцейського піклування можна було градуювати: 1) до тих, які сприяють запобіганню порушенню прав та свобод людини, необхідно віднести першу підставу; 2) до тих, що сприяють запобіганню загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення – другу; 3) а третя та четверта підстави мають комплексний характер, тобто сприяють запобіганню порушенню прав та свобод людини, загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення.

На виконання загальних процедур обмеження прав та свобод людини в рамках здійснення поліцейського піклування, що визначені Законом України «Про поліцейське піклування», Інструкція з оформлення матеріалів про застосування поліцейського піклування, унормована наказом МВС України від 12.10.2020 року № 724, деталізує наведені процедури, визначаючи низку похідних положень. У результаті аналізу вказаних документів необхідно відзначити, що, на відміну від приватноправового піклування, поліцейське піклування застосовується до неповнолітніх осіб з 16 років, що залишились без догляду, а також щодо всіх фізичних осіб за вказаних вище підстав застосування розглянутого превентивного поліцейського заходу. Часові межі застосування такого поліцейського заходу є короткостроковими, на відміну від приватноправового піклування, й обмежуються темпоральними межами досягнення поставленої мети залежно від підстави застосування, а саме до передання такої особи: 1) батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування; 2) відповідному закладу з надання психіатричної допомоги чи спеціалізованому закладу з охорони здоров'я; 3) відповідному закладу охорони здоров'я; 4) у спеціалізований заклад охорони здоров'я чи до місця проживання.

У науці досить обґрунтованим є підхід, за яким поліцейське піклування сприймається як прояв сервісної функції в діяльності поліції, яка спрямована насамперед на надання допомоги визначеному колу осіб, які цього потребують, що створює передумови до розширення сфери застосування поліцейського піклування в українському суспільстві [9, с. 98, 104]. Вочевидь така точка зору заслуговує на врахування в законодавчій діяльності, оскільки сприятиме реалізації саме сервісного складника в діяльності поліції й буде свого роду проявом подібної природи наведеного явища у приватноправовому піклуванні.

Останній підхід також підтриманий і Н.М. Шубіною, яка дефініцію поліцейського піклування пов'язує з наданням допомоги певній категорії осіб, які через особистісні, економічні, соціальні чи інші обставини її потребують [8, с. 22]. Така позиція є цілком слушною з урахуванням викладеного щодо природи піклування загалом, але скоріше у загальноправовому розумінні наявний підхід законодавця у змісті як Закону України «Про Національну поліцію», так і Інструкції з оформлення матеріалів про застосування поліцейського піклування свідчить про інше, коли маємо прояв таких дій як захисту прав та свобод людини, а також запобігання загроз публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення.

Висновки. Підбиваючи підсумки викладеним міркуванням, отримуємо такі результати. Сутність піклування має змішану природу як у змісті приватного, так і публічного права. Задекларовані Україною в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу напрями її реалізації передбачають створення відповідних нормативних підвалин, у тому числі й у рамках функціонування піклування як досить гуманного публічно-правового інституту.

Метою встановлення піклування у приватноправовому сенсі є: 1) забезпечення виховання неповнолітніх дітей, які внаслідок смерті батьків, хвороби батьків або позбавлення їх батьківських прав чи з інших причин залишились без батьківського піклування; 2) захист особистих і майнових прав та інтересів цих дітей; 3) захист особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки.

Визначені підстави встановлення піклування за законом та підзаконними нормативними актами, встановлені розбіжності між ними і запропоновані нормотворчі умови їх усунення.

Підтримано наукові позиції щодо піклування у загальноправовому значенні: 1) воно розглядається як комплексний інститут, що вміщує ознаки цивільно-правового та сімейно-правового характеру, а його дія забезпечується також і адміністративно-правовими приписами; 2) сприйняття процедури його встановлення у позасудовому порядку як адміністративної послуги; 3) структурування законодавства з унормування піклування з наданням пріоритету Закону України «Про охорону дитинства», що опосередковує формування внутрішньої політики держави у цій сфері.

У межах українського поліцейського законодавства відмежовано спеціально-юридичне значення піклування, що використовується у словосполученні «поліцейське піклування», яке використовується разом з піклуванням приватноправової природи. За ступенем взаємозв'язку наведених видів піклування в рамках повноважень поліції диференційовано поліцейське піклування на самостійне та акцесорне. Поліцейське піклування у публічно-правовому сенсі є фактично засобом до обмеження певних прав та свобод людини задля забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Здійснено поділ підстав для застосування поліцейського піклування залежно від значення превентивних заходів у комплексі вчинених поліцейськими у межах відповідної компетенції дій, а також зроблено висновок, що часові межі застосування поліцейського піклування є короткостроковими, на відміну від приватноправового піклування, й обмежуються темпоральними межами досягнення поставленої мети залежно від підстави застосування.

Підтримано наукову позицію щодо сприйняття поліцейського піклування як сервісної послуги, а також визначення такого превентивного поліцейського заходу як засобу до надання допомоги певній категорії осіб, які через особистісні, економічні, соціальні чи інші обставини її потребують. При цьому звернена увага на потреби у вчиненні відповідних нормативних змін у чинному законодавстві у контексті наведеного.

Література

1. Красник К.С. Форми здійснення права особи на сім'ю за сімейним законодавством України : дис. … д-ра філос. Харків, 2020. 217 с.

2. Падун Є.В. Інститут прийомного виховання у сімейному праві України : автореф. дис. … канд. юр. наук. Київ, 2017. 21 с.

3. Яніцька І.А. Опіка та піклування як форма влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. … канд. юр. наук. Одеса, 2015. 22 с.

4. Токарчук Л.М. Влаштування дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування як реалізація принципу державної охорони сім'ї : дис. … д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 512 с.

5. Іщенко Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні : автореф. дис. … канд. юр. наук. Харків, 2021. 20 с.

6. Дудченко В.В. Адміністративно-правові засади взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі : дис. … д-ра філос. Суми, 2022. 238 с.

7. Святкум І.О. Особливості здійснення поліцейського піклування в Україні : науково-методичні рекомендації. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 31 с.

8. Шубіна Н.М. Адміністративно-правове регулювання застосування поліцейського піклування : дис. … канд. юр. наук. Київ, 2020. 229 с.

9. Сергенюк Д.І. Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення : дис. … д-ра філос. Львів, 2020. 255 с.

Вдовиченко О. М.,
доктор філософії,
доцент кафедри адміністративної
діяльності поліції
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 349.4
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.26

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Григорецька І. І.

Метою статті *є комплексне дослідження правового регулювання та проблемних питань земельного законодавства у галузі цільового використання земель водного транспорту в межах населених пунктів Україні у світлі євроінтеграційних процесів.*

Ураховуючи те, що розвиток сучасного суспільства та процеси урбанізації сьогодні є паралельними процесами, які інтенсивними темпами відбуваються в Україні, проте в умовах євроінтеграційних процесів, які на сьогодні є пріоритетними у розвитку України, земельне та екологічне законодавство має враховувати вимоги законодавства Європейського Союзу.

На підставі аналізу норм законодавства України, наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковці автор визначає загальні й особливі ознаки правового режиму таких земель, що дозволяє розкрити особливості цільового призначення земель у межах населених пунктів.

Розглянуто особливості правового регулювання використання земель морського транспорту, що складають особливий вид земель, які використовуються як територіальний базис для розміщення критично важливих об'єктів інфраструктури морських портів.

Специфіка правового регулювання використання земель в межах населених пунктів визначається наявністю містобудівних вимог. Проаналізовано юридичні критерії розмежування правових режимів земель у межах населених пунктів України.

Розроблено пропозиції з удосконалення законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: *землі в межах населених пунктів, категорії земель, планування використання земельних ресурсів, основне цільове призначення земель, спеціальне цільове призначення земель, функціональне використання земель, дозволене (допустиме) використання земель, землі морського транспорту, адаптація, річковий транспорт, цифровізація, євроінтеграційні процеси.*

Hryhoretska I. I. Problems of legal regulation and development of legislation in the field of water transport land use within settlements in the conditions of European integration

The purpose of the article is *a comprehensive study of legal regulation and problematic issues of land legislation in the field of targeted land use for water transport within the boundaries of settlements in Ukraine, in the light of European integration processes.*

Given that the development of modern society and the processes of urbanization are currently parallel processes that are taking place at an intensive pace in Ukraine, however, in the context of European integration processes, which are currently a priority in the development of Ukraine, land and environmental legislation must take into account the requirements of the legislation of the European Union.

Based on the analysis of the legislation of Ukraine, scientific works of domestic and foreign scientists, the author determines the general and special features of the legal regime of such lands, which allows us to reveal the peculiarities of the purpose of land within the boundaries of settlements.

Peculiarities of the legal regulation of the use of sea transport land, which constitute a special type of land used as a territorial basis for the placement of critical infrastructure facilities of sea ports, are considered.

The specifics of the legal regulation of land use within settlements are determined by the presence of urban planning requirements for the organization of the entire territory, taking this into account, the legal criteria for demarcating land legal regimes within settlements of Ukraine are analyzed.

Proposals for improving legislation in the specified area have been developed.

Key words: *land within settlements, land categories, land resource use planning, main purpose of land, special purpose of land, functional use of land, permitted (allowable) use of land, sea transport land, adaptation, river transport, digitalization, European integration processes.*

© Григорецька І. І., 2022

Постановка проблеми та її актуальність. Розвиток сучасного суспільства та процеси урбанізації сьогодні є паралельними процесами, які інтенсивними темпами відбуваються в Україні, проте в умовах євроінтеграційних процесів, які сьогодні є пріоритетними у розвитку України, земельне та екологічне законодавство доцільно має враховувати вимоги законодавства Європейського Союзу.

Інтенсивність розвитку процесу урбанізації спонукає до прояву факторів екологічного ризику, зокрема й при використанні природних ресурсів, погіршення екологічної ситуації, проблеми видалення відходів, забруднення атмосферного повітря тощо. Враховуючи це, використання земель морського транспорту за цільовим призначенням у межах населених пунктів займає особливе місце у системі земельних відносин. Землі в межах населених пунктів виконують функції територіального базису для розміщення об'єктів містобудування, виробничих сил, ведення суспільного та іншого виробництва.

Специфіка правового регулювання використання земель в межах населених пунктів визначається наявністю містобудівних вимог як до організації всієї території, так і окремих її частин, розширення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони цих земель. Із загальної єдності основного цільового призначення земель в межах населених пунктів, яке пов'язане з несільськогосподарським використанням таких земель, випливає і певна взаємопов'язаність у правових режимах їх складових частин.

Особливістю їхнього правового режиму є функціональне використання для потреб транспортної інфраструктури морських портів з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту, гідротехнічними спорудами й засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами, службовими та культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт. Територія морського порту є основною складовою частиною земель морського транспорту. В Україні функціонують вісімнадцять морських торговельних портів, три найбільші з них розташовані в м. Одесі, м. Чорноморську, м. Южне. Також в Україні працюють рибні порти.

В Європейському союзі протягом останнього часу досить активно розвивається сфера річкового транспорту з огляду на пріоритетність цього виду перевезень в глобальному контексті, як зменшення енергозалежності економік країн-членів ЄС та скорочення викидів парникових газів в атмосферу, а також забезпечення конкурентоспроможності європейської транспортної системи та високого рівня мобільності. Так, Європейська Комісія намагається стимулювати розвиток внутрішнього водного транспорту шляхом його інтеграції в мультимодальні логістичні ланцюги і включення в Транс'європейську транспортну мережу TEN-T. Згідно з Білою книгою ЄС річковий транспорт відіграватиме все більшу роль у перевезенні товарів у внутрішні регіони країн та у поєднанні європейських морів [7].

Отже, поняття цільового використання земель у межах населених пунктів має складну юридичну конструкцію, оскільки у межах населених пунктів знаходяться земельні ділянки, які належать до різних категорій земель, але їх використання підпорядковано головній меті – забезпеченню сталого розвитку та функціонування населеного пункту.

У сучасних умовах розвитку інфраструктури населених пунктів відносини з приводу використання земель у межах населених пунктів гостро потребують належної правової регламентації. Наслідком відсутності такої є неприпустима ситуація, коли чинне земельне законодавство не враховує специфіку та надзвичайну складність правового режиму земель в межах населених пунктів взагалі, а також особливості цільового використання та охорони окремих земельних ділянок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості використання земельних ресурсів у поселеннях через призму містобудівної діяльності були висвітлені у публікаціях таких науковців, як В.І. Андрейцев, Л.О. Бондар, В.К. Гуревський, В.М. Єрмоленко, Є.О. Іванова, Н.Л. Ільїна, С.В. Єлькін, І.І. Каракаш, С.Д. Кравченко, П.Ф. Кулинич, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, О.О. Погрібний, О.М. Пащенко, А.І. Ріпенко, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, М.В. Шульга та ін. Однак такі дослідження мали переважно фрагментарний характер. Комплексне наукове дослідження проблем цільового використання земель водного транспорту в межах населених пунктів в умовах євроінтеграції у сучасній земельно-правовій доктрині проведене частково.

Метою цієї статті є комплексне дослідження правового регулювання та проблемних питань цільового використання земель водного транспорту в межах населених пунктів Україні в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи використання, має конкретне цільове призначення. Цільове призначення земельної ділянки окреслюється встановленими законодавством та конкретизовані відповідними органами влади допустимими межами використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами. Множинність цілей використання земельних ділянок, що входять до кожної з категорій земель, обумовила необхідність встановлення видів цільового призначення по кожній категорії земель на рівні правового акту.

У межах території населених пунктів, де найважливіше значення складає категорія земель житлової та громадської забудови, розташовуються різні за своїм призначенням земельні ділянки. Одні слугують місцем проживання, інші призначені для виробничої діяльності, для комунально-побутових потреб тощо. Склад земель житлової та громадської забудови неоднорідний, оскільки відповідні земельні ділянки зазначеної категорії мають неоднакове цільове призначення.

Таким чином, чинниками зазначених проблем виступає не тільки недосконалість законодавчого регулювання, але і недостатність науково-методологічної бази, присвяченої проблемам використання та охорони земель у межах населених пунктів.

Землі в межах населених пунктів, займаючи незначну частину земельного фонду України, з одного боку, концентрують на собі більшу частину продуктивних сил України, левову частку факторів, що складають антропогенне навантаження на навколишнє середовище, з іншого боку, в населених пунктах проживає все населення, захистити яке від несприятливих впливів та створити якому сприятливі умови життя і покликані вимоги щодо раціонального використання, охорони та відтворення земель в межах населених пунктів.

Першочергове значення в межах населених пунктів мають землі, які пов'язані з будівництвом та експлуатацією житлового та промислового фонду. Тому земельні ресурси в населених пунктах повинні відповідати дещо іншим вимогам, ніж у сільськогосподарському виробництві, хоча не виключена можливість в окремих випадках використання таких земель за їх прямим призначенням.

Землі населених пунктів займають приблизно 11,5% земельного фонду країни, але мають велике значення, оскільки на цій території проживає населення, розміщені виробничі, адміністративні, культурно-побутові підприємства, організації й установи. Особливу цінність мають найбільш інфраструктурно-облаштовані землі міських поселень. Займаючи тільки 3% земельного фонду України, вони становлять майже половину його нормативної вартості. Це зумовлено тим, що на міських землях сконцентровано 2/3 населення країни, переважна частина її виробничого, наукового, фінансового, соціально-культурного потенціалу.

На наш погляд, першою важливою ознакою земель у межах населених пунктів, яка має важливе значення для правового режиму цих земель, є включення та знаходження їх у межах населеного пункту, оскільки територія населених пунктів відмежовується від сусідніх шляхом встановлення меж адміністративно-територіальних утворень. Така ситуація на сьогодні породжує чимало проблем, пов'язаних із наявністю законодавчих проблем процедури відведення земель водного фонду, зайнятих територіальним морем, внутрішніми морськими водами, в тому числі під акваторією морських портів.

Основою населеного пункту складає його територія, саме тому в межах нашого дослідження постає необхідність розгляду понять «територія», «місцевість» та їх співвідношення між собою.

У законодавстві поняття «територія» вживається у декількох значеннях. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає термін «територія» як частину земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. У законі України «Про благоустрій населених пунктів» територія розуміється як сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. Під сельбищною територію розуміється земельні ділянки житлових будинків, громадських установ, будинків і споруд, у тому числі навчальних, проектних, науково-дослідних та інших інститутів без дослідних виробництв, внутрішньосельбищна, вулично-дорожня і транспортна мережа, а також площі, парки, сади, сквери, бульвари, інші

об'єкти зеленого будівництва й місця загального користування. Таким чином, сельбищні землі можна ототожнити з категорією земель житлової та громадської забудови.

У законодавчому контексті територія розглядається не тільки в адміністративному значенні, як частина державної території України, а як природно-антропогенне утворення, що охоплює не тільки землю, надра, але і інші природні ресурси та є просторовим базисом для здійснення всіх видів людської діяльності. Тому територію населеного пункту можна визначити як певну систему суміжних земельних ділянок, які пов'язані спільним правовим режимом.

Для визначення правового режиму земель у межах населених пунктів важливе значення має з'ясування визначення поняття «місцевість», яке можна розглядати як частину території, що характеризується спільністю певних ознак (історичних, природних, географічних тощо). Законодавство закріплює такі поняття, як «сільська місцевість» (під якою розуміється території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови) та «лікувально-оздоровча місцевість» (природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювання).

На нашу думку, поняття «територія» та «місцевість» об'єднує поняття ландшафту, яке можна охарактеризувати як природний територіальний комплекс, ділянку земної поверхні, обмежену природними рубежами, у межах якої природні компоненти (рельєф, ґрунт, рослинність, водойми, клімат, тваринний світ), а також штучні або антропогенні (забудова, дороги, сільгоспугіддя тощо) перебувають у взаємодії й пристосовуванні один до одного.

Отже, ми можемо зробити висновок, що найбільш узагальненим поняттям є ландшафт як територіальний комплекс, який складається з території, що охоплює різні за своїм цільовим призначенням та правовим режимом земельні ділянки разом із природними ресурсами та розташованими на них об'єктами. Своєю чергою, місцевість є однією зі складових частин території, що характеризується спільністю певних ознак (історичних, природних, географічних тощо).

Отже, землі в межах населених пунктів можна розглядати як земельні ділянки, розташовані в офіційно встановлених межах території населеного пункту (міст, селищ, сіл та приміських територіях), на які поширюється узагальнений правовий режим використання, визначений планом земельно-господарського устрою та містобудівною документацією населеного пункту відповідної категорії та які підлягають використанню та охороні з урахуванням задоволення містобудівних та інших функціональних потреб населеного пункту.

Як вказано в пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами, віднесеними до категорії судноплавних, в межах акваторій морських портів, в зоні дії навігаційного обладнання», поданій Міністерством інфраструктури, враховуючи сучасний стан інфраструктури морських портів України, які переважно були побудовані ще за радянських часів та експлуатується вже протягом 30-40 років поспіль, питання відновлення інфраструктури портів та створення нових гідротехнічних об'єктів, які здатні були б забезпечити принаймні наявний попит на портові послуги (не кажучи вже про потенційний розвиток та забезпечення конкурентоспроможності), є вкрай актуальним та терміновим [5].

Варто також звернути увагу на те, що ч. 3 ст. 24 Закону України «Про морські порти України» встановлює, що територія морського порту може складатися із земель морського транспорту, земель промисловості та земель водного фонду.

Законом України «Про морські порти» закріплено, що морський порт – визначені межами територія та акваторія, обладнані для обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також інших пов'язаних із цим видів господарської діяльності, а ч. 1 ст. 8 цього закону додатково вказує, що межами морського порту є межі його території та акваторії – визначеної межами частини водного об'єкта (об'єктів), крім суднового ходу, призначеної для безпечного підходу, маневрування, стоянки й відходу суден [4].

Із наведеного вище можна зробити висновок, що землі під акваторією порту (як складовою частиною порту) також належать до земель морського транспорту (ст. 69 Земельного Кодексу України), крім того, ст. 59 Земельного Кодексу України передбачає, що землі водного фонду можуть бути віднесені до земель морського і річкового транспорту в порядку, встановленому законом [1].

Особливістю використання земель морського порту є те, що правовий режим використання території морського порту переважно регламентується локальними нормативними актами та звичаєвими нормами права.

Цікавим моментом є також створення штучної земельної ділянки в межах акваторії порту, при цьому сама акваторія належатиме до земель морського транспорту, а безпосередньо штучна територія – до земель водного фонду. Власне, поняття штучно створеної земельної ділянки містить Закон України «Про морські порти України», однак таке поняття надано законодавцем лише для цілей цього закону і передбачає, що штучно створена земельна ділянка – це земельна ділянка, створена (намита, насипана, створена із застосуванням інших технологій) в межах акваторії морського порту. Таке вузьке визначення не сприяє визначенню особливостей штучно створених земельних ділянок як об'єкта правового регулювання, оскільки не охоплює собою земельні ділянки, створені поза межами акваторій морських портів та призначені для будівництва доріг, житлової забудови тощо. Проте ч. 4 ст. 59 Земельного кодексу України закріплює можливість надання штучно утворених земельних ділянок в оренду для будівництва та експлуатації портової інфраструктури та інших об'єктів водного транспорту, тож можливо, було б доцільно віднести даний вид землі до земель морського транспорту, враховуючи їх основне цільове направлення.

Отже, до складу земель у межах населених пунктів можна віднести такі земельні ділянки: 1) житлової та громадської забудови, зайняті жилими, культурно-побутовими, адміністративними, культовими та іншими спорудами, будівлями; 2) територій садівничих товариств та дачної забудови (садиби, які знаходяться в межах населеного пункту); 3) землі загального користування, зайняті майданами, вулицями, дорогами, переїздами, набережними парками, лісопарками, міськими лісами (земельні ділянки, зайняті міськими лісами, не входять в склад лісогосподарського призначення, вони призначені для відпочинку населення, проведення культурно-оздоровчих і спортивних заходів), скверами, бульварами, водоймищами, пляжами та іншими об'єктами та призначені для задоволення громадських потреб населення; 4) промисловості (в тому числі зайняті промисловими, комунально-складськими та іншими виробничими об'єктами), транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій (зайняті будівлями та спорудами, залізничного, автомобільного, річкового, морського, повітряного та трубопровідного транспорту, магістралями інженерної інфраструктури і зв'язку) оборони; 5) особливо охоронних територій і об'єктів природно-заповідного, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, зайняті пам'ятками природи, природними парками, національними парками і дендрологічними парками, ботанічними садами, лісами, що використовуються для організованого відпочинку населення і туризму, і також землі із джерелами, що володіють природними лікувальними властивостями і землі, на яких розташовані пам'ятники історії і культури, музеї – заповідники, музеї садиби; 6) водогосподарського використання (водних об'єктів, зайнятих поверхневими водопотоками, замкнутими водоймами, поверхневими водоймами, акваторіями, водоохоронними зонами, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами); 7) сільськогосподарського використання, зайняті сільськогосподарськими угіддями, а також будівлями і спорудами, що обслуговують потреби сільськогосподарського виробництва та інші; 8) лісогосподарського призначення.

Аналіз земельного законодавства, вказує на те, що існує певна структура цільового використання земель, яка складається з чотирьох елементів: *основне цільове призначення земель* – це порядок та умови експлуатації сукупності однорідних земельних ділянок залежно від економічного та природного значення для відповідних цілей, віднесення яких до певної категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування; *спеціальне цільове призначення земельної ділянки* – це використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку; *функціональне використання земельної ділянки* – це використання земельної ділянки за цільовим призначенням залежно від призначення об'єктів, які на ній розташовані або мають бути розташовані залежно від виду діяльності, що на ній здійснюється або має здійснюватися; *дозволене (допустиме) використання земельної ділянки* – це санкціоноване використання земельної ділянки з урахуванням спеціального цільового призначення та функціонального використання залежно від встановлених обмежень та обтяжень, яке визначається на підставі зонування (сільськогосподарського районування) земель, містобудівної та землевпорядної документації.

Зонування земель у межах населеного пункту – це поділ території населеного пункту відповідно до регіональних та місцевих правил забудови населеного пункту на певні функціональні зони з метою встановлення в них обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон, шляхом встановлення спеціального цільового призначення та дозволеного використання земельних ділянок кожної функціональної зони.

Особливістю використання територій населеного пункту є їх подвійний характер використання – містобудівний та землевпорядний, такий зв'язок містобудування (і планування територій) із землеустроєм полягає в тому, що раціональність використання та охорони земель за напрямами, визначеними містобудівною документацією, повинні забезпечуватись документацією із землеустрою. Слід врахувати позитивні зміни у законодавстві в цьому напрямку. Так, 17 червня 2020 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель». Цим Законом врегульовуються питання встановлення меж громад; комплексного просторового планування територій громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом, видів містобудівної документації та документації із землеустрою; унормування питань, пов'язаних із її затвердженням; нормування формування електронної картографічної основи для планування території; забезпечення реального зв'язку програм соціально-економічного розвитку із документацією із просторового планування, а також створення прозорого та неконфліктного механізму врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення [6].

Висновки. Підсумовуючи наведене, можна казати, що правовою основою для забезпечення використання земельних ділянок за спеціальним цільовим призначенням має бути класифікатор спеціального цільового призначення, розроблений відповідно до вимог функціонального зонування території та дозволеного використання земельних ділянок. Концептуально у цьому нормативному акті слід визначити поняття цільового призначення, функціонального використання та дозволеного використання земельної ділянки. Крім того, на нашу думку, запровадження класифікатора спеціального цільового призначення земель є доцільним із використанням сучасних технологій цифровізації в Україні.

Нами вбачається необхідність внесення відповідних змін до низки нормативних актів, зокрема до Кодексу торговельного мореплавства України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, Закону України «Про транспорт», Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про морські порти України», Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», з метою усунення прогалин у процедурах планування розвитку території морських портів, відведення земель водного фонду, зайнятих територіальним морем, внутрішніми морськими водами, в тому числі під акваторією морських портів, визначення меж та процедури розширення територій морського порту шляхом штучно створених земельних ділянок. Вказані кроки є напрямком у подальшому розвитку чинного земельного законодавства та його адаптації до законодавства Європейського союзу з метою збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, розсудливого та раціонального використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, inter alia, зокрема у сферах якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище та міське середовище.

Слід звернути увагу, що на сучасному етапі використання таких технологій має безперечні переваги щодо прозорості, державного контролю та безпеки даних, проте законодавча база щодо їх впровадження та забезпечення потребує напрацювань та досліджень у сфері юридичної науки.

Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text (дата звернення: 17.11.2022).

2. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text (дата звернення: 20.05.2022)

3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text (дата звернення: 17.11.2022).

4. Про морські порти України : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4709-VI. / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text (дата звернення: 17.11.2022).

5. Повідомлення про оприлюднення проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами, віднесеними до категорії судноплавних, в межах акваторій морських портів, в зоні дії навігаційного обладнання» / Офіційна сторінка Міністерства Інфраструктури України. URL: https://mtu.gov.ua/news/33107.html?fbclid=IwAR07mcxfBGqIy49fLZq4HoWLA6XJKjgaIUkattX7jps5kKuM0gaBvGP9msk (дата звернення: 17.11.2022).

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 р. № 4709-VI. / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text (дата звернення: 20.05.2022).

7. Розвиток річкового транспорту у контексті реалізації євроінтеграційних планів України. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/rozvitok-richkovogo-transportu-u-konteksti-realizacii-evrointegraciynikh#_ftn12 (дата звернення: 17.11.2022).

Григорецька І. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового, земельного
та господарського права
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 341.1:342.59
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.27

ВПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ

Азаренко Т. І.

Метою статті є дослідження категорії доброчесності в національному законодавстві як невід'ємного складника євроінтеграційного процесу України. Автором доведено, що євроінтеграційний процес відбувався паралельно з впровадженням категорії доброчесності в національне законодавство. Україна з перших років незалежності рухається в європейському напрямку, для цього розробила та прийняла низку нормативно-правових актів, які наближають законодавство України до законодавства Європейського Союзу та сприяють впровадженню європейських стандартів в Україні, серед яких – закріплення категорії доброчесності.

Найбільшого прогресу в таких питаннях Україна досягла починаючи з 2014 року. Україна на конституційному рівні закріпила незворотність європейського та євроатлантичного курсу, визначила, що подальші реформи будуть стосуватися, зокрема, формування органів влади із професійних доброчесних людей. Тому саме критерій доброчесності, згідно з чинним законодавством, є одним із ключових критеріїв, якому мають відповідати посадові і службові особи органів державної влади. Крім того, доброчесність є одним із принципів діяльності державних службовців, розроблені механізми перевірки відповідності такого критерія, але на шляху до європейської інтеграції України необхідне подальше впровадження цієї норми в національне законодавство.

У статті зауважено, що саме прийняття та запровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок та завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, є однією з умов на шляху до європейського майбутнього України. Автор наголошує на необхідності виконання таких кроків з урахуванням рекомендацій, які надала Венеційська комісія, а також врахування необхідності наявності чіткого визначення поняття доброчесності, критеріїв та механізмів такої перевірки.

Ключові слова: *євроінтеграція, доброчесність, посадові і службові особи органів державної влади, Європейський Союз.*

Azarenko T. I. Implementation of the category of integrity as an integral component of the European integration process of Ukraine

The purpose of the article is to study the category of integrity in national legislation, as an integral component of the European integration process of Ukraine. The author proved that the European integration process took place in parallel with the introduction of the category of integrity into national legislation. Since the first years of independence, Ukraine has been moving in the European direction, for this it has developed and adopted a number of normative legal acts that bring the legislation of Ukraine closer to the legislation of the European Union and contribute to the implementation of European standards in Ukraine, including the consolidation of the integrity category.

Since 2014, Ukraine has made the greatest progress in these issues. At the constitutional level, Ukraine established the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course, determined that further reforms will relate, in particular, to the formation of authorities from professional and virtuous people. That is why the criterion of integrity, according to the current legislation, is one of the key criteria that officials and employees of state authorities must meet. Integrity is one of the principles of civil servants' activities, mechanisms for checking compliance with this criterion have been developed, but on the way to the European integration of Ukraine, further implementation of this norm into national legislation is necessary.

The article notes that the adoption and introduction of legislation on the procedure for selecting judges of the Constitutional Court of Ukraine, including the pre-selection process based on the assessment of their integrity and professional skills, and the completion of the integrity check of candidates for membership of the Supreme Council of Justice, is one of the conditions on the way to the European future of Ukraine. The author emphasizes the need to carry out these steps taking into account the recommendations provided by the Venice Commission, but also to take into account the need for a clear definition of the concept of integrity, criteria and mechanisms of this verification.

Key words: *European integration, integrity, officials and officials of state authorities, European Union.*

© Азаренко Т. І., 2022

Постановка проблеми та її актуальність. 23 червня 2022 року стало історичним днем для України, адже Європейський парламент ухвалив резолюцію щодо надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу (далі – ЄС), а Європейська рада того ж дня на саміті у Брюсселі ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС.

Такому рішенню передувала низка чинників. Україна на шляху до європейської інтеграції реалізувала низку реформ, на конституційному рівні закріпила незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави та набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [1], отримала позитивний висновок Єврокомісії, але для отримання статусу повноправного члена ЄС необхідно здійснити ще низку кроків. Насамперед необхідно завершити розпочаті реформи та виконати рекомендації, які надала у своєму висновку Єврокомісія.

Так, 17 червня 2022 року Європейська комісія оголосила рішення, зазначивши, що Україна є європейською державою, яка підтвердила свою відданість цінностям, на яких базується Європейський Союз. Україна продемонструвала стійкість своїх інституцій, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин. Тому Комісія рекомендує надати Україні статус кандидата [2], але Україна має виконати сім рекомендацій Єврокомісії, що зазначені у висновку, перші дві з яких стосуються забезпечення доброчесності серед суддів конституційної юрисдикції та завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя.

На нашу думку, забезпечення доброчесності у вище зазначених органах є справді необхідним кроком не лише для отримання статусу члена ЄС, а й для забезпечення якісного судочинства та для формування доброчесного органу конституційної юрисдикції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток правових процесів в умовах євроінтеграції є широко дослідженою темою серед науковців. У різний час їй приділяли увагу: В.В. Сливка, М.М. Макаренко, В.Р. Демчишина, А.А. Мозгова, В.П. Сімчук, А.А. Приходько, М.І. Соф'їн та інші. Окремо у науковій літературі питання, присвячені категорії доброчесності, досліджували такі вчені, як: С.В. Жуков, О.О. Браверман, В.А. Писанець, Ю.З. Констанкевич.

Натомість категорія «доброчесність» як аспект євроінтеграції є малодослідженою темою серед науковців. Перевірка на доброчесність суддів Конституційного Суду та членів Вищої ради правосуддя є також не розкритою повною мірою.

Метою цієї статті є дослідження категорії доброчесності як однієї з умов на шляху до членства України в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Шлях України до європейського майбутнього відбувається паралельно із закріпленням категорії «доброчесність» у національному законодавстві. Так, ще в Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року № 3360-XII Україна закріпила своє прагнення розбудовувати відносини з Європейським Союзом (далі – ЄС) на принципах інтеграції, зазначивши, що перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації [3]. Постанова стала фундаментальною на шляху до європейської інтеграції України й, втративши чинність на підставі Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 червня 2010 року № 2411-VI 2411-17, забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі залишилося серед основних засад зовнішньої політики [4].

Того ж 1993 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про організацію виконання Постанови Верховної Ради України від 26 січня 1993 року «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю»» № 148 від 26 лютого 1993 року [5], в якій, крім іншого, визначена необхідність підготовки законодавчого визначення поняття «чесна праця», «корупція» тощо задля посилення відповідальності за службові злочини.

Вважаємо, що закріплення таких норм мало фундаментальне підґрунтя для подальшої євроінтеграції України та впровадження категорії «доброчесність» у національне законодавство.

Протягом наступних 20 років Україна та ЄС підписали низку двосторонніх договорів, які наближали Україну до вступу в Євросоюз. Україна перша

серед пострадянських країн 14 червня 1994 року підписала Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, але Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, так і не була підписана до 2014 року.

Впровадження категорії «доброчесність» у національне законодавство в цей період також було поступовим. Вперше принцип доброчесності був закріплений в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22 липня 1998 року, згідно з яким визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення, серед іншого, має і принцип доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [6].

У Загальних правилах поведінки державних службовців 2000 року та 2010 року зазначалося, що доброчесність є одним зі стандартів, якому має відповідати державний службовець, адже згідно з другим пунктом Міжнародного кодексу поведінки державних службовців, прийнятого Організацією Об'єднаних Націй 23 липня 1996 року, державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно та ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю [7].

Взяти до уваги основні принципи Міжнародного кодексу поведінки державних службовців для розробки стандартів поведінки державних службовців для добросовісного виконання ними своїх обов'язків та для досягнення цілей по боротьбі з корупцією пропонує і Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року [8]. Крім того, саме сприяння доброчесності є однією з цілей Конвенції, а згідно зі статтею 8 Конвенції кожна Держава-учасниця з метою боротьби з корупцією повинна заохочувати, серед іншого, доброчесність, чесність і відповідальність серед своїх державних службовців відповідно до основоположних принципів своєї правової системи. Врахувавши таке положення, необхідність забезпечення доброчесності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування була закріплена в Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [9], схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року [10]. Недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, згідно з положеннями Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки [11], є однією з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні.

Варто зазначити, що в 2011 році доброчесність, крім антикорупційних норм, була закріплена в Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року [12] як принцип, якого повинні дотримуватися державні службовці, але Закон, як і попередні нормативні акти, не містив визначення поняття доброчесності, механізмів перевірки дотримання такого принципу та відповідальності за недоброчесну поведінку.

Передумовою подальшого євроінтеграційного процесу та впровадження категорії «доброчесність» у законодавство України стали події 2013–2014 років. Вже новий уряд 21 березня 2014 року підписав політичну частину Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), а новообраний Президент 27 червня 2014 року підписав економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, а 1 вересня 2017 року, після тривалого процесу ратифікації, Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі. Крім того, 1 січня 2016 року Україна приєдналася до поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, а 11 червня 2017 року громадянам України надано безвізовий режим для в'їзду до країн Шенгенської зони на визначений термін.

У цей період було прийнято низку нормативних актів, які закріпили категорію «доброчесність». Так, учасники Коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, уклали та підписали Коаліційну угоду від 27 листопада 2014 року, гаслом якої стало «Ми формуємо органи влади із професійних доброчесних людей та боремося з корупцією». Саме в цій Угоді було передбачено: запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прийняття закону про порядок проведення перевірки на доброчесність та необхідних підзаконних

актів; запровадження ефективних механізмів перевірки доброчесності та моніторингу способу життя суддів; запровадження критеріїв доброчесності, відповідність яким стала обов'язковою умовою для зайняття посади судді; формування Кабінету Міністрів України коаліцією з урахуванням рівня кваліфікації та доброчесності кандидатів на посаду членів Кабінету Міністрів України [13].

Також категорія «доброчесність» була впроваджена в антикорупційне законодавство та в кодекси (правила) етичної поведінки державних службовців, прокуратури, працівників Національного антикорупційного бюро України тощо, а в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року доброчесність закріплена як принцип державної служби.

Конституційне закріплення доброчесності відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 2 червня 2016 року, згідно з яким доброчесність є обов'язковою вимогою для кандидатів на посаду судді, а згідно з перехідними положеннями Конституції підставою для звільнення судді з посади є невідповідність обійманій посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова від такого оцінювання [14].

Незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави та набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору на конституційному рівні закріплена Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 № 2680-VIII [1], що посприяло подальшій імплементації законодавства України до європейських стандартів. Значна увага була приділена антикорупційним процесам та перевірці відповідності критеріям доброчесності посадових і службових осіб органів державної влади.

У 2022 році, в перші дні повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України, постало питання щодо пришвидшеного вступу нашої¤ країни до ЄС, тому Україна, керуючись статтею 49 Договору про Європейський Союз [15], 28 лютого 2022 року подала заявку на членство в Європейському Союзі, яку наступного ж дня Європарламент підтримав переважною більшістю голосів. Рада ЄС, своєю чергою, запропонувала Єврокомісії, згідно з відповідними положеннями договорів, надати свій висновок щодо заявки України на членство в ЄС.

Єврокомісія, оцінивши відповіді України на питання, що містили анкети щодо політичних, економічних критеріїв, а також тих, що стосувалися acquis ЄС, врахувавши знання та досвід, набутий протягом багатьох років тісної співпраці ЄС з Україною, рекомендувала надати Україні статус кандидата за умови, що буде виконано сім рекомендацій. Так, Єврокомісія в першій рекомендації наголошує на необхідності прийняти та запровадити законодавство щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії. Друга рекомендація стосується також забезпечення доброчесності, а саме завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [2].

Для виконання першої рекомендації 12 липня 2022 року Верховна Рада України зареєструвала Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах № 7662, який вже 6 вересня 2022 року прийняла за основу, а 10 жовтня 2022 року Голова Верховної Ради України звернувся до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія Ради Європи) із запитом про надання Термінового висновку щодо цього проєкту. 23 листопада Венеційська комісія ухвалила Терміновий висновок, в якому вона вітає намір та зусилля української влади покращити і вдосконалити змагальну процедуру відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та вважає, що загалом законопроєкт значною мірою сприяє реалізації рекомендацій попередніх висновків Венеційської комісії, однак для вдосконалення законопроєкту пропонується виконати низку рекомендацій.

Більшість рекомендацій стосується питань формування, діяльності та обсягу повноважень Дорадчої групи експертів, яку згідно з цим законопроєктом пропонується створити із шести експертів, завдання яких полягатимуть у наданні сприяння трьом органам, що призначають суддів Конституційного Суду, в оцінці моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України.

Крім того, на думку Комісії, Дорадча група експертів не повинна вибирати кандидатів, яким вона віддає перевагу. Вона має отримати список

кандидатів, які пройшли перевірку, а отже, відповідають вимогам доброчесності та відповідають строго формальним вимогам для того, щоб стати суддями Конституційного Суду. Рішення перевірки мають бути відкритими для оскарження. Згодом Дорадча група експертів має висловити думку щодо відповідності кандидатів цій посаді з огляду на їхні моральні якості та професійну компетентність [16]. Отже, кандидат на посаду судді Конституційного Суду має відповідати критерію доброчесності, проходити таку перевірку, тому вважаємо, що це має бути прямо передбачено в законі. Крім того, на нашу думку, має бути чітке визначення доброчесності, визначені її критерії та розроблений механізм такої перевірки.

Друга рекомендація Єврокомісії, завдяки наявності законодавства, яким визначено процес перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої Ради правосуддя Етичною радою та порядок формування ВВКС, була реалізована значно швидше. Перші результати виконання таких рекомендації з'явилися вже 23 червня 2022 року. Етична рада оголосила результати конкурсу на дві вакансії у ВРП за квотою парламенту, рекомендувавши до призначення чотирьох кандидатів, серед яких 15 серпня 2022 року Верховна Рада України вибрала двох нових членів Вищої Ради правосуддя. Крім того, з 15 липня 2022 року було розпочато процес збору документів від кандидатів до ВККС, а 1 листопада Етична рада рекомендувала 16 кандидатів до обрання на посади членів ВРП на З'їзді суддів України.

З огляду на те, що Єврокомісія стежитиме за прогресом України у виконанні цих кроків і звітуватиме про них разом із детальною оцінкою країни до кінця 2022 року, вважаємо, що необхідно до кінця поточного року завершити перевірку доброчесності кандидатів у члени Вищої Ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Висновки. Отже, впровадження категорії доброчесності в національне законодавство, запровадження процедури перевірки на доброчесність посадових і службових осіб органів державної влади є невід'ємною складовою частиною європейської інтеграції України. Для подальшої розбудови європейського майбутнього необхідно врахувати рекомендації Європейської комісії, зокрема й щодо завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та прийняття і запровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії. Для цього необхідно врахувати висновки Венеційської комісії, взяти до уваги міжнародні норми та досвід перевірки на доброчесність, який уже має Україна, крім того, вважаємо, що на законодавчому рівні має бути закріплене визначення та критерії доброчесності суддів Конституційного Суду.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 9. Ст. 50.

2. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Commission. Brussels, 17.06.2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0407&qid=1655752361844 (дата звернення: 13.11.2022).

3. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.2993 р. № 3360-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993 р. № 37. Ст. 37.

4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010, № 40. Ст. 527.

5. Про організацію виконання Постанови Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 р. № 148. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-93-п#Text (дата звернення: 17.11.2022).

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 14.11.2022).

7. Міжнародний кодекс поведінки державних службовців від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 16.11.2022).

8. United Nations Convention against Corruption: Adopted by the UN General Assembly, 31.10.2003. URL:

https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/ (дата звернення: 20.11.2022).

9. Подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Концепція. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text (дата звернення: 22.11.2022).

10. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text (дата звернення: 22.11.2022).

11. Національна антикорупційна стратегія на 2012–2015 рр. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text (дата звернення: 21.11.2022).

12. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012, № 26, ст. 273.

13. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : Угода Верховної Ради України. Регламент від 27.11.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ n0001001-15 (дата звернення: 25.11.2022).

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016, № 28, Ст. 532.

15. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT (дата звернення: 15.11.2022).

16. Urgent Opinion on the Draft Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis", issued on 23 November 2022, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI(2022)046-e&lang=EN (дата звернення: 24.11.2022).

Азаренко Т. І.,
аспірантка
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: 0000-0002-0553-4306

УДК 342.25+341.16
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.28

УКРАЇНА У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАДИГМИ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Баймуратов М. О., Кофман Б. Я.

У статті досліджуються актуальні питання визначення парадигми нормативного забезпечення міжнародного європейського транскордонного співробітництва України.

Доводиться, що транскордонне співробітництво, до якого залучено велику кількість територій суміжних і несуміжних європейських держав, їх населення, органів публічної влади різного рівнів – від муніципальних до регіональних, а також безліч суб'єктів господарської діяльності, інституцій громадянського суспільства в особі некомерційних громадських організацій тощо – виступає однією з історично перших форм міжнародної взаємодії суміжних держав Європи, могутнім засобом і формою міждержавного інтеграційного співробітництва в контексті розвитку депресивних територій.

Автори доводять, що основними телеологічними домінантами транскордонного співробітництва виступали: завдання підвищення рівня життя, забезпечення довготривалого миру і зниження економічної напруги на депресивних територіях, подолання бар'єрів у міжнародних локальних обмінах у сфері економіки, культури, соціального розвитку, міжлюдських контактів на депресивних територіях держав, що були суміжними між собою, та інші фактори, які призвели до відокремлення людей та інституцій та мали за стратегічну мету нівелювання значення міждержавних кордонів.

Зазначається, що в процесі інтенсифікації транскордонного співробітництва виявилась відсутність належної нормативно-правової та адміністративно-управлінської компетенції місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, наслідком чого стала загроза їх реалізації, а це, своєю чергою, активізувало процеси структуризації та інституціоналізації такого співробітництва, що поставило в порядок денний формування нормативної парадигми цієї важливої форми міжнародної європейської інтеграційної взаємодії.

Констатується, що на фоні створення в межах європейського континенту інституціоналізованого, належним чином легалізованого, легітимізованого суб'єктами-учасниками міжнародно-правового масиву транскордонного співробітництва, що існує і функціонує, та який уже був або з часом буде сприйнятий і запозичений національними законодавствами держав-членів Ради Європи, включаючи Україну, та держав-членів ЄС, включаючи і їх держав-аплікантів (до кола яких належить Україна), наша держава вже має свій національний масив профільного законодавства, що фактично формує парадигму нормативного супроводження і забезпечення такого співробітництва.

Зазначається, що хоча на сьогодні в Україні склалася система юридичних норм та нормативно-правових актів різної юридичної сили (конституційні правоположення, законодавчі акти, акти глави держави, акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, міжнародні договори тощо), що регулюють правове поле у сфері профільного співробітництва та становлять нормативну парадигму цієї форми міжнародної взаємодії, активізація участі нашої держави в ній потребує вдосконалення національної нормативної бази, особливо з огляду на фактори, що гальмують розвиток саме єврорегіонального співробітництва.

***Ключові слова**: транскордонне співробітництво, розвиток депресивних територій, місцеве самоврядування, міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, Рада Європи, Європейський Союз.*

Baymuratov M. O., Kofman B. Ya. Ukraine in the system of international European cross-border cooperation: towards the definition of the paradigm of regulatory support

The article examines the topical issues of determining the paradigm of regulatory support for international European cross-border cooperation of Ukraine.

It is proven that cross-border cooperation, which involves a large number of territories of adjacent and non-adjacent European states, their population, public authorities of various levels – from municipal to regional, as well as numerous subjects of economic activity, institutions of civil society in the form of non-profit public organizations, etc. – acts as one of the historically first forms of international interaction of the neighboring

© Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., 2022

states of Europe, a powerful means and form of interstate integration cooperation in the context of the development of depressed territories.

The authors prove that the main teleological dominants of cross-border cooperation were: the task of raising the standard of living, ensuring long-term peace and reducing economic tension in depressed territories, overcoming barriers in international local exchanges in the sphere of economy, culture, social development, interpersonal contacts in depressed territories of state , which were adjacent to each other, and other factors that led to the separation of people and institutions and had the strategic goal of leveling the significance of interstate borders.

It is noted that in the process of intensification of cross-border cooperation, the lack of appropriate regulatory and administrative-management competence of local authorities and local self-government bodies was revealed, as a result of which there was a threat to their implementation, and this, in turn, intensified the processes of structuring and institutionalization of such cooperation, which put on the agenda the formation of a normative paradigm of this important form of international European integration interaction.

It is noted that against the background of the creation within the European continent of an institutionalized, properly legalized, legitimized by the participating entities, an international legal array of cross-border cooperation that exists and functions, and which has already been or will eventually be adopted and borrowed by the national legislation of the member states Council of Europe, including Ukraine, and EU member states, including their applicant states (to which Ukraine belongs), our country already has its own national array of specialized legislation, which actually forms a paradigm of regulatory support and provision of such cooperation.

It is noted that although Ukraine currently has a system of legal norms and regulatory acts of various legal force (constitutional legal acts, legislative acts, acts of the head of state, acts of executive and local self-government bodies, international treaties, etc.) that regulate the legal field in the field of specialized cooperation and make up the regulatory paradigm of this form of international cooperation, the activation of our state's participation in it requires improvement of the national regulatory framework, especially taking into account the factors that inhibit the development of Euroregional cooperation in particular.

***Key words**: cross-border cooperation, development of depressed areas, local self-government, international cooperation of local self-government bodies, Council of Europe, European Union.*

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах посилення колективістських тенденцій міжнародної міждержавної інтеграції своєї об'єктивної активізації та контекстуалізації набувають різні форми міжнародної міждержавної взаємодії і співробітництва. Причому в умовах актуалізації економічної, політичної глобалізації та її відносно нової форми – правової глобалізації – часто-густо використовуються такі організаційні та організаційно-правові форми співробітництва держав, що характеризуються полісуб'єктним і поліоб'єктним складом, різрорівневістю та багатофакторністю. До таких форм, безумовно, належить міжнародне транскордонне співробітництво (далі – ТКС), до якого залучено велику кількість територій суміжних і несуміжних європейських держав, їх населення, органів публічної влади різного рівнів – від муніципальних до регіональних, а також безліч суб'єктів господарської діяльності, інституцій громадянського суспільства в особі некомерційних громадських організацій.

У своїй історичній ретроспективі ТКС виникло після Другої світової війни як відповідь на глибоку економічну кризу, в якій опинилась більшість держав Європи. Але й у цих умовах економічний занепад на територіях держав все ж був неоднаковий. У більш складній економічній ситуації опинились території, що знаходились не в центрі держави або в її індустріально розвинутих районах, а такі, що були розташовані на периферії у прикордонних районах. Отже, з метою підвищення і активізації економічного розвитку саме такі райони держав Європи, починаючи вже з 1950-х років, було залучено до такої форми співробітництва. Саме в її рамках представники численних європейських прикордонних територій почали розв'язувати проблеми ліквідації прикордонних бар'єрів для розвитку такої форми співробітництва.

Звідси можна стверджувати, що основними телеологічними домінантами ТКС на той час, головним чином, виступали: завдання підвищення рівня життя, забезпечення довготривалого миру і зниження економічної напруги на депресивних територіях, подолання бар'єрів у міжнародних локальних обмінах у сфері економіки, культури, соціального розвитку, міжлюдських контактів та інші фактори, які призвели до відокремлення людей та інституцій. Важливим методологічним аспектом ТСК виявилося те, що конкретні управлінські дії, що розроблялись у межах Ради Європи (1949) та Європейських економічних спільнот (1951), та ініціативи муніципальних і регіональних влад зазначених територій були скеровані насамперед на пом'якшення або навіть повністю усунення негативних наслідків кордонів [1, с. 3].

Однак у процесі реалізації наведених ініціатив виявилось, що через відсутність нормативно-правової та адміністративно-управлінської компетенції місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) вони не можуть бути реалізованими. З цього моменту почались процеси структуризації та інституціоналізації ТКС – по обидва боки кордону спочатку суміжних держав створювалися комунальні та регіональні асоціації, кожна з яких підпадала під дію національного законодавства, яке стосувалося питань, що становлять спільний інтерес для громад з різних держав. З часом деякі з цих структур асоціативної природи часто кооперувалися у свої діяльності, створюючи фактично транскордонні об'єднання (єврорегіони або аналогічні структури).

Треба наголосити на тому, що держави-учасниці ТКС у процесі його становлення, розвитку і вдосконалення йшли різними шляхами в контексті його державної легалізації та легітимації територіальними людськими спільнотами депресивних територій. Деякі держави закріплювали такий дозвіл на участь у ТКС для територіальних громад (далі – ТГ) через формалізацію і легалізацію їх вступу до міжнародної асоціації місцевих та регіональних влад і громад, а також право на співпрацю з місцевими та регіональними громадами інших держав у своїх конституціях (Республіка Польща та Угорська Республіка), деякі розробляли велику кількість нормативних актів, що детально регламентували і регулювали будь-які дії на міжнародному рівні муніципалітетів і комун (Французька Республіка), деякі пішли шляхом міжнародно-договірних відносин, укладаючи з питань ТКС багато міжурядових угод (Швейцарська Конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина) або ТГ змушені були відстоювати своє право на таку міжнародну співпрацю в національних судах (Італійська Республіка) [1, с. 3]. ТГ нашої держави через сформовані ними органи місцевого самоврядування України різних рівнів пішли шляхом участі в ТКС через встановлення ОМСВ побратимських відносин або відносин у сфері споріднення міст і регіонів з іноземними партнерами, причому в явочному порядку [2, с. 267–287].

Таке розмаїття підходів держав до ТКС спонукало Раду Європи (далі – РЄ) започаткувати єдине та ефективне правове підґрунтя ТКС на європейському просторі, в рамках цієї найбільшої міжурядової організації континенту, що опікувалася міжнародним гуманітарним співробітництвом (див. Преамбулу, ст. ст. 1, 3 Статуту РЄ) [3], у 1980 році була прийнята Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (далі – Конвенція) [4], що мала своє продовження в трьох протоколах.

З огляду на важливість та ефективність ТКС в економічному розвитку депресивних територій, посилення інтеграційних та глобалістських тенденцій, в рамках Європейської спільноти воно визнається важливим аспектом регіонального розвитку і, зокрема, політики згуртування ЄС. Ба більше, ЄС у рамках Європейської політики сусідства (далі – ЄПС), починаючи з 2004 року, на хвилі останнього розширення ЄС визнав як загальну стратегію стабілізації простору, що оточує ЄС по периметру його кордонів. Реалізація цієї концепції покликана забезпечити сталий та передбачуваний характер розвитку країн-сусідів ЄС та уможливити поступове підвищення рівня їхньої інтеграції у європейський правовий, економічний та безпековий простори. Акцент, зроблений на безпеці, простежується через цілі, які зафіксовано для ЄПС Радою ЄС, а саме сприяння стабільності та процвітанню у сусідніх з ЄС країнах, що розглядають як інструмент досягнення безпеки через політичний та економічний розвиток [5]. Отже, можна констатувати, що безпека всередині сусідніх з ЄС країн (в тому числі України) є запорукою безпеки в регіоні загалом, безпеки на зовнішніх кордонах з ЄС та безпеки власне всередині самого ЄС.

Україна приєдналась до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 14 липня 1993 року [6], враховуючи її відкритий характер, ще до вступу у члени РЄ у 1995 році, визнав, таким чином, по-перше, ТСК ефективною формою міжнародного співробітництва; по-друге, виказав суттєву зацікавленість в участі своїх територій та органів публічної влади в організації такої міжнародної взаємодії; по-третє, увійшовши в міжнародний європейський інтеграційний правовий простір. Сьогодні, коли в умовах збройної агресії Росії проти України вона набула статусу держави-кандидата до вступу в ЄС, проблематика ТКС не тільки не ослаблюється, а навпаки, актуалізується, особливо в контексті надання гуманітарної допомоги населенню деокупованих територій нашої держави та їх відновлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Транскордонне співробітництво в Європі та Україні було предметом дослідження в роботах як вітчизняних, так і закордонних учених. Проблемам транскордонного співробітництва в різних галузях наук присвячені роботи таких науковців: І. Артьомова, М. Бурдіна, О. Бабанської,

М. Баймуратова, К. Балабанова, О. Барабаш, О. Бориславської, В. Боярського, П. Белєнького, В. Будкіна, М. Буффона, Є. Васильєва, Є. Василькової, М. Войнаренко, С. Гакмана, О. Головка, Р. Дацків, М. Долішнього, В. Засадко, Є. Кіш, В. Кириченка, Б. Кофмана, Г. Маркс, Н. Мікули, В. Могілевського, М. Перкман, В. Реутова, В. Россіхіна, Д. Стразарі, А. Стрижакова, І. Студеннікова, Н-М. Тсчуді, А. Шульги, Д. Шевченко та інших. Разом із тим питання визначення парадигми нормативного забезпечення у системі міжнародного європейського транскордонного співробітництва України вказаними фахівцями практично не досліджувались, за виключенням М. Баймуратова, Б. Кофмана і С. Панасюка, які у своєму дослідженні «Європа регіонів»: транскордонне співробітництво: Коментар Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями» (2017) [7] досить детально досліджували цю проблематику.

Тому **метою цієї статі** є визначення парадигми нормативного забезпечення у системі міжнародного європейського транскордонного співробітництва України.

Виклад основного матеріалу. Треба наголосити, що відлік процесів формування управлінської парадигми в контексті нормативного забезпечення ТКС України можна розпочати з жовтня 1990 року, коли під час конференції Асоціації Європейських Прикордонних Регіонів під назвою «Європейська інтеграція і регіональна політика для прикордонних регіонів» було оприлюднено доповідь щодо інституціональних аспектів ТКС, яка, зокрема, містила низку рекомендацій у цьому напрямі, що володіють не тільки методологічним потенціалом, а і суттєвим поведінково-діяльнісним наповненням і наступною формалізацією. Отже, з огляду на те, що деякі з них не тільки дійсно мали для становлення, розвитку і вдосконалення ТКС в Україні методологічно-дидактичне значення, а й фактично містили умови для управлінської діяльності щодо ТКС, вважаємо за потрібне навести їх у систематизованому вигляді. Отже:

– довгострокове та ефективне транскордонне співробітництво має бути інституціолізованим – ця настанова напряму торкається становлення інституційно-структурної організації ТКС як структуротворчої засади його нормативної парадигми (структуроутворюючий принцип – *авт.*);

– воно потребує організації, секретаріат якої виконував би роль рушійної сили транскордонного співробітництва та розвитку, отже, йдеться про організацію ініціюючого центру ТКС як управлінської засади його нормативної парадигми (управлінсько-організаційний принцип – *авт.*);

– наявність спеціалізованих кадрових ресурсів має допомогти розбудові політичної, адміністративної та організаційної мережі транскордонного співробітництва, йдеться насамперед про кадрове забезпечення цієї сфери міжнародної взаємодії як ресурсно-людської засади його нормативної парадигми (принцип кадрового забезпечення – *авт.*);

– обов'язковою умовою досягнення довгострокового ефекту транскордонного співробітництва є його легальний статус на основі публічного права (це означає, що такий статус має бути визнаний центральними урядами держав), йдеться про відношення держави до ТКС, що повинно знайти свій прояв у його позитивній фіксації в національному законодавстві як легальної засади його нормативної парадигми (принцип легального визнання – *авт.*);

– початком співробітництва та його легальною основою є укладені двосторонні та багатосторонні міждержавні угоди з урахуванням моделей, рекомендованих Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами 1980 р., ідеться про становлення ТКС на базі настанов міжнародного договірного права, причому як у сфері міжнародного публічного, так і у сфері міжнародного приватного права як міжнародно-договірної засади його нормативної парадигми, що заснована на загальному міжнародному праві (договірно-характерологічний принцип – *авт.*);

– у випадках, для яких і досі не існує міжнародних законодавчих підстав, різні легальні форми співробітництва мають ґрунтуватися на національних законодавствах держав, до яких належать регіони, що беруть у ньому участь, ідеться про можливість використання у сфері становлення ТКС не тільки норм національного законодавства, а й міжнародних звичаєвих норм, що демонструє можливість формування екстраординарних засад його нормативної парадигми (екстраординарно-патримоніальний принцип – *авт.*) [8].

Отже, на основі використання системно-тлумачного підходу можна стверджувати, що виконання наведених рекомендацій кожною державою-учасником Конвенції 1980 р. щодо інституціоналізації ТКС буде сприяти будуванню його системи, його подальшій легалізації, легітимації серед суб'єктів та розширенню його форм і методів, знань і навичок серед безпосередніх виконавців.

Разом із тим треба враховувати, що в Рекомендаціях Ради Європи щодо організації ТКС місцевих і регіональних влад Європи зазначається,

що «основоположний принцип транскордонного співробітництва полягає в тому, щоб створювати зв'язки та договірні відносини в прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем» [9]. Тобто тут особливо підкреслюється його правовий, нормативний, легальний характер, що виступає основоположною основою такої комунікативної взаємодії. Телеологічною домінантою такого співробітництва виступає його договірний характер, що породжує, з одного боку, обов'язковість реалізації такої взаємодії на основі міжнародно-правових зобов'язань, що виникають у його сторін на виконання такого договору; а з іншого – можливість здійснення контрольних функцій у цій сфері, що детермінується основними настановами права міжнародних договорів. Одночасно тут робиться акцент не тільки на таку взаємодію, а й на колабораційний та інтерсуб'єктивний характер діяльності сторін у процесі ініціативного пошуку однакових, еквівалентних, стереотипованих питань, що мають актуальність та важливість для них, і пошук спільних підходів до їх вирішення. Тобто йдеться як про становлення в межах ТКС атмосфери співробітництва, так і досягнення загальних цілей на основі такого співробітництва.

Але треба наголосити, що головним принциповим положенням, яке має бути покладене в основу будь-якої форми ТКС, є дотримання національних законодавств (принцип законності – *авт.*) і повага до міжнародних зобов'язань держав (принцип їх дотримання, включаючи й виконання таких міжнародних зобов'язань – принцип пріоритетності норм міжнародного права перед нормами національного законодавства – *авт.*), до яких належать ТГ або влади (тобто ОМСВ різних рівнів), що є суб'єктами їх національного права і суб'єктами договірних відносин про ТКС. На цьому наголошують не тільки положення самої профільної Конвенції 1980 року і Додаткові протоколи до неї, а й Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 року [10] і Європейська хартія про регіональне самоврядування (регіональну демократію), що була прийнята і відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 2008 року [11].

Отже, можна констатувати, що вже створений, інституціоналізований, належним чином легалізований, легітимізований суб'єктами-учасниками, існує і функціонує відповідний і профільний міжнародно-правовий масив ТКС, який уже або з часом буде сприйнятий і запозичений національними законодавствами держав-членів Ради Європи.

Стан і динаміка поступу України на європейську інтеграцію, її активна участь у реалізації міжнародно-правових зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію з ЄС, а також набуття статусу кандидата в члени ЄС свідчать, що ТКС у державі стає дійсно одним із важливих напрямів реалізації інтеграційної стратегії на регіональному рівні і посідає провідне місце у процесі формування і становлення нової системи взаємин із сусідніми державами в умовах формування і функціонування «українсько-євросоюзівського комплексу прикордонної співпраці» [12, с. 13].

Така вже сформована система якісно нових взаємин, що володіють суттєвим потенціалом для розвитку і вдосконалення, вимагає від України адаптації свого національного законодавства до вимог Європейського Союзу і його зміни відповідно до нових геополітичних реалій. Насамперед це врахування концептуально-базового положення про те, що наша держава взаємодіє по кордонах не просто з одним із сусідів, коли діє двостороння договірна нормативно-правова основа взаємин, а із сусідньою державою-членом ЄС, що вимагає якісного відпрацювання фактично нового блоку нормативного забезпечення взаємин з урахуванням нормативних положень не лише одної держави-сусіда, а всього євросоюзівського об'єднання. Саме це положення і є основним критерієм для внесення відповідних змін у законодавство України, які б регулювали й узгоджували ТКС України в нових умовах. Саме воно й лежить в основі нормативного складника парадигми ТКС, що формується в Україні.

Слід зазначити, що в цей час ідеться насамперед про становлення і розвиток ТКС з державами-членами ЄС, бо з прикордонними регіонами Російської Федерації таке співробітництво не є можливим внаслідок повномасштабної збройної агресії проти України, а з Білоруссю – сателітом Російської Федерації та державою-членом Союзної держави з РФ таке співробітництво є фактично «замороженим».

Але необхідно також наголосити, що, незважаючи на такий стан справ, у Російській Федерації проходять активні процеси доктринального обґрунтування ТКС і прикордонної торгівлі з Україною, які виступають серйозним інструментом у гібридній війні проти нашої держави. Так, у дисертації В. Саприки «Трансформація форм прикордонної взаємодії Росії та України в пострадянському хронотопі», поданої на здобуття наукового ступеня доктора соціологічних наук зі спеціальності 22.00.04 «Соціальна структура,

соціальні інститути і процеси» (Бєлгород, 2017), запропоновані прогнозні сценарії трансформації культурно-цивілізаційних ідентичностей прикордонних регіонів Росії та України, що розроблені із застосуванням методів екстраполяції трендів, експертних панелей, порівняльного аналізу. Так, сценарій «Братська Русь» передбачає об'єднання Білорусі, України та Росії на основі єдиного культурно-цивілізаційного коду східних слов'ян. Сценарій «Добросусідство» має на увазі формування української національної ідентичності поза рамками концепції «Руського міра». Сценарій «Конфронтація регіонів» – формування різних регіональних ідентичностей в Україні, що вступають у протиріччя як з державними формами і устроєм, так і один з одним. Сценарій «Ніколи ми не будемо братами» – самий радикальний сценарій, пов'язаний з домінуванням галицької ідентичності, її проєктуванням за допомогою соціальних і політичних технологій на всю Україну [13].

Як бачимо, в основу ТКС у Росії кладуться ідеологічні чинники, що превалюють над чинниками суто економічної взаємодії і співробітництва, що нині не являє інтересу для українських контрагентів, а вже напрацьовані форми ще з періоду отримання Україною державної незалежності вже не відповідають нагальним вимогам сучасності, враховуючи їх формалізм та ідеологічне забарвлення.

Разом із тим необхідно констатувати, що пріоритетне ТКС з державами-членами ЄС формує якісно нову, оптимальну систему взаємин, яка, по-перше, об'єктивно вимагає від України адаптації законодавства до вимог Євросоюзу; по-друге, його змін відповідно до нових геополітичних реалій; по-третє, активізації в пошуку нових організаційних форм такого співробітництва в рамках прийняття нової міжнародно-правової бази (див. Додаткові протоколи до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями № 1, № 2, № 3); по-четверте, створення національної системи нормативно-правового супроводження та забезпечення такого співробітництва; по-п'яте, створення системи національного моніторингу результативності та ефективності ТКС.

Саме наведені положення і є основним критерієм для внесення відповідних змін у законодавство України, які б регулювали і узгоджували ТКС України в нових умовах.

Необхідно зазначити, що натепер в України склалася система юридичних норм та нормативно-правових актів різної юридичної сили, що регулюють правове поле у сфері ТКС. Така профільна система виглядає таким чином:

– міжнародно-правові акти й угоди, підписані і ратифіковані в установленому порядку в Україні, тобто такі міжнародні договори, що пройшли міжнародну імплементацію в процесі їх підписання державами-учасниками (Сторонами угоди) та згідно з якими ці держави взяли на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання щодо становлення, розвитку та вдосконалення ТКС, а потім вказані міжнародно-правові договори, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, пройшли через механізм національної імплементації шляхом входження норм міжнародного права в національний законодавчий масив – Верховна Рада України дала згоду на їх обов'язковість для України і, зрештою, вони були включені в національне конституційне законодавство нашої держави як звичайні та чинні закони.

Наведені міжнародно-правові акти залежно від їх юридичної сили та телеологічної (цільової) домінанти можна розподілити на декілька видів:

1) загальні європейські нормативні акти щодо функціонування та розвитку регіонів (Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [14], Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 р. [15], Європейська хартія регіонального просторового планування (Торремолінос, 1983 р.) [16] та ін.);

2) європейське законодавство, що стосується безпосередньо ТКС (Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами 1980 р., три додатки до неї: Додатковий протокол (Страсбург, 1995 р.), Протокол № 2 (Страсбург, 1998 р.), Протокол № 3 (Страсбург, 2009 р.), Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів 1981 р. (змінена і доповнена у 1987 р.) та ін.);

3) низка європейських документів, які регулюють різні аспекти ТКС (Кіотська конвенція щодо спрощення та гармонізації митних процедур 1999 р., Конвенція ООН про міжнародні змішані перевезення 1980 р., Європейська хартія регіональних мов і мов меншин 1992 р. та ін.);

– конституційні норми, що стоять на найвищий сходинці норм національного значення. У Конституції України зазначено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки через підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18). Тобто з конституційної точки зору це означає, що Україна визнається як само-

стійний міжнародно-правовий суб'єкт, рівноправний суб'єкт міжнародного співтовариства держав. Правосуб'єктність української держави також підтверджується у ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна… держава»; та у ст. 2: «Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах наявного кордону є цілісною і недоторканною». А сама Конституція, своєю чергою, «… має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (ст. 8). Зазначені конституційні норми вказують також на те, що державні інтереси України, як і будь-якої сучасної держави, полягають у реалізації стратегічних, політичних, економічних, правових та ідеологічних цілей. «При цьому суверенітет, що означає невтручання у внутрішні справи, і безпека, яка гарантує суверенний розвиток, – обов'язкові умови (складники) існування Української держави: суверенітет забезпечує їй входження до світового співтовариства, а могутність держави визначає її місце та авторитет у світовому співтоваристві» [17]. У Конституції також звертається окрема увага на принципи і норми міжнародного права, які регулюють міжнародні зв'язки – «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» (ст. 9). У Конституції України суттєвим є також розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади України, органами державної влади субнаціональних регіонів, у тому числі й у сфері зовнішньополітичної діяльності. Про це йдеться у її статтях 85, 92, 106, 118, 119, 137, 138, 143. Відповідно до Конституції України основні повноваження у сфері зовнішньої політики, зовнішньоекономічної діяльності, а саме визначення їх основних напрямів, формування їх нормативно-правових засад, встановлення міжнародних відносин та їх нормативне регулювання належать Верховній Раді України. Діяльність усіх інших органів державної влади, в тому числі зовнішньополітична, а також акти цих органів не можуть суперечити нормам Конституції України;

– закони України, що мають профільний характер, тобто розроблені та прийняті парламентом держави зі спеціальною метою: по-перше, створення відповідного правового простору, в рамках якого можуть бути встановлені трансграничні зв'язки, вони можуть розвиватися та вдосконалюватись, а також може формуватися їх системний комплекс, а по-друге, регламентації та регулювання транскордонного співробітництва.

Для реалізації першого напряму найбільше значення мають шість законів України: «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 серпня 2010 р.; «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р.; «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.; «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р.; «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р.; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Найбільш важливим документом є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 серпня 2010 року (зі змінами і доповненнями) [18]. Цим Законом визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, а також засади зовнішньої політики України. Так, ст. 4 цього Закону визначає основні засади розвитку регіонів, місцевого самоврядування на основі «… розроблення та впровадження проєктів міжрегіональних економічних зв'язків і ТКС, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку». Стаття 12 цього Закону вказує на те, що керівництво зовнішньополітичною діяльністю здійснюється Президентом України, практична реалізація забезпечується Кабінетом Міністрів України. Кабінет Міністрів здійснює координацію роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямовує її на забезпечення реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у відповідних сферах суспільного і державного життя. Рада національної безпеки і оборони України як контролюючий та координуючий орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України – шляхом розгляду на своїх засіданнях стратегічних питань забезпечення національної безпеки і оборони, здійснення координації та контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи – шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розроблення в межах наданих повноважень проєктів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики. ОМСВ –

шляхом вирішення в межах Конституції та законів України питань місцевого значення у відповідних сферах внутрішньої політики та у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Отже, цей Закон містить у собі механізми зовнішньої політики, визначає її базові принципи і напрями. Водночас у Законі не врегульовано питання міжнародних зв'язків регіонів, не враховано значення цих зв'язків для підвищення ефективності зовнішньої політики держави, прискорення євроінтеграційного процесу і його результативності та ефективності, вдосконалення національної регіональної політики та побудови національної моделі місцевого та регіонального самоврядування. Цей Закон, хоча і створює базові засади для зовнішньої і внутрішньої політики, але поки що залишається недоопрацьованим і певною мірою носить не стільки регулюючий, скільки проспективно-декларативний характер, бо містить норми-завдання, що повинні бути втіленими в практику і результати діяльності органів держави.

Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року [19] встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України. Закон визначив поняття міжнародного договору України, порядок ухвалення і виконання міжнародних договорів Української держави. «Пропозиції щодо укладення від імені України, Уряду України міжнародних договорів України подаються відповідно Президентові України або Кабінету Міністрів України» (ст. 4 п. 1). Пункт 3 ст. 4 цього Закону також визначає, що провідну роль у поданні пропозицій щодо укладання міжнародного договору має Міністерство закордонних справ України. Ще одним важливим моментом у цьому нормативному акті є те, що вносити ініціативи щодо ухвалення певних міжнародних договорів, але через Міністерство закордонних справ, можуть і інші органи влади України, у тому числі і місцевого рівня: «Інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, а також Верховний Суд України, Національний банк України, Генеральна прокуратура України подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом із Міністерством закордонних справ України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України через Міністерство закордонних справ України, інший центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належать питання, які пропонуються для врегулювання міжнародним договором. Пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проєкту міжнародного договору Конституції та законам України» (ст. 4 п. 3).

Системний аналіз цього Закону вказує на певні недоліки, які мають місце в ньому в контексті забезпечення цим актом не тільки політики з регулювання міжнародних зв'язків регіонів України, а й практичної діяльності з вирішення питань профільного характеру. Такими недоліками можна вважати відсутність положень про терміни подання пропозицій з боку інших органів державної влади щодо укладання міжнародних договорів, які належать до їхньої компетенції, та терміни розгляду цих пропозицій Міністерством закордонних справ України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України. Крім того, в Законі не визначено повноважень органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів України стосовно можливостей подання відповідних пропозицій щодо участі у переговорах і процедурі підписання міжнародного договору.

Право суб'єктів України здійснювати міжнародні економічні зв'язки закріплено також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [20]. Зокрема, у ст. 35 цього Закону стосовно повноважень у галузі зовнішньоекономічної діяльності сказано: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: власні (самоврядні) повноваження (укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць); делеговані повноваження (організація та контроль прикордонної та прибережної торгівлі; створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їхній діяльності; забезпечення на відповідній території в межах власних повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України)».

Також цей нормативний акт визначає повноваження органів місцевого самоврядування стосовно «ухвалення рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України». Отже, як бачимо, в цьому Законі можливості субнаціональних регіонів у сфері здійснення міжнародних зв'язків обмежені виключно зовнішньоекономічною та зовнішньоторговельною діяльністю. На жаль, ця правова норма не містить жодних вказівок щодо розробки та реалізації політики з регулювання міжнародних зв'язків регіонів на локальному рівні, а положення щодо прав субнаціональних регіонів діяти в інших сферах міжнародного співробітництва, окрім економіки та торгівлі, мають лише абстрактний вигляд (тобто сформульовані у вигляді загальних положень).

Ще один аспект проблеми можна виявити завдяки Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», який було ухвалено 16 квітня 1991 року [21]. Цей Закон заклав основи для участі суб'єктів України у здійсненні зовнішньоекономічної та зовнішньоторговельної діяльності. Основною метою ухвалення цього Закону було запровадження правового регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності в Україні, включаючи зовнішню торгівлю, економічне, науково-технічне співробітництво, спеціалізацію та кооперацію у галузі виробництва, науки і техніки, економічні зв'язки в галузі будівництва, транспорту, кредитних та інших банківських операцій, надання різноманітних послуг тощо.

У Законі надається визначення зовнішньоекономічній діяльності: «Зовнішньоекономічна діяльність – діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаєминах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами» (ст. 1). Також надається поняття міжнародної кооперації, що фактично є досить поширеною формою взаємодії суб'єктів транскордонного співробітництва: «Міжнародна кооперація – взаємодія двох або більше суб'єктів господарської діяльності, серед яких хоча б один є іноземним, у разі якої здійснюється спільна розробка або спільне виробництво, спільна реалізація кінцевої продукції та інших товарів на основі спеціалізації у виробництві проміжної продукції (деталей, вузлів, матеріалів, а також устаткування, що використовується в комплексних поставках) або спеціалізації на окремих технологічних стадіях (функціях) науково-дослідних робіт, виробництва та реалізації з координацією відповідних програм господарської діяльності» (ст. 1).

Наявність подібних понятійних уточнень є вкрай важливою не тільки з позицій підвищення ефективності нормопроєктної діяльності, а й для більш чіткого й однозначного розуміння сутнісних ознак самого предмета правового регулювання, що, своєю чергою, дозволяє глибше осягнути обсяг і зміст поняття міжнародних зв'язків регіонів. Тобто все це має позитивний сенс для подальшої розробки нормативно-правової бази для належного забезпечення законодавчої політики з регулювання зазначених вище зв'язків як у контексті нормопроєктування, так і в контексті наступного нормотворення і правової реалізації. Також фундаментальним аспектом цього закону є регламентація, формування і легалізація принципів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. До них належать: принцип суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; принцип свободи зовнішньоекономічного підприємництва; принцип юридичної рівності і недискримінації; принцип верховенства закону; принцип захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; принцип еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу під час ввезення та вивезення товарів (ст. 2). У ст. 3 Закону визначено коло суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. До них належать: фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність згідно із законами України і постійно проживають на території України; юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні, та які мають постійне місцезнаходження на території України (підприємства, організації та об'єднання всіх видів, включаючи акціонерні та інші види господарських товариств, асоціації, спілки, концерни, консорціуми, торговельні доми, посередницькі та консультаційні фірми, кооперативи, кредитно-фінансові установи, міжнародні об'єднання, організації та інші), в тому числі юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб'єктів господарської діяльності; об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно із законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність; структурні одиниці іно-

земних суб'єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно із законами України (філії, відділення тощо), але мають постійне місцезнаходження на території України; спільні підприємства за участю суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України; інші суб'єкти господарської діяльності, передбачені законами України. Вказується також і те, що «… Україна в особі її органів, місцеві органи влади і управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності, а також інші держави, які беруть участь у господарській діяльності на території України, діють як юридичні особи». Тобто у Законі в цій нормі та низці інших юридично закріплюються гарантії, що унеможливлюють використання політико-адміністративних важелів з боку органів державної влади у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Наприклад, у ст. 5 відзначається: «Втручання державних органів у зовнішньоекономічну діяльність її суб'єктів у випадках, не передбачених цим Законом, у тому числі і шляхом видання підзаконних актів, які створюють для її здійснення умови, гірші від встановлених у цьому Законі, є обмеженням права здійснення зовнішньоекономічної діяльності і як таке забороняється».

Здійснення зовнішньоекономічної діяльності на території іноземних держав також регулюється нормами національного права відповідних держав. У цьому Законі також визначено, що «… суб'єкти України мають право: відкривати свої представництва на території інших держав згідно із законами цих держав; на участь у міжнародних неурядових економічних організаціях». На підставі проведеного аналізу положень цього Закону необхідно сказати, що в ньому, на жаль, відсутні конкретні норми, які регулюють здійснення зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів України з органами влади іноземних держав, а також з адміністративно-територіальними утвореннями іноземних держав, причому не тільки регіонального, а й муніципального рівнів.

Слід наголосити на тому, що серед основних положень зовнішньополітичного курсу України – європейський вибір, орієнтація на просування до європейських структур, у межах яких практика міжнародних зв'язків (у тому числі економічних) субнаціональних суб'єктів є іманентною і невід'ємним складником діяльності відповідних державних та самоврядних інституцій, а також елементом повсякденної життєдіяльності відповідних ТГ.

Для реалізації другого, саме профільного напряму, найбільше значення має Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року [22], який визначає зміст та основні положення ТКС в Україні;

– підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать нормативно-правові акти, підписані Президентом та затверджені Урядом України, що уточнюють, деталізують, конкретизують окремі аспекти, види та форми ТКС тощо. Наприклад, Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98 [23], Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554 «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки» [24];

– підзаконні нормативно-правові акти локального рівня, що легалізують різні види, форми ТКС між конкретними його учасниками, а також спрямовані на забезпечення інституційної основи та складника такого співробітництва шляхом створення відповідних управлінських структур для його організації і реалізації.

Слід мати на увазі, що основний обсяг ТКС здійснюється на підставі адміністративних, економічних або технічних угод, що укладаються місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування прикордонних регіонів у межах їх повноважень. Саме типова угода містить широкий орієнтовний перелік сфер співробітництва, поставки товарів або надання послуг, серед яких: транспорт, дороги та автостради, спільні аеропорти, електро-, газо-, водопостачання; природоохоронні зони, місця відпочинку; екологічна безпека, освіта, професійна підготовка та дослідження; спільне використання медичних установ; спільні молодіжні та спортивні центри, табори; взаємодопомога у надзвичайних ситуаціях; проблеми, які стосуються мешканців прикордоння (зайнятість, житлово-комунальне господарство, соціальне страхування тощо); переробка відходів; аграрний сектор та ін.

Більш того, для координації ТКС місцеві та регіональні органи влади в межах чинного законодавства можуть створювати асоціації, консорціуми, а також спільні консультативні структури.

Звідси вказані підзаконні нормативно-правові акти локального рівня становлять основний профілюючий та конкретний нормативний масив ТКС.

Разом із тим постійне зростання та інтенсифікація ТКС України потребує вдосконалення його

нормативної бази, особливо з урахуванням факторів, що гальмують розвиток саме єврорегіонального співробітництва.

До таких факторів необхідно віднести такі:

1. Економічний – тобто тут велику роль відіграють різні рівні розвитку господарства, економічний потенціал суміжних держав, відсутність фінансових можливостей, банківської інфраструктури для фінансових розрахунків, інвестиційного забезпечення загальних проєктів, недостатній рівень розвитку інфраструктури. Разом із тим з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 року [25] і створенням з ЄС поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі розпочалися процеси «зближення» та «вирівнювання» вказаних факторів.

2. Правовий – відсутність юридичних повноважень, законодавчо визначених норм і правил подібного співробітництва, невідповідність законодавчих систем держав, що співробітничають, нестабільність економічного законодавства і правового поля ТКС. Разом із тим з початком муніципальної реформи в Україні та розгортанням процесів децентралізації повноважень публічної влади вказані недоліки щодо формування законодавчого та нормативного простору для активізації ТКС можуть бути об'єктивно розширені.

3. Суспільний – психологічна неготовність населення до співробітництва, різниця в менталітеті, недостатнє володіння мовами. Крім того, необхідно відзначити той факт, що українське суспільство до цих пір не має єдиного погляду щодо самої європейської інтеграції України. Так, ще на початку 2000 року 67% громадян, опитаних соціальною службою Українського центру економічних і політичних досліджень, поставилися позитивно до ідеї європейської інтеграції України. Тоді як 57% опитаних віддавали перевагу тісній кооперації з країнами СНД і Росії [26, с. 369]. Такі показники пояснювалися як тимчасовою відсутністю позитивних сигналів з боку ЄС, так і недостачею цілеспрямованої інформаційно-пропагандистської кампанії на користь європейської інтеграції України. Разом із тим підписання між Україною та ЄС договору про асоціацію, а також анексія Росією Криму та розв'язання нею військового конфлікту на Сході України сприяли суттєвому зростанню кількості прибічників як європейського вибору України, так і її курсу на євроатлантичну інтеграцію.

4. Освітній – для популяризації ідеї європейської інтеграції та європейських історичних надбань України видається необхідним ввести в шкільну і вишівську навчальні програми спеціальні дисципліни, що роз'яснюють суть і переваги європейської інтеграції України. Крім того, для охоплення широких прошарків населення необхідною є широка суспільна дискусія через печатні, теле-, радіо- та інші медіа щодо напрямів європейської інтеграції України та її завдань, причому як для державних органів, так і для пересічного громадянина, на кшталт прикладу сусідньої Польщі.

5. Практичний – він міститься в трансформації переваги політичних декларацій над практичними діями в рамках імплементації стратегії інтеграції України в ЄС. Згідно з цим нині Україні слід розгорнути єврорегіональне співробітництво у свій бік, базуючись на постулаті того, що хоча держави Вишеградської групи концентрують свою увагу на західному інтеграційному напрямі, вони забувають про те, що стабільність на їхніх східних кордонах також має велике значення. Саме виведення національної економіки на траєкторію постійного зростання економічних показників шляхом кардинальних структурних змін і поглиблення курсу ринкових реформ забезпечить повномасштабну інтеграцію України в європейський економічний і соціальний простір. А цьому, на наш погляд, може ефективно сприяти саме ТКС.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти таких висновків:

– ТКС, до якого залучено велику кількість територій суміжних і несуміжних європейських держав, їх населення, органів публічної влади різного рівнів – від муніципальних до регіональних, а також безліч суб'єктів господарської діяльності, інституцій громадянського суспільства в особі некомерційних громадських організацій тощо – виступає однією з історично перших форм міжнародної взаємодії суміжних держав Європи, могутнім засобом і формою міждержавного інтеграційного співробітництва;

– основними телеологічними домінантами ТКС виступали: завдання підвищення рівня життя, забезпечення довготривалого миру і зниження економічної напруги на депресивних територіях, подолання бар'єрів у міжнародних локальних обмінах у сфері економіки, культури, соціального розвитку, міжлюдських контактів на депресивних територіях держав, що були суміжними між собою, та інші фактори, які призвели до відокремлення людей та інституцій та мали за стратегічну мету нівелювання значення міждержавних кордонів;

– виходячи з того, що в процесі реалізації наведених вище ініціатив виявилась відсутність належної нормативно-правової та адміністративно-управлінської компетенції місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, наслідком чого стала загроза їх реалізації, почались активні процеси структуризації та інституціоналізації ТКС, що поставило в порядок денний формування нормативної парадигми цієї важливої форми міжнародного європейського інтеграційного співробітництва;

– з огляду на важливість та ефективність ТКС в економічному розвитку депресивних територій, посиленні інтеграційних та глобалістських тенденцій, в рамках Європейської спільноти воно визнається важливим аспектом регіонального розвитку і, зокрема, політики згуртування ЄС та в рамках Європейської політики сусідства;

– відлік процесів формування управлінської парадигми в контексті нормативного забезпечення ТКС України можна розпочати з жовтня 1990 року, коли під час конференції Асоціації Європейських Прикордонних Регіонів під назвою «Європейська інтеграція і регіональна політика для прикордонних регіонів» було оприлюднено доповідь щодо інституціональних аспектів ТКС, яка, зокрема, містила низку рекомендацій у цьому напрямі, що володіють не тільки методологічним потенціалом, а і суттєвим поведінково-діяльнісним наповненням і наступною формалізацією;

– можна констатувати, що в межах європейського континенту вже створений, інституціоналізований, належним чином легалізований, легітимізований суб'єктами-учасниками, існує і функціонує відповідний і профільний міжнародно-правовий масив ТКС, який уже або з часом буде сприйнятий і запозичений національними законодавствами держав-членів Ради Європи, включаючи Україну, та держав-членів ЄС, включаючи й їх держав-аплікантів (до кола яких належить Україна);

– стан і динаміка поступу України на європейську інтеграцію, її активна участь у реалізації міжнародно-правових зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію з ЄС, а також набуття статусу держави-апліканту ЄС свідчать, що ТКС у нашій державі стає дійсно одним із важливих напрямів реалізації інтеграційної стратегії на регіональному рівні і посідає провідне місце у процесі формування і становлення нової системи взаємин із сусідніми державами в умовах формування і функціонування «українсько-євросоюзівського комплексу прикордонної співпраці»;

– на сьогодні в Україні склалася система юридичних норм та нормативно-правових актів різної юридичної сили (конституційні правоположення, законодавчі акти, акти глави держави, акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, міжнародні договори тощо), що регулюють правове поле у сфері ТКС та становлять нормативну парадигму цієї форми міжнародного співробітництва;

– постійне зростання та інтенсифікація ТКС України потребує вдосконалення його нормативної бази, особливо з огляду на фактори, що гальмують розвиток саме єврорегіонального співробітництва.

Література

1. Цукан О.В. Ґенеза транскордонного співробітництва Європи та України (1991–2015): історико-правове дослідження : автореф. дисер. канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2019. 22 с.

2. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро : Інновація, 2021. 314 с.

3. Статут Ради Європи. Лондон, 5 травня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text.

4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 14 липня 1993 року. Мадрид, 21 травня 1980 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text (дата звернення: 15.11.2022).

5. Підсумки засідання Ради міністрів закордонних справ ЄС 14 червня 2004 року. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/press Data/fr/gena/81188.pdf (дата звернення: 15.11.2022).

6. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 370.

7. Баймуратов М., Кофман Б., Панасюк С. «Європа регіонів»: транскордонне співробітництво: Коментар Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Одеса : Фенікс, 2017. 206 с.

8. Див.: LACE, Institutionelle Aspekte grezuberschreitender Zusarnmenarbiet,

Arbeitsunterlage zur AGEG-Tagung zum Thema "Europaische Integration und Regionalpolitik fur die Grenzeregionen" in Brixen, Oktober 1990. 12 p.

9. Методические материалы по организации приграничного сотрудничества местных и региональных властей Европы / Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe. Русская версия. 2-е издание. Страсбург, 1995. 147 с.

10. Асамблея Європейських Регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 року. URL: https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html (дата звернення: 15.11.2022).

11. Европейская хартия регионального самоуправления будет открыта для подписания 15 октября. URL: https://regnum.ru/news/984778.html (дата звернення: 15.11.2022).

12. Транскордонне співробітництво України: стан, проблеми, перспективи : монографія / За заг. ред. канд. іст. наук І.В. Артьомова. Ужгород : МПП «Гражда», 2012. 520 с.

13. Сапрыка В.А. Трансформация форм приграничного взаимодействия России и Украины в постсоветском хронотопе : дисс. д-ра социолог. наук : 22.00.04 «Социальная структура, социальные институты и процессы». Белгород, 2017. 415 с. URL: http://dekanat.bsu.edu.ru /f.php//1/disser/case/filedisser/filedisser/1020_Dissertaciya_Sapryka_Viktor_Aleksandrovich_Sajt.pdf (дата звернення: 16.11.2022).

14. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 16.11.2022).

15. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЄ): Ухвалено на 506 зборах заступників міністрів Комітетом міністрів від 14 січня 1994 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/ show/994_674.

16. Європейська хартія регіонального/просторового планування : Ухвалено Європейською Конференцією Міністрів, відповідальних за регіональне планування (СЕМАТ) Ради Європи 20 травня 1983 р. у м. Торремоліносі, Іспанія. Рада Європи, 2000. 16 с.

17. Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів миру». URL: http://zakon.nau.ua/doc/?uid =1069.1652.0 (дата звернення: 16.11.2022).

18. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 1 серпня 2010 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2411-17 (дата звернення: 16.11.2022).

19. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 16.11.2022).

20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1 %80 (дата звернення: 16.11.2022).

21. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/959-12 (дата звернення: 16.11.2022).

22. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text (дата звернення: 16.11.2022).

23. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України № 615/98 від 11 червня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text (дата звернення: 16.11.2022).

24. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF (дата звернення: 17.11.2022).

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 2014 року. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 (дата звернення: 17.11.2022).

26. Копійка В., Шинкаренко Л. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. 447 с.

Баймуратов М. О.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного педагогічного
університету імені К. Д. Ушинського
ORCID: 0000-0002-4131-1070

Кофман Б. Я.,
доктор юридичних наук, старший дослідник,
заслужений юрист України,
професор кафедри права, політології
та міжнародних відносин
Університету імені А. Нобеля
ORCID: 0000-0001-8121-5190

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Бойко І. В.

Актуальність наукової статті зумовлена прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». Предметом дослідження став аналіз його приписів на відповідність стандартам законодавства Європейського Союзу щодо належного адміністрування. У зв'язку з цим було поставлено такі завдання: довести потребу для України у запровадженні правового регулювання загальної адміністративної процедури; з'ясувати, які європейські принципи адміністративної процедури закріплені в українському законі; показати цінність і значимість Закону «Про адміністративну процедуру» для приватної особи та публічної адміністрації; висвітлити сфери життєдіяльності (групи суспільних відносин), у яких буде застосовний Закон, і які донині не мали належного правового регулювання. У результаті наукових розвідок окреслено основне євроінтеграційне значення Закону про адміністративну процедуру: його прийняття свідчить про зближення національного законодавства з європейським, про адаптацію до acquis communautaire (acquis) – правової системи Європейського Союзу; у Законі встановлено єдині (у більшості проваджень – однакові) правила, за якими здійснюється розгляд і вирішення адміністративних справ, особливості, яких вимагає певна сфера правозастосування, мають бути закріплені у спеціальному законодавстві, такий підхід до правового регулювання адміністративної процедури привніс у законодавство юридичну визначеність та забезпечив якість закону; в Закон імплементовано найкращі європейські традиції належного адміністрування, його приписи встановлюють чіткі прозорі правила взаємодії між особою та адміністративними органами, закріплюють права й обов'язки всіх суб'єктів адміністративного провадження; Закон поширює свою дію на суспільні відносини, які нині не мають належного правового регулювання, зокрема, це стосується можливостей реалізації та захисту законних інтересів особи, відкликання та визнання недійсними адміністративних актів; і нарешті, закон про адміністративну процедуру закріплює алгоритм пошуку балансу між приватними та публічними інтересами.

Ключові слова: *адміністративна процедура, євроінтеграція, європейські стандарти адміністративної процедури, принципи адміністративної процедури.*

Boiko I. V. European integration content and significance of the Law of Ukraine "About the administrative procedure"

The relevance of the scientific article is conditioned by the adoption of the Law of Ukraine "About Administrative Procedure". The subject of the study was the analysis of its attributes on compliance with the standards of the legislation of the European Union concerning proper administration. In this regard, the following tasks were set: to prove the need for Ukraine to introduce legal regulation of general administrative procedure; to find out what European principles of administrative procedure are enshrined in the Ukrainian law; to show the value and significance of the Law "About Administrative Procedure" for private individuals and public administration; to highlight the spheres of life (groups of social relations) in which the law will be applied and which until now had no proper legal regulation. As a result of scientific research, the main European integration significance of the Law "About Administrative Procedure" was outlined: its adoption testifies to the approximation of the national legislation with the European one, the adaptation to the acquis communautaire (acquis), the legal system of the European Union; the Law establishes a single (in the majority of cases – the same) rules, which are followed by consideration and resolution of administrative cases, the peculiarities of which require a certain sphere of law enforcement, should be fixed in special legislation, such approach to legal regulation of administrative procedure has brought into legislation legal definition and ensured the quality of the law; the Law implements the best European traditions of proper administration, its ascribed clear rules of interaction between the person and administrative bodies, and establishes the rights and duties of all subjects of administrative proceeding; the Law extends its effect to social relations, which currently have no proper legal regulation, in particular, the possibilities of realization and protection of the legitimate interests of the individual, withdrawal and recognition of non-legal administrative acts; and finally, the law on administrative procedure establishes the algorithm of finding a balance between private and public interests.

© Бойко І. В., 2022

Key words: *administrative procedure, European integration, European standards of administrative procedure, principles of administrative procedure.*

Постановка проблеми та її актуальність. Приватна особа з публічною адміністрацією має тісні зв'язки – більшість належних їй прав реалізує, а обов'язків виконує, вступаючи у відносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та деякими іншими суб'єктами, що здійснюють публічне адміністрування. Натомість, донині в українському каталозі прав людини відсутнє право на належне адміністрування. Це право носить характер процедурного, визначає стандарт, за яким публічна адміністрація взаємодіє з приватною особою.

Для європейської спільноти право на належне адміністрування є одним із найбільш значимих, його складники, а також механізм забезпечення регламентуються законодавчими актами, які в різних країнах мають дещо відмінні назви, але узагальнено можуть бути названі законами про адміністративну процедуру.

Україна пройшла довгий шлях до прийняття такого законодавчого акта – більше 20 років тому в Концепції адміністративної реформи [1] було поставлено завдання розробити Адміністративно-процедурний кодекс. І лише 13 червня 2022 р. Президент України підписав Закон «Про адміністративну процедуру» [2].

Вельми влучно підмітив вчений-адміністративіст Л. Хван, що закони про адміністративну процедуру є інструментом західної філософії, інститутом європейського адміністративного права, європейського розуміння відкритого уряду та ефективного адміністративного регулювання [3, с. 26].

Ми вже робили спробу наукового дослідження проблематики імплементації європейських стандартів і традицій адміністративної процедури в правове поле України [4; 5], але із прийняттям Закону про адміністративну процедуру коло питань, що потребують у зв'язку з цим вирішення, набуло більшої конкретизації.

Отже, у цій статті плануємо здійснити наукові розвідки, переслідуючи такі **цілі:**

а) довести потребу для України у запровадженні правового регулювання загальної адміністративної процедури;

б) з'ясувати, які європейські принципи адміністративної процедури закріплені в українському законі;

в) показати цінність і значимість Закону «Про адміністративну процедуру» для приватної особи та публічної адміністрації;

г) висвітлити сфери життєдіяльності (групи суспільних відносин), у яких буде застосовний Закон «Про адміністративну процедуру», і які донині не мали належного правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На дослідження надихають наукові праці українських і зарубіжних учених, які глибоко занурилися в проблематику адміністративно-процедурного регулювання, доробки яких є фундаментом для наукового пошуку, а також заклали перспективи нових розвідок.

Відзначимо внесок В. Тимощука у розроблення базових положень адміністративної процедури. Його наукові дослідження стосуються питань необхідності запровадження в Україні адміністративно-процедурного регулювання та прийняття Закону про адміністративну процедуру. У своїх публікаціях В. Тимощук зробив наголос на потребі в переосмисленні традиційних засад взаємодії держави й особи, на переході до іншої якості адміністративного законодавства, і врешті, іншої якості урядування у нашій країні, що особливо актуально в умовах євроінтеграційних прагнень України. Науковець зазначив, що одним із визначальних критеріїв оцінювання Програмою SIGMA загальної адміністративно-правової системи країни є наявність і якість закону про адміністративну процедуру. Це один з ключових індикаторів оцінки системи врядування країн-членів Європейського Суду та країн-кандидатів на таке членство [6].

Ґрунтовне дослідження законів країн ЄС про адміністративну процедуру для цілей вироблення підходів до систематизації адміністративно-процедурного законодавства в Україні зроблено А. Школиком. Зокрема, цим питанням присвячена монографія вченого та низка його наукових праць [7].

Також згадаємо дисертаційне дослідження Д. Сущенка «Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект», у якому автор навів порівняльно-правову характеристику адміністративних процедур, особливостей їх здійснення за законодавством України та країн Європи [8].

Заслуговує на цитування позиція О. Мілієнко стосовно значимості впровадження в правову систему України адміністративно-процедурного регулювання: «Вимогою інтеграційних прагнень України в європейський правовий простір є докорінне реформування правової системи та наближення її до європейських стандартів. Саме за рахунок впровадження європейських стандартів забезпечується можливість наближення правових

систем, що є ключовим чинником гармонізації національного законодавства та законодавства Європейського Союзу. Адаптація національного законодавства до системи права Європейського Союзу – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, яка серед іншого включає доктрину та судову й адміністративну практику» [9].

Н. Плахотнюк та І. Криворучко у науковій статті «Визначення та втілення в Україні принципу верховенства права в адміністративній процедурі» наголосили на необхідності та доцільності втілення Україною цього принципу, що зумовлено як внутрішніми конституційними засадами, так і участю України в діяльності таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Рада Європи (РЄ), а також наміром набути членства у Європейському Союзі (ЄС) [10].

З іноземних дослідників варто відзначити Vincenzo De Falco, який у своїй роботі «Administrative Action and Procedures in Comparative Law» зробив ґрунтовний порівняльно-правовий аналіз адміністративно-процедурного регулювання низки країн світу [11]. Автор висвітлює характеристики та юридичний зміст адміністративної процедури, визначає роль принципів, значимість судового контролю для усунення недоліків адміністративних актів та у разі формування процедурних норм.

Словенська дослідниця проблематики адміністративної процедури Полонка Ковач (Polonca Kovač) у своїх наукових розвідках аналізує законодавство про адміністративну процедуру Словенії та Хорватії, зокрема, щодо його кореляції з європейськими стандартами [12; 13].

Про доцільність запровадження спільної адміністративної процедури в ЄС розмірковують Ана Джаніч Чеко та Туньїца Петрашевич [14]. Вчені обговорили питання необхідності кодифікації Закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу. Авторки вважають, що стандартизація галузевих адміністративних правил призведе до спрощення та раціоналізації адміністративних процедур. Європейське адміністративне право розроблено на основі практики Суду ЄС, який сформулював низку загальних адміністративних принципів, яких слід дотримуватися, щоб адміністративні процедури зберігали свою легітимність.

Латвійська дослідниця Яутріте Брієде присвятила свої наукові праці проблематиці застосування правових норм Європейського Союзу в адміністративній процедурі [15], а також правовій природі адміністративного акта та загальних правил адміністративної процедури у державній установі та суді [16; 17].

Отже, проблема гармонізації національного законодавства про адміністративну процедуру з європейськими стандартами не є суто українською. Попри те, що більшість країн ЄС ухвалили відповідні закони ще в минулому столітті або на початку нинішнього, їх зміст не є статичним. Правове регулювання вдосконалюється, зазнає змін, що зумовлено, зокрема, розширенням сфери застосування законів, процесами діджиталізації, яка глибоко проникла у сферу публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. З 2000-х років в Україні почалося активне становлення законодавства, яким регламентовано порядок прийняття публічною адміністрацією рішень стосовно приватної особи. Майже 400 законодавчих актів більшою чи меншою мірою визначають правила взаємодії, спрямовані на вирішення адміністративних справ. Серед таких актів – низка кодексів (податковий, митний, земельний тощо), рамкові закони (про адміністративні послуги, про державний нагляд (контроль), а також численна кількість нормативно-правових актів спеціального характеру, що встановлюють правила прийняття рішень для конкретної сфери публічного адміністрування.

Спільною ознакою такого широкого правового регулювання є орієнтованість юридичних приписів на прийняття адміністративних актів. Попри це, законодавчі акти встановили відмінні одне від одного правила. Таким чином, склалася ситуація, що для кожної сфери діяльності сформовано юридичну модель – процедуру – прийняття рішень. І органи публічної влади «замкнулися у собі», маючи власне регулювання і діючи в його межах.

Відзначимо, що, приміром, Митний кодекс України найкращим чином відображає у своїх нормах європейські підходи до здійснення митних процедур. Натомість, у законодавстві про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій без статусу юридичної особи містяться положення про можливість відмови в прийнятті заяви від особи, якщо вона подала неповний пакет документів, необхідних для розгляду справи. Таке регулювання не узгоджується з принципом «право на участь у провадженні (право бути вислуханим)», що є однією з провідних засад загальної європейської адміністративної процедури та означає заборону відмови у прийнятті заяви, можливість особи висловити свою позицію (усно, письмово, шляхом подання

документів) до того моменту, коли будуть прийняті рішення, що негативно на неї впливають.

Існування великої кількості нормативно-правових актів, які, по суті, визначають адміністративну процедуру в різних сферах і галузях, також не забезпечує приватній особі можливість розуміння правил, за якими діє адміністрація, розглядаючи справу. Натомість, запровадження загальної адміністративної процедури вирішує цю проблему.

І хоча Україна в програмних документах [18] демонструвала відданість ідеї прийняття закону про адміністративну процедуру, який би мав характер загального, брак політичної волі, відсутність усвідомлення необхідності в його ухваленні, піклування про відомчі інтереси і, врешті-решт, невисокий рівень правової культури суспільства слугували причинами нерезультативності законодавчої діяльності в цьому напрямі.

Проведемо аналогії із ситуацією в Латвійській Республіці. Яутріте Брієде так окреслила необхідність прийняття закону про адміністративну процедуру: «Потреба в єдиній адміністративній процедурі в Латвії не була очевидною в 90-ті роки. Наші юристи звикли до радянського принципу – держава завжди права. Навіщо займатися обґрунтуванням рішень або наданням громадянам права на оскарження? Але таке сприйняття поступово змінювалось. Більш того, наближення законодавства до правових принципів ЄС було необхідною передумовою європейської інтеграції Латвії. Закон про адміністративну процедуру набув чинності в 2004, того ж року Латвія приєдналася до Європейського Союзу» [19].

Відданість України європейському курсу закріплена на конституційному рівні. В преамбулі Основного Закону України зазначено, що Верховна Рада України від імені Українського народу підтверджує європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Конституційними положеннями, які закладають підґрунтя для прийняття загального закону про адміністративну процедуру, слугують статті 19, 40 і 92. Публічна адміністрація як сукупність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19), виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92), усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40), ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19).

У преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [20], визнано, що Україна як європейська країна поділяє спільну історію і спільні цінності з державами-членами Європейського Союзу (ЄС) і налаштована підтримувати ці цінності, а також підтверджено, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір. Ці положення виступають політичними ідеологемами євроінтеграційного руху та європейської ідентичності України.

У статті 3 цієї Угоди належне урядування визнано одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами. Концепція належного урядування включає у себе дванадцять фундаментальних принципів [21], у частині з яких відображено і сутність належного адміністрування.

В європейській правовій традиції належне адміністрування – не лише принцип, закладений в основу правового регулювання діяльності представників адміністративної влади, а й закріплене в Хартії основних прав ЄС право на неупереджений, справедливий розгляд у розумні строки справи органами та агенціями Європейського Союзу [22]. Зміст права на належне адміністрування передбачає, зокрема: а) право кожної людини висловити свою думку, перш ніж до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити несприятливі наслідки; б) право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосуються, за виключенням конфіденційних, а також професійної та комерційної таємниці; в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення. Також особі гарантується відшкодування шкоди, завданої інституціями та службовцями європейської спільноти.

Дія цього положення гарантується насамперед через принципи та правила адміністративної процедури. Так, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про належне (добре) адміністрування [23] вміщує принципи, реалізація та впровадження яких у законодавство країни дозволяє забезпечити вище окреслене право особи.

15 січня 2013 року Європейський парламент ухвалив Резолюцію з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу [24], що є свідченням прагнення європейської спільноти уніфікувати порядок взаємодії особи з адміністрацією. І хоча поки прийняття Європейського закону про адміністративну процедуру не відбулося, сама постановка питання підтверджує цінність такого закону для врегулювання низки суспільних відносин за стандартами, що вироблені в ЄС і визнані країнами-членами за взірець.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу. І прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» свідчить про євроінтеграційний рух України, про збагачення українського каталогу прав людини правом на належне адміністрування (через закріплення механізмів його забезпечення).

Закон про адміністративну процедуру, без сумнівів, має людиноцентристську спрямованість, адже вміщує низку гарантій для особи: дає можливості участі в провадженні, забезпечує доступ до матеріалів справи, закріплює механізми оскарження адміністративних актів тощо. Але водночас цей закон і для публічних службовців: у ньому через чітку регламентацію діяльності встановлені запобіжники щодо корупційних проявів, окреслено правила реалізації дискреційних повноважень, закріплено одну інстанційність адміністративного оскарження, встановлено приписи щодо вирішення компетенційних суперечок тощо.

ЗАП закріплює принципи адміністративної процедури. Ці положення важливі з двох причин. По-перше, вони втілюють ідеї правового регулювання порядку прийняття адміністративних актів, які дозволяють зрозуміти сутність і зміст адміністративної процедури, і є найбільш значимими приписами закону. По-друге, принципи є інструментами розв'язання колізій у правозастосуванні. Так, у ч. 2 ст. 3 зазначено, що законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом про адміністративну процедуру. Необхідність подолання колізій може скластися у разі, якщо спеціальні законодавчі акти не будуть приведені у відповідність до ЗАП на момент вступу його у силу. І тоді діятиме правило пріоритету спеціального закону, який, цілком можливо, буде погіршувати становище приватної особи або в неналежний спосіб забезпечувати публічний інтерес. У такому разі в пригоді будуть принципи адміністративної процедури, на відповідність яким буде оцінена норма спеціального закону.

ЗАП вміщує 13 принципів адміністративної процедури. Варто нагадати, що в Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року закріплені критерії для оцінки судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які за своєю сутністю є принципами адміністративної процедури. ЗАП розкриває їх зміст і впроваджує конкретні механізми реалізації.

Приділимо увагу тим принципам, в яких найбільше відбивається зміст європейських стандартів адміністративної процедури.

Верховенство права (ст. 5 ЗАП) належить до числа конституційних принципів і означає насамперед пріоритет прав і свобод людини. Верховенство права пануватиме, якщо публічна адміністрація усіма своїми діями та рішеннями підтверджуватиме, що людина, її права і свободи для неї – найвищі цінності, а вся владна діяльність буде спрямована на їх реалізацію та забезпечення.

Цей принцип важливий не лише з точки зору теоретичних підходів. У Законі про адміністративну процедуру його зміст конкретизується в низці норм. Так, приміром, довіра особи щодо збереження чинності адміністративного акта буде пріоритетом для адміністративного органу, коли постане питання про визнання протиправного адміністративного акта недійсним (ч. 3 ст. 89 ЗАП).

Йдеться про очікування особи того, що адміністративний орган, розглядаючи справу, дослідить усі обставини та прийме рішення, яке відповідатиме вимогам законодавчих приписів. І навіть, якщо акт буде прийнятий з порушенням закону, проте допущеним адміністративним органом, особа може розраховувати на те, що сприятливий для неї акт у разі виявлення цих порушень не припинить свою дію.

Такий підхід сприйняла і судова практика, приміром, у справах щодо оскарження рішень про скасування наказів про видачу іноземцям посвідки на постійне проживання [25]. Обставини справи полягали в такому: громадяни Республіки В'єтнам, які прибули в Україну за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення і прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 02 квітня 1981 року, залишалися проживати в Україні і зверталися із заявами про видачу їм посвідки

на постійне проживання в Україні, коли строки подання таких заяв вже пройшли. Натомість органи міграційної служби, попри пропущення заявниками строків, видавали іноземцям посвідки на проживання в Україні. Через деякий час Державна міграційна служба України скасувала прийняті раніше рішення з мотивів порушення вимог законодавства.

Обґрунтовуючи свою позицію у таких справах, Верховний Суд зазначив, що у разі надання позивачеві посвідки на постійне місце проживання в Україні відповідачем (органом міграційної служби) була проведена перевірка законності залишення особи на постійне проживання на території України. При цьому підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію відповідачем виявлено не було та надано позивачеві посвідку на постійне місце проживання в Україні. З моменту документування позивача посвідкою на постійне проживання не виникало нових обставин, які б тягли за собою обґрунтованого скасування дозволу на імміграцію. І хоча Суд прямо не вказує на принцип довіри, своїм мотивуванням фактично окреслює його зміст.

Законність (ст. 6 ЗАП) є складником верховенства права. Вона вимагає від публічної адміністрації діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність також зобов'язує і приватних осіб дотримуватися правових приписів.

Особливо важливо забезпечити законність, коли адміністративний орган реалізує дискреційні повноваження, тобто діє на свій розсуд. Для цього у ЗАП сформульовані такі умови: а) дискреційне повноваження має бути закріплене в законі; б) адміністративний орган повинен дотримуватися меж і способу діяльності; в) розсуд має бути спрямованим на досягнення мети діяльності; г) не можна відступати від попередніх рішень в однакових чи подібних справах; в іншому випадку такий відступ необхідно обґрунтувати.

І чи не вперше в законі регламентується застосування дискреційних повноважень. Звісно, детальне їх регулювання через природу таких повноважень неможливе, але окреслення так знаних «червоних ліній» для адміністративного органу в законі зроблено.

Такі приписи цілком узгоджуються з Рекомендацією № 80 КМ РЄ державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень [26], що є свідченням втілення стандартів ЄС у національну правову систему.

Також важливим для забезпечення законності положення про зобов'язування адміністративного органу поновити право особи, якщо він порушить його. І зробити це за власною ініціативою, впродовж розумного строку, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадження (ст. 17 ЗАП) означає, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, вправі надавати пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи її законний інтерес. Особа може вимагати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин справи, обґрунтовуючи свою позицію. Цей принцип є проявом імплементації положень ст. 41 Хартії основних прав ЄС та впровадження Рекомендації КМ РЄ державам-членам про добре (належне) адміністрування.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 ЗАП) означає, що будь-яке рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу особа може оскаржити в адміністративному порядку, тобто звернутися до вищого органу чи посадової особи або до суду (за загальним правилом). Також адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи, тобто надати інформацію, необхідну для подання скарги або позову, зокрема зазначити орган, уповноважений розглянути скаргу чи позов. Це важливо, адже особа зазвичай діє без юридичного представника і не завжди знає, що може робити в разі прийняття несприятливого рішення. У Резолюції (77) 31 комітету Міністрів про захист особи стосовно адміністративних органів влади наведено 5 принципів, які мають бути закладені в механізм такого захисту, серед них і забезпечення засобів правового захисту [27].

Новелою Закону про адміністративну процедуру є поширення його дії на справи щодо забезпечення та захисту законного інтересу особи. Категорія законного інтересу була розтлумачена в рішенні Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. у справі № 1-10/2004 [28]: охоронюваний законом інтерес варто розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового

захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні у справі № 522/3665/17 [29] конкретизував ознаки законного інтересу, що підлягає захисту в порядку адміністративного судочинства: а) має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; б) пов'язаний з конкретним матеріальним або нематеріальним благом; в) є визначеним; благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним; г) є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі; ґ) суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень.

Отже, у певних категоріях адміністративних справ особа має свій інтерес до того, яке рішення буде прийнято і як воно вплине на неї. Приміром, це стосується випадків, коли планується хімічне виробництво, що може негативно відбитися на безпеці мешканців прилеглих територій, або видобування природних копалин, що може мати наслідком зникнення водопостачання в населених пунктах тощо. Особа, яка має інтерес до вирішення справи, залучається до провадження як його учасник.

Особа у відносинах з публічною адміністрацією може реалізовувати або захищати свій законний інтерес. Реалізація відбувається, коли адміністративна справа, рішення у якій може негативно вплинути на особу, розглядається і акт ще не прийнято. В такому разі особа, вступаючи в адміністративне провадження як заінтересована особа, відстоює свою позицію, свій інтерес стосовно вирішення справи. Натомість про захист законного інтересу особа просить у разі, коли він вже порушений, особа не може належним чином користуватися благами. Захистити свій законний інтерес особа зможе, ініціюючи провадження з відкликання адміністративного акта.

Крім того, механізми відкликання та визнання недійсним адміністративного акта як способи припинення його дії самим органом, що встановлені ЗАП, дозволяють поновити права, свободи та законні інтереси особи у разі їх порушення або ж прийняти рішення, що забезпечить публічний інтерес, навіть якщо воно буде на шкоду адресату акта. Конституційний Суд України ще у 2009 році в рішенні про скасування актів органів місцевого самоврядування [30] розглядав питання про можливість органу самому припиняти дію ним же прийнятих рішень. І хоча Суд дав відповідь на це питання, відтоді було зрозуміло, що проблема потребує детальної регламентації, що й відбулося в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Таке правове регулювання є доволі новим для України. В ньому відображені європейські підходи до пошуку балансу між публічним і приватним інтересом. А українській адміністративній і судовій практиці ще доведеться сприйняти їх і втілити в реальне життя.

Висновки. Адміністративна процедура є інструментом ефективного, парсипативного публічного адміністрування. Це засіб діалогу між особою та адміністрацією. Вона орієнтована на справедливий результат, яким закінчується розгляд адміністративної справи. Традиційно адміністративна процедура слугує способом балансування між публічними інтересами та правами осіб.

Прийняття закону про адміністративну процедуру має низку сенсів, серед яких назвемо такі.

По-перше, це зближення національного законодавства з європейським; це певна адаптація до acquis communautaire (acquis) – правової системи Європейського Союзу, що є упевненим кроком в євроінтеграційному напрямі.

По-друге, це встановлення єдиних (у більшості проваджень – однакових) правил, за якими здійснюється розгляд і вирішення адміністративних справ; особливості, яких вимагає певна сфера правозастосування, мають бути закріплені у спеціальному законодавстві. Такий підхід до правового регулювання адміністративної процедури виглядає не лише правильним із точки зору юридичної техніки, а й таким, що привносить у законодавство юридичну визначеність та забезпечує якість закону.

По-третє, в закон імплементовано найкращі європейські традиції належного адміністрування.

По-четверте, закон про адміністративну процедуру встановлює чіткі прозорі правила взаємодії між особою та адміністративними органами, закріплює права й обов'язки всіх суб'єктів адміністративного провадження.

По-п'яте, закон поширює свою дію на суспільні відносини, які нині не мають належного правового регулювання, зокрема, це стосується можливостей реалізації та захисту законних інтересів особи, відкликання та визнання недійсними адміністративних актів.

І нарешті, закон про адміністративну процедуру закріплює алгоритм пошуку балансу між приватними та публічними інтересами.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text.

2. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text.

3. Хван Л. Фіктивні адміністративні акти: перспективи регулювання в країнах Центральної Азії. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4. С. 26–40. DOI: https://doi.org/10.17721/2227-796X.2019.4.03.

4. Boiko I.V. et al. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume X, Winter, 2019. 7(45): 1968–1975. DOI:10.14505/jarle.v10.7(45).03.

5. Solovyova O.M. et al. Universal Human Rights and State Sovereignty. *International Journal of Criminology and Sociology.* 2020, 9, 3014–3022.

6. Тимощук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. С. 28–43, с. 31.

7. Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 306 с.

8. Сущенко Д. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2018/Sushchenko-aref-pdf.pdf.

9. Мілієнко О. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6(35), 2020. С. 134–138, с. 134.

10. Плахотнюк Н., Криворучко І. Визначення та втілення в Україні принципу верховенства права в адміністративній процедурі. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. Вип. 1. С. 76–86, с. 76.

11. Falco Vincenzo de. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Portland : Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

12. Kovač Polonca. Changing the General Administrative Procedure Codification in Slovenia: between Austrian Tradition, EU Convergence and Future Social Challenges. *HKJU-CCPA*, 2021. 18(4), 531–553.

13. Kovač Polonca. Traditional and European Oriented Principles in the Codification of Administrative Procedures in Central Eastern Europe. *HKJU-CCPA*, 2022. 22(1), 9–36. URL: https://orcid.org/0000-0002-7743-0514.

14. ĐANIĆ ČEKO Ana, PETRAŠEVIĆ Tunjica. Lack of One Common Administrative Procedure? Is Regulation on the EU Administrative Procedure Necessary in the EU? *Balkan Social Science Review*, Vol. 15, June 2020, 93–117. DOI: https://doi.org/10.46763/BSSR20150094djc.

15. Briede Jautrite. Eiropas Savienības tiesību normu piemērošana administratīvajā procesā. 2020. 10.22364/juzk.78.02.

16. Briede Jautrite. Administratīvais akts. Latvijas Vēstnesis, 2003. 176 p.

17. Briede Jautrite. Administratīvā procesa vispārīgie noteikumi un administratīvais process iestādē. TNA, Tiesu namu ag¤entūra, 2003. 79 p.

18. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. *Офіц. вісн. України*. 2021. № 61. Ст. 3842.

19. Брієде Я. Навіщо Україні закон про адмінпроцедуру: досвід Латвії. URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2021/04/21/7122381/.

20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

21. Principles of good governance. URL: https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles.

22. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.

23. Про добре адміністрування : Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20 червня 2007 р. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM.

24. Резолюція Європейського парламенту з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу від 15.02.2013 р. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html.

25. Постанова Верховного Суду України від 03 квіт. 2019 р. № 80926561. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80926561.

26. Recommendation No. r (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities: Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: https://rm.coe.int/16804f22ae.

27. Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities: Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: https://rm.coe.int/16804dec56.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від

1 грудня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text.

29. Постанова ВС від 28 травня 2020 р. у справі №640/11643/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7w1dyTH2NXn9eeGm5cX7kMqcp_nfzVOpiKk.

30. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text.

Бойко І. В.,
кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 351.74: 342.9: 340.115
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.30

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Волокітенко О. М.

У статті досліджуються теоретичні та імперативні аспекти організації і здійснення взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні.

Встановлено, що забезпечення публічної безпеки та публічного порядку є однією з найважливіших функцій держави та її правоохоронних органів.

Визначено роль та місце Національної поліції та органів місцевого самоврядування в системі забезпечення правопорядку в державі.

Обґрунтовується, що для ефективного виконання завдань, які покладені на поліцію, Національна поліція України вступає у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами.

Здійснено теоретичне дослідження понять категорій «публічний порядок і публічна безпека». Було розглянуто та проаналізоно погляди науковців на зміст наведених наукових категорій.

Досліджено науково-категорійний апарат змісту понять «взаємодія» і «організація взаємодії». Охарактеризовані особливості взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку та визначені окремі шляхи удосконалення діяльності органів поліції у цій сфері.

Особливу увагу приділено формам взаємодії між поліцією та органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, дотримання та виконання яких спрямовані на попередження та виявлення правопорушень, а також проведення спільних заходів превентивної діяльності.

З'ясовано, що взаємодія Національної поліції з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями будується на основі нормативного визначення їхніх функціональних повноважень, суворого дотримання їхніх організаційних можливостей, чіткого «розподілу компетенцій» між ними.

Проаналізовано зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями, під яким варто розуміти спільну організаційну управлінську діяльність територіальних підрозділів Національної поліції, спрямовану на суспільні відносини з організації належного адміністрування у сфері охорони публічної безпеки і порядку.

Визначено та охарактеризовано правові засади організації, принципи й форми взаємодії Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями.

Запропоновано поєднати сили й засоби територіальних підрозділів поліції (координаційних центрів, оперативних штабів), узгодити діяльність та співпрацю поліції з виконавчими органами влади, органами місцевого самоврядування з метою зміцнення публічної безпеки і порядку а у підсумку – досягнення ефективної реалізації правоохоронної функції держави в цілому.

Визначено, що ефективна взаємодія територіальних підрозділів Національної поліції з органами державної влади та місцевого самоврядування в механізмі забезпечення правопорядку сприяє його зміцненню, а результативність діяльності і злагодженість такої взаємодії зумовлюють якісний стан публічної безпеки і порядку та покращують ефективність їх забезпечення.

За результатами дослідження внесені пропозиції щодо удосконалення нормативного та організаційного забезпечення взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Ключові слова: *взаємодія, організація взаємодії, форми взаємодії, адміністративно-правове забезпечення взаємодії, поліція, поліцейська діяльність, територіальні підрозділи Національної поліції, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, виконавча влада, громадськість, публічний порядок, публічна безпека, правопорядок.*

© Волокітенко О. М., 2022

Volokitenko O. M. Administrative and legal basis of interaction between territorial units of the national police and local government bodies in the field of ensuring public safety and order

The article examines the theoretical and imperative aspects of the organization and implementation of the interaction of territorial divisions of the National Police with local self-government bodies and public formations in the sphere of ensuring public safety and order in Ukraine.

It has been established that ensuring public safety and public order is one of the most important functions of the state and its law enforcement agencies.

The role and place of the National Police and local self-government bodies in the law enforcement system and the state is defined.

It is substantiated that in order to effectively perform the tasks assigned to the police, the National Police of Ukraine interacts with other state bodies, local self-government bodies, legal entities and individuals.

A theoretical study of the concepts of the categories "public order and public safety" was carried out. The views of scientists on the content of the above scientific categories were considered and analyzed.

The scientific – categorical apparatus of the content of the concepts "interaction" and "organization of interaction" was studied. The peculiarities of the interaction of the National Police with local self-government bodies in the process of ensuring public order and security are characterized, and separate ways of improving the activities of police bodies in this area are identified.

Particular attention is paid to the forms of interaction between the police and the bodies of executive power and local self-government, the observance and implementation of which are aimed at prevention and detection of offenses, as well as joint measures of preventive activities.

It was found that the interaction of the National Police with state bodies, local self-government bodies and public associations is based on the normative definition of their functional powers, strict adherence to their organizational capabilities, and a clear "distribution of competences" between them.

The content of the administrative and legal support of the National Police's activities with local self-government bodies and public formations is analyzed, which should be understood as the joint organizational management activity of the territorial units of the National Police, aimed at public relations with the organization of proper administration in the sphere of public security and order protection.

The legal foundations of the organization, principles and forms of interaction of the National Police with local self-government bodies and public formations are defined and characterized.

It is proposed to combine the forces and resources of territorial police units (coordination centers, operational headquarters), to coordinate the activities and cooperation of the police with executive authorities, local self-government bodies with the aim of strengthening public safety and order, and in the end, achieving effective implementation of the law enforcement function of the state as a whole.

It was determined that the effective interaction of the territorial divisions of the National Police with state and local self-government bodies in the mechanism of ensuring law and order contributes to its strengthening, and the effectiveness and coherence of such interaction determine the quality of public order and security and improve the effectiveness of their enforcement.

Based on the results of the study, proposals were made to improve the regulatory and organizational support for the interaction of territorial units of the National Police with local self-government bodies in the field of ensuring public safety and order.

Key words: *interaction, organization of interaction, forms of interaction, administrative and legal support of interaction, police, police activity, territorial divisions of the National Police, public authorities, local self-government authorities, executive power, public, public order, public safety, law and order.*

Постановка проблеми та її актуальність. Становлення України як демократичної правової держави та її орієнтир на європейський вектор розвитку передбачає побудову держави, в якій установлений міцний конституційний правопорядок та належним чином дотримані права і свободи людини. Ефективне функціонування органів публічної влади є запорукою встановлення, підтримки та зміцнення такого правопорядку

Масштабні реформи публічного управління, що здійснюються в Україні, потребують свого грунтовного і всебічного дослідження. Повною мірою це стосується і питань організації взаємодії між органами поліції та органами місцевого самоврядування.

Актуальність даного питання обумовлюється трьома паралельними складовими частинами: по-перше, реформами, що наразі проводяться у нашій державі, однією з яких є реформа правоохоронної системи. По друге, реформою системи місцевого самоврядування, направленою на суттєве розширення прав територіальних громад. По-третє, зовнішнім фактором, пов'язаним із воєнним конфліктом на Сході країни та сьогоднішньою військовою агресією Російської Федерації проти України, і, як наслідок, встановленням дії режимів, спочатку антитерористичної операції,

а потім введення режиму воєнного стану, що безсумнівно негативно позначається на стані публічної безпеки та порядку. З огляду на наведене вбачається, що проведення наукових досліджень у цій сфери сьогодні є надзвичайно актуальним [1, с. 225].

Оскільки потреба у безпеці є однією з базових потреб людини, то, на наш погляд, співпраця поліції з органами місцевого самоврядування – найкращий спосіб її забезпечити, адже цей підхід ґрунтується на взаємодії між усіма суб'єктами, від кого залежить безпека: між громадою, поліцією та місцевою владою, тому важливим науковим напрямом є дослідження нормативного і організаційного підґрунтя взаємодії територіальних підрозділів національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям обраної теми дослідження стали роботи вітчизняних учених у галузі адміністративного права, які вивчали питання взаємодії поліції з іншими органами публічної влади та громадськістю, а саме: А.А. Аксенова, Д.С. Афоніна, В.Є. Барби, Ю.П. Битяка, А.В. Боксгорн, В.М. Гаращука, О.Ю. Дрозда, В.О. Заросила, А.В. Коваленко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.О. Короєда, О.М. Коропатова, О.В. Крижановської, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, М.В. Лошицького, В.В. Майорова, Р.С. Мельника, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.А. Сягровець, Х.П. Ярмакі та ін.

Як бачимо, до дослідження вказаної проблеми вже зверталася значна кількість вчених-правників, в роботах яких досліджувалися питання організації взаємодії міліції, а потім і територіальних підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Разом із тим проблема нормативно-правового і організаційного забезпечення взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування сьогодні залишається недостатньо дослідженою та актуальною. На нашу думку, свого наукового аналізу потребують питання організації взаємодії територіальних підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в сучасних умовах та під час дії режиму воєнного стану.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів організації і здійснення взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими формуваннями у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. Комплексна характеристика стану нормативно-правового регулювання та адміністративно-організаційного врегулювання взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, виявлення основних недоліків та вироблення на цій основі пропозицій з удосконалення процесу взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом проблема взаємодії поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності викликає інтерес не лише у громадськості, але й серед науковців. Відповідно до положень Конституції України на всі публічні органи влади покладається завдання брати участь у діяльності щодо протидії злочинності, адже охорона внутрішньої державної безпеки, зміцнення правопорядку є однією з основних функцій держави.

Згідно із завданнями, визначеними в Законі «Про Національну поліцію», охорона прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку є приорітетним напрямом її діяльності, в якій вона постійно повинна співпрацювати та активно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування з питань, що відносяться до їх компетенції. У свою чергу, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні сприяти поліції в її роботі.

На думку А.В. Коваленко, взаємодія Національної поліції України з органами місцевого самоврядування та громадськістю є важливим напрямком забезпечення ефективної поліцейської діяльності в державі, в тому числі і діяльності щодо запобігання (протидії) злочинності [2, с. 113].

Як і будь-яка інша суспільно-значуща діяльність, взаємодія, тим більше взаємодія, в якій беруть участь носії публічної влади, повинна бути належним чином врегульована. Свого наукового визначення потребує також предмет взаємодії підрозділів поліції та органів місцевого самоврядування а саме поняття публічної безпеки і порядку.

Зазначимо, що, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених цій проблемі, серед науковців і досі не вироблено однозначного підходу до визначення поняття публічного порядку. Єдиним, що об'єднує всі обґрунтовані в літературі визначення, є те, що в їх основу покладено відносини, врегульовані нормами права й іншими соціальними нормами.

Що стосується офіційного закріплення терміна «публічний порядок», то вимушені констатувати, що сьогодні в чинному законодавстві його тлумачення відсутнє. Згадка про нього міститься

лише в Законі України «Про Національну поліцію», п. 1 ч. 1 ст. 2 якого серед основних завдань поліції називає надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [3].

Публічний порядок забезпечується завдяки відкритій і прозорій діяльності поліцейських та органів виконавчої влади в особі Міністра внутрішніх справ щодо виконання ним своїх повноважень як керівника, направлених на формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки України.

У загальноприйнятому розумінні публічний порядок являє собою всю систему суспільних відносин, що реалізуються завдяки дотриманню соціальних норм: норм права, моралі, звичаїв, традицій, ритуалів, правил діяльності громадських організацій [4, с. 33].

На нашу думку, публічний порядок необхідно розглядати як соціально об'єктивну систему, яка складається з комплексу правових засобів, методів і гарантій, за допомогою яких забезпечується охорона суспільних відносин від протиправних посягань, а також діяльність спеціальних державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань громадян, уповноважених законом забезпечувати публічний порядок і безпеку.

Публічна безпека, на думку вчених, є однією з ключових категорій сучасної науки та практики забезпечення національної безпеки України і виступає як визначальна якість (атрибут) суспільства щодо його цілісності, відносної стійкості та громадянської злагоди.

Публічна безпека, поряд з іншими складовими частинами національної безпеки, характеризує надійність існування та стійкість розвитку соціально-політичної системи держави. Разом із тим громадська безпека має на увазі і особливий вид діяльності щодо її забезпечення, яка охоплює систему заходів, спрямованих на запобігання небезпек й загроз різного характеру людині і суспільству.

Дослідники трактують публічну безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами.

При цьому під такими небезпеками і загрозами слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних або латентних), які прямо або опосередковано впливають на нормальний стан публічної безпеки. У багатьох розвинутих країнах світу до загроз публічній безпеці відносять не лише протиправні посягання, але й інші загрози, зокрема природні, техногенні, соціокультурні тощо.

Такий підхід дозволяє розглядати публічну безпеку як наявний в державі рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства.

У процесі забезпечення належного стану охорони публічної безпеки і порядку в межах певної адміністративно-територіальної одиниці або громади важливе місце займає спільна діяльність суб'єктів – органів місцевого самоврядування, окремих територіальних громад та підрозділів поліції.

У такому механізмі взаємодії визначальну роль відіграє правовий статус учасників. Загальне розуміння правового статусу (лат. status – стан, положення) – це встановлений нормами права стан його суб'єктів в суспільстві. У концентрованому вигляді правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці суб'єкти [5, с. 69].

Від повноти юридичної фіксації повноважень даних суб'єктів залежить ефективність їхньої діяльності. Також правовий статус дає можливість впорядкувати права та обов'язки, надати їм характеру системи та класифікувати їх за певними критеріями [6, с. 342].

Д.К. Катрич розглядає адміністративно-правовий статус Національної поліції як сукупність визначених нормативно-правовими актами України структурно-організаційних і компетенційних елементів, однак відзначає, що у сукупності ці елементи спрямовані на виконання основних завдань поліції: забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам [7, с. 31–35].

Підтримуємо думку В.В. Майорова, який зазначає, що адміністративно-правовий статус Національної поліції є важливою юридичною гарантією якісної та ефективної реалізації цим органом його завдань та функцій в суспільстві і в цілому в системі органів публічної влади [8, с. 90–92].

Щодо адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, то у наукових дослідженнях наголошується на важливості компетенції (повно-

важень) як елементу цього статусу та на наявності інших структурних складових частин [9, с. 12].

У чинному законодавстві України сформульована ідея поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так, систему місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», становлять: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування [10].

Повноваження місцевого самоврядування, зазначає О.М. Солоненко, – це закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць. Повноваження органів місцевого самоврядування знаходять деталізацію і конкретизацію у діяльності її органів (виконавчі комітети, відділи та управління) [11, с. 12]. Тому, говорячи про повноваження місцевого самоврядування, завжди уособлюємо їх з певними структурами, що представляють місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вони приймають рішення про утворення, обрання і ліквідацію постійних та інших комісій рад, змінюють їх склад, обирають голів комісій, які безпосередньо займаються врегулюванням питань у сфері правопорядку та законності.

Із наведеного можна зробити узагальнення, що повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони публічного порядку та безпеки являють собою сукупність прав і обов'язків, спрямованих для створення та підтримання належного режиму правопорядку та сприяння в правоохоронній діяльності підрозділам поліції із урахуванням державних і місцевих інтересів.

Наявність спільних завдань та цілей створює умови для поєднання зусиль окремих суб'єктів публічної влади у сфері забезпечення публічного порядку і безпеки та в цілому правопорядку на території окремої адміністративно територіальної одиниці або громади. Поєднання зусиль із досягнення спільних цілей відбувається через механізм взаємодії між суб'єктами, що здійснюють власні функції.

На сторінках тлумачних словників зміст терміна «взаємодія» розкривається таким чином: взаємний зв'язок між предметами у дії; вплив різних предметів, явищ і т. ін. один на одного, що зумовлює їх зміни; погоджена дія між ким-, чим-небудь; взаємна підтримка; взаємний зв'язок явищ або взаємна підтримка. Взаємодія виступає як інтегруючий фактор, за допомогою якого відбувається об'єднання частин у певний тип цілісності [12, с. 80].

Слід відзначити, що взаємодія притаманна усім системам, як природним, так і штучним, зокрема різного роду соціальним механізмам. Соціальну взаємодію можна охарактеризувати такими поняттями, як «узгодженість», «погодженість», у той час як природній взаємодії більш властиві «взаємообумовленість» та «взаємоперехід» [13, с. 6].

Оскільки нас цікавить управлінський механізм забезпечення публічного порядку і безпеки, то для нас особливий інтерес становить саме соціальна взаємодія, яку розуміють як процес безпосереднього або опосередкованого впливу соціальних об'єктів один на одного, в якому взаємодіють сторони, пов'язані циклічною причинною залежністю [14, с. 141–154].

Питання організації та здійснення взаємодії поліції врегульовано ст. 5. Закону України «Про Національну поліцію», де зазначається, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також з органами місцевого самоврядування, відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Відповідно до ч. 1 ст. 11 зазначеного Закону діяльність поліції здійснюється у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб.

Ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» вимагає від поліції «забезпечення постійного інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку» [3].

У ч. 2 ст. 89 наведеного Закону говориться про співпрацю та взаємодію поліції із громадськістю

як про необхідну умову ефективної роботи поліції: «Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [3]. З наведеного можна зробити висновок, що правове забезпечення організації та здійснення взаємодії між підрозділами поліції та органами місцевого самоврядування і громадськістю є доволі ґрунтовним і дозволяє врегульовувати в правовий спосіб контакти суб'єктів.

Як вже зазначалося в тексті роботи, головною метою взаємодії є забезпечення єдності дій, взаємодопомоги й об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. Водночас, на думку Завального М., взаємодія і взаємна допомога повинні бути чітко узгоджені як за цілями (завданнями) дій, так і за місцем і часом проведення спільних заходів [15, с. 147].

Взаємодія поліції та органів місцевого самоврядування та громадськості повинна будуватися на основі збереження їх якісного визначення, суворого дотримання їх можливостей і компетенцій, на основі чіткого «поділу повноважень» між ними. За рахунок чого забезпечується недопущення дублювання в діяльності органів публічної влади, поєднання можливостей державного та громадського управління, що в підсумку сприяє підвищенню ефективності спільної діяльності.

Під взаємодією в контексті обраної проблематики пропонуємо розуміти спільну взаємоузгоджену діяльність територіальних підрозділів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування та іншими органами державної влади, громадськістю, яка спрямована на досягнення спільної мети – забезпечення належного захисту прав і свобод людини, публічної безпеки і порядку, дотримання законності, протидії злочинності.

Повертаючись до основ взаємодії підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування, які діють на регіональному та місцевому рівнях, зауважимо, що організація спільної діяльності повинна відбуватися на основі принципів взаємодії, правильна реалізація яких дозволить побудувати конструктивне співробітництво, об'єднуючи й погоджуючи їх зусилля для досягнення спільних інтересів, успішно долаючи протиріччя, які виникають.

Такі принципи поділяють на принципи внутрішньої взаємодії (комплексне й цільове використання сил та засобів; узгодженість та компетентність учасників; безперервність та персональна відповідальність) і принципи зовнішньої взаємодії (законність; спрямованість на досягнення позитивного результату; компетентність). Розуміючи умовність такої класифікації, необхідно підкреслити, що принципи взаємодії органів поліції з іншими органамимісцевого самоврядування можуть як відрізнятися, так і збігатися [16, с. 77–84].

Відповідно, питання форм та методів взаємодії територіальних підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування також потребують свого окремого дослідження. Взаємодія різних суб'єктів у сфері протидії злочинності взагалі, як і в забезпеченні охорони публічної безпеки і порядку зокрема, здійснюється у відповідних формах. Зазначені форми – це способи співробітництва, що забезпечують узгоджений характер діяльності, конкретні способи зв'язку між взаємодіючими суб'єктами, комплекси способів та прийомів, системи зв'язків і правовідносин взаємодіючих суб'єктів [17, с. 6].

О.Ю. Лялюк, розглядаючи форми взаємодії органів місцевого самоврядування з різними суб'єктами – органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки України, судовими органами, звертає увагу, що, зважаючи на правовий статус суб'єктів взаємодії, в наукових джерелах виділяють інформаційні, організаційні (інституційні), матеріально-фінансові, контрольні форми взаємодії між ними [18, с. 61–74].

Науковці з теорії управління виділяють такі блоки форм взаємодії: 1) обмін інформацією; 2) спільна розробка управлінських рішень; 3) реалізація розроблених управлінських рішень (при настанні певних строків та виникненні відповідних ситуацій); 4) проведення інших погоджених заходів, не передбачених письмовими управлінськими рішеннями [19, с. 138].

Аналіз джерел дозволив встановити основні форми взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями у процесі забезпечення охорони публічного порядку та безпеки, а саме:

1) розроблення й прийняття спільних нормативних актів та управлінських рішень;

2) спільне проведення аналізу стану правопорядку і законності;

3) взаємний обмін інформацією про стан охорони публічної безпеки й порядку й виконання спільних дій;

4) створення спільних інституцій (координаційних центрів, оперативних штабів, комісій) для організації та здійснення взаємодії;

5) розроблення і прийняття узгоджених планів спільних заходів з охорони публічного порядку і запобігання правопорушенням;

6) розроблення і прийняття узгоджених планів заходів з охорони публічного порядку і публічної безпеки в період встановлення дії режимів надзвичайного або воєнного стану;

7) планування та реалізація заходів із забезпечення дотримання санітарно-епідеміологічних режимів та проведення карантинних обмежень;

8) надання допомоги виборчими комісіями при забезпеченні правопорядку під час проведення виборчих компаній та референдумів;

9) розроблення узгоджених планів спільних дій з охорони публічного порядку і безпеки під час проведення масових заходів;

10) організаційна та практична допомога підрозділів поліції у створенні громадських об'єднань з охорони правопорядку та організації навчання їх членів формам і методам роботи;

11) розроблення спільних програм та планів із профілактики правопорушень, сприяння правоохоронним органам у превентивній роботі з особами, що вчиняють домашнє насильство, зловживають алкогольними напоями, вживають наркотичні речовини, а також проведення заходів з попередження безпритульності та правопорушень серед дітей;

12) співпраця з облаштування поліцейських дільниць та організації роботи дільничничих офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громади;

13) спільна просвітницька діяльність з поширення правових знань, виховання правосвідомості та правової культури;

14) заслуховування звітів керівників територіальних підрозділів поліції та дільничних офіцерів поліції про стан правопорядку та наявні проблеми його забезпечення.

Проведений аналіз сучасного стану реалізації форм взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями дає підстави зробити висновки, що разом із позитивними результатами мають місце і недоліки, а саме: більшість оформлених планів та розроблених спільних заходів носять формальний характер; зустрічаються факти низької виконавчої дисципліни серед призначених відповідальних осіб; мають місце випадки відсутності проведення звітувань перед громадою відповідальних працівників поліції; низька ефективність співпраці територіальних підрозділів поліції з громадськими формування з охорони правопорядку; невисокий рівень якості правовиховної роботи тощо.

Для усунення наведених недоліків у механізмі взаємодії суб'єктів та покращення її результатів, на нашу думку, слід запропонувати проведення таких заходів: по-перше, покращити правове врегулювання механізму взаємодії підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування у сфері охорони публічного порядку та безпеки шляхом доповнення окремим розділом проекту закону «Про профілактику правопорушень», де б нормативно врегульовувалися питання запобігання правопорушенням у сфері публічного порядку та безпеки, а також організації взаємодії у цьому органів публічної влади.

По-друге, розробити «Положення про взаємодію територіальних підрозділів поліції з органами місцевого самоврядування у сфері охорони публічної безпеки і порядку» та затвердити його наказом МВС України. У цьому документі слід детально регламентувати та закріпити державний механізм взаємодії суб'єктів протидії правопорушенням у сфері охорони публічного порядку та безпеки як у звичайний період, так і під час дії режимів надзвичайного та воєнного стану; визначити відповідальних суб'єктів координації взаємодії суб'єктів; визначити, хто з учасників зобов'язаний здійснювати контроль за станом належної взаємодії суб'єктів та проводити аналіз результатів спільної діяльності.

Висновки. Зміни, що сьогодні відбуваються у сучасному українському соціумі, в його економічній і політичній сферах, закономірно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством.

Національна поліція як орган, який забезпечує порядок і дотримання законів на території України, ставить перед собою завдання співпрацювати з усім суспільством, територіальними громадами, громадськістю, особливо з її виборними представниками та виконавчими органами представницької влади.

Передусім, така взаємодія дозволяє працювати ефективно, виступає чинником суспільної довіри, без якої неможливо побудувати міцну демократичну державу, забезпечити належний рівень правопорядку.

Узагальнюючи вищевикладене, можна дійти висновку про те, що спільна діяльність Національної поліції України у сфері охорони публічного порядку та безпеки здійснюється на засадах партнерства в тісній співпраці з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, громадськими об'єднаннями та населенням спря-

мована на задоволення їхніх потреб і являє собою сукупність прав і обов'язків, спрямованих для створення та підтримання належного режиму правопорядку та сприяння в правоохоронній діяльності підрозділам поліції з урахуванням державних і місцевих інтересів. Планування службової діяльності територіальних підрозділів поліції повинно здійснюватися з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад.

Таким чином, належна, здійснювана на постійній основі взаємодія правоохоронних органів й суспільства – передумова політичної стабільності і процвітання кожної держави, адже проблеми її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства. Взаємна співпраця повинна бути спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язаних із провадженням поліцейської діяльності та застосуванням сучасних методів підвищення її результативності.

Література

1. Афонін Д.С., Боксгорн А.В. Особливості забезпечення публічної безпеки і порядку національною поліцією України в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 224–230.

2. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6. С. 110–113.

3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 18.10.2022).

4. Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*.2018. № 4. Ч. 1. С. 32–36.

5. Барба В.Є. Нормативно-правове регулювання взаємодії територіальних підрозділів національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *LEX PORTUS*. № 3(11). 2018. С. 69–83. URL: http: // journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/369295.pdf. (дата звернення: 18.10.2022).

6. Тарахонич Т.І. Правовий статус. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко та ін. Київ : Концерн «Видавничий Дім «ІН Юре», 2006. Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. 1230 с.

7. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». № 36/2. 2016. С. 31–35. URL: http: //www.visnykjuris.uzhnu.uz.ua/file/ No. 36/part_2/9.pdf. (дата звернення: 18.10.2022).

8. Майоров В.В. Національна поліція України та властивості її адміністративно-правового статусу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 90–92. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/24.pdf. (дата звернення: 18.10.2022).

9. Назар Т.Я. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії підрозділів Національної поліції України та центрів соціальних служб у профілактиці правопорушень : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 196 с.

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*.1997. № 24.

11. Солоненко О.М. Реалізація функцій забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2001. 19 с.

12. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. Москва : Сов. Энциклопедия, 1983. 840 с.

13. Словник-довідник з курсу «Філософії» для студентів 2, 3, 4 курсів усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання / укл.: А.Г. Чичков, О.М. Башкеєва, О.М. Патеріло. Дніпропетровськ : ДВНЗ УДХТУ, 2014. 20 с.

14. Соціологія : підручник /за ред. В.Г. Городяненка. Київ : Академія, 2015. 544 с.

15. Завальний М. Сутність та завдання взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 3. Т. 1. 2018. С. 146–150.

16. Крижановська О.В. Форми реалізації взаємодії Національної поліції з органами публічної влади у сфері забезпечення правопорядку. *Право та державне управління*. 2020 р., № 1, том 1. С. 77–84. URL: http://pdu-journal.kpu. zp.ua/ archive/ 1_2020/tom_1/14.pdf (дата звернення: 18.10.2022).

17. Тертышник В.М., Слинько С.В. Тайное становится явным: взаимодействие следователя, оперативного работника и эксперта криминалиста при раскрытии и расследовании преступлений: учебное пособие. Харьков : ИКФ «Гриф», 1997. 68 с.

18. Лялюк О.Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.

19. Самойленко Г.Я. Взаємодія ОВС на транспорті з територіальними ОВС, іншими правоохоронними органами, адміністраціями транспортних підприємств та громадськістю у вирішенні питань боротьби з правопорушеннями на транспорті. Організаційно-правові засади боротьби з правопорушенням на транспорті: матеріали наук. конф. (м. Одеса, 9-10 жовтня 2009 р.). Одеса : Одес. держ. ун-т внутр. справ. 2009. С. 137–140.

Волокітенко О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 342.9.341.231.14(4)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.31

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОКРЕМИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Грохольський В. Л.

У науковій статті здійснено теоретичне узагальнення концептуального підходу до адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина окремими державними інституціями, зокрема органами місцевого самоврядування, поліції, прокуратури і судами в окремих європейських країнах.

Наголошено, що захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина для органів публічної влади в цих країнах є основним складником їхньої діяльності. Місцеві органи влади, будучи найбільш масовими і наближеними до населення, реалізують національні стратегії та державну політику щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина на місцях, залучаючи до цієї діяльності громадян, створюються різного роду інституції спеціалізованих омбудсменів.

Зазначено, що в країнах Європейського Союзу вживаються різні заходи і є різні підходи до вирішення питань із захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, утворюються різні інституції правоохоронних органів, але єдиної моделі таких правозахисних органів немає як з точки зору їх побудови, так і їх функціонування. У більшості держав Європейського Союзу захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина реалізується через різні правові інституції і процедури відповідно до національних правових традицій.

Ключові слова: *захист, права, свободи, законні інтереси, людина, громадянин, органи влади, поліція, прокуратура, суд.*

Grokholskyi V. L. Conceptual approaches to administrative and legal support for the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen by individual state institutions in European countries

The scientific article provides a theoretical generalization of the conceptual approach to the administrative-legal provision of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen by individual state institutions, in particular: local self-government bodies, the police, the prosecutor's office, and courts in certain European countries.

It was emphasized that the protection of rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen for public authorities in these countries is the main component of their activity. Local authorities, being the most massive and closest to the population, implement national strategies and state policies for the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people and citizens on the ground, involving citizens in this activity, various institutions of specialized ombudsmen are created.

It is noted that various measures are taken in the countries of the European Union and there are different approaches to solving issues related to the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen, various institutions of law enforcement bodies are formed, but there is no single model of such law enforcement bodies, as from the point of view of their construction, as well as their functioning. In most countries of the European Union, the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen is implemented through various legal institutions and procedures, in accordance with national legal traditions.

Key words: *protection, rights, freedoms, legitimate interests, person, citizen, authorities, police, prosecutor's office, court*

Постановка проблеми та її актуальність. У преамбулі Конституції України визначається незворотність європейського та євроатлантичного курсу України [1]. Серед усіх євроінтеграційних процесів важливе місце відводиться захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в державі. Ця проблема є актуальною для України. У зв'язку з цим є доцільним вивчення досвіду окремих європейських країн щодо адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина окре-

© Грохольський В. Л., 2022

мими державними інституціями. Вивчення цих питань дасть можливість оцінити доцільність його застосування в межах стратегічних перспектив розвитку України в євроінтеграційному процесі.

Стан дослідження. Питанням захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в Україні та зарубіжних державах приділено багато уваги вітчизняними і зарубіжними науковцями. Ці проблеми знайшли своє відображення в багатьох наукових працях: монографіях, дисертаційних роботах, наукових статтях, обговорювались на різного роду науково-практичних конференціях тощо. Водночас слід відзначити, що й досі у вирішенні належного захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина немає чіткої визначеності ролі, значення й обов'язків багатьох державних інституцій. Незважаючи на те, що в нормативно-правових актах діяльності цих органів декларується мета і завдання – захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, але поки що, на жаль, здебільшого це залишається лише метою. Тому вивчення і впровадження досвіду інших держав, насамперед Європейського Союзу, є нагальним завданням.

Мета – визначити окремі державні інституції у країнах Європейського Союзу, що здійснюють захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, їх роль і значення у цьому процесі, і запропонувати шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина державними інституціями в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох європейських державах у захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина особлива роль відводиться окремим суб'єктам органів публічної влади, це їхній пріоритетний напрям діяльності і насамперед органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є найнижчим рівнем управління в межах конкретної держави, яке безпосередньо наближене до населення і вирішення його проблем.

В окремих країнах терміни «місцеве самоврядування» та «місцева муніципальна влада», «місцеве врядування» чи «місцеве урядування» вживають як самостійні поняття або взаємозамінні. Місцеві органи влади у різних країнах ЄС мають різні форми, і концепції місцевої влади є диференційованими. Місцеву адміністрацію можуть здійснювати не лише органи місцевого врядування (наприклад, муніципалітети), а й місцеві органи державної адміністрації. Перші безпосередньо вибираються місцевим населенням і мають широку автономію, тоді як другі діють як агенти вищих органів влади, а їх посадові особи призначаються цими органами та підзвітні їм. Місцеве самоврядування ґрунтується на принципі децентралізації, а місцева державна адміністрація базується на принципі деконцентрації. Ступінь самоврядування, який мають місцеві органи влади, можна розглядати як показник і ключовий елемент справжньої демократії. У цьому аспекті політична, фіскальна та адміністративна децентралізація має велике значення для локалізації демократії та прав людини. Демократія неможлива без поваги до прав людини, а права не можуть бути реалізовані без демократії. Водночас місцеве самоврядування не приводить автоматично до участі місцевого населення в управлінській діяльності та демократії. Децентралізація, по суті, спрямована на розширення прав і можливостей громадян у процесі прийняття рішень та здійснення контролю за політикою. Повинні бути запроваджені певні заходи та процедури для того, щоб створити необхідні умови реальної та найбільш ефективної демократичної участі населення в процесах самоврядування. Комплекс інституціональних противаг та процедурних стримувань забезпечує механізми реалізації влади місцевими органами для збільшення можливостей місцевого самоврядування в забезпеченні прав людини [2, с. 112].

Ефективність діяльності місцевого самоврядування з належного забезпечення прав людини на місцевому рівні потребує певного правового регулювання повноважень цих органів. Тому завданням національного законодавства є чітке визначення і розмежування прав, обов'язків та повноважень центральних органів та місцевого самоврядування. В окремих країнах автономія місцевого самоврядування захищається на конституційному рівні, що забезпечує більшу гарантію стабільності правового поля. У багатьох країнах прийнято спеціальні закони про місцеве самоврядування, існують юридичні гарантії для підтримки стабільності цих законів. Наприклад, в Угорщині Закон «Про місцеві органи влади» може бути змінений лише більшістю у дві третини присутніх членів парламенту. І це стосується будь-якого закону, який обмежує права місцевого самоврядування.

У захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина важливим є інституційно скоординована діяльність місцевих та центральних органів влади. У разі порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина органами

місцевого самоврядування держава, незалежно від її устрою: унітарного чи федеративного, внутрішнього адміністративного поділу, є єдиною юридичною особою, яка має зобов'язання щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, які випливають з міжнародних договорів. Саме держава як суб'єкт міжнародного договору бере на себе зобов'язання поважати, захищати та забезпечувати дотримання прав людини. Держава не може аргументувати, що порушення прав людини було вчинене місцевим органом влади. Водночас місцеві органи публічної влади зобов'язані реалізовувати захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що випливають з міжнародних зобов'язань держави і внутрішнім законодавством віднесені до сфери їхньої діяльності. Нормативно визначені обов'язки органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань є конструктивним підходом до розмежування сфер діяльності різних рівнів органів державної влади. У такому випадку посадові особи органів місцевої публічної влади чітко усвідомлюють свою відповідальність за дотримання прав людини.

Захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в компетенціях місцевого самоврядування відповідають традиційній тристоронній типології зобов'язань держави щодо прав людини, а саме: обов'язок поважати, захищати і виконувати. При цьому обов'язок дотримуватися означає, що місцеві посадовці не повинні порушувати права людини власними діями. Це вимагає від місцевого уряду утримання від втручання у здійснення прав та свобод усіх осіб, що належать до її юрисдикції. Обов'язок щодо захисту вимагає заходів для забезпечення того, щоб сторонні особи не порушували права та свободи особи. Виконувати обов'язок означає, що місцеве самоврядування має вживати заходів для полегшення реалізації прав і свобод. Для дотримання обов'язку виконувати права громадян, не бути дискримінованими можуть бути створені місцеві правозахисні механізми, такі як омбудсмени або спеціалізовані антидискримінаційні агенції. Місцеві органи влади повинні сприяти розумінню та повазі прав людини щодо всіх осіб, які належать до їхньої юрисдикції. Сприяючи дотриманню прав людини, місцева влада може допомогти створити культуру поваги до прав людини в громаді, запроваджуючи, наприклад, заходи, спрямовані на заохочення участі громадян в управлінні, проведенні аудитів та оцінюванні впливу реформування місцевих органів на основі прав людини, дискусії з питань прав людини, встановлення процедур перевірки сумісності місцевої політики та правил з правами людини, звітування про місцеві підходи до дотримання договорів з прав людини, надання систематичної підготовки з прав людини місцевим державним службовцям, підвищення обізнаності громадськості про права людини тощо [3, с. 261].

Велике значення в адміністративно-правовому забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в європейських країнах також, як і в Україні, відіграють правоохоронні органи.

Слід відзначити, що функції міністерств внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у Міністерства внутрішніх справ України. Так, міністерства внутрішніх справ Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії, крім управління поліцією, здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, розглядають питання, пов'язані з відносинами між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [4, с. 691].

Забезпечуючи функцію захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина поліція у багатьох країнах ЄС активно використовує так звану модель «Community Policing», яка являє собою взаємодію поліції та громади (діяльність поліції, орієнтована на громаду), – філософія або організаційна стратегія, яка заохочує співробітництво на засадах партнерства поліції та місцевих громад. Її метою є найбільш ефективне попередження та вирішення проблем злочинності, страху перед злочинами, загрози фізичної безпеки та спокою місцевого населення, а також безчинств та руйнування доброчесних взаємин. Ціль взаємодії – поліпшення якості життя всіх представників місцевого населення [5]. Така модель є ефективною для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Населення бере участь в обговоренні різного роду проблем і шляхів їх вирішення, сумісно розробляються і реалізовуються різного роду програми та ін.

Аналізуючи діяльність поліції, Д. Бейлі виокремив основні вимоги суспільства, які повинні ставитись до поліцейських взагалі, незалежно від політичної системи країни. Ці вимоги спрямовані на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Зокрема:

1) пріоритетним напрямом роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам (ефективне реагування поліції на заяви окремих громадян, підтримання з ними

постійного зв'язку та інформування про розгляд їхніх справ; здійснення постійного моніторингу ситуації щодо потреб вразливих груп населення, які потребують підвищеної уваги та додаткового захисту своїх прав з боку поліції, розроблення відповідних програм або планів заходів щодо надання їм додаткової допомоги, відслідковування їх ефективності);

2) поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом (усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом та підтримані судом, а не диктуватися урядом та побажаннями політичних партій; ноти підтримки або протесту, політичні заяви тощо можуть бути взяті до уваги керівниками поліції у прийнятті управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція);

3) поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які необхідні для вільної політичної діяльності у демократичному суспільстві (впровадження процедур та нормативних актів, які унеможливлюють здійснення свавільних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від тортур; запровадження спеціального навчання персоналу для забезпечення прав людини в діяльності поліції);

4) поліція має бути прозорою у своїх діях (відкритість поліції для форм зовнішнього контролю, в тому числі громадського контролю, зокрема стосовно питань планування роботи поліції загалом, реалізації запланованих заходів та результатів роботи) [6, с. 585].

Заслуговує на увагу щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина досвід діяльності прокуратур окремих європейських країн, які можуть входити до складу міністерства юстиції, належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Естонія), судової системи та перебувати при судах або користуватися адміністративною автономією в межах судової влади (Іспанія, Болгарія, Латвія), чи являти собою самостійну систему та бути підзвітною парламенту або главі держави (соціалістичні та постсоціалістичні країни) [7, с. 148–149].

Наприклад, прокуратура Франції є органом виконавчої влади і підпорядковується Міністерству юстиції. В організаційно-структурному аспекті вона є централізованою системою. Структура прокуратури збігається зі структурою судів і є органом, що захищає інтереси суспільства, тому деякі їх посади, наприклад, помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами.

Загалом, у країнах Європейського Союзу функціональні моделі прокуратури можна поділити на:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування (Данія, Естонія, Польща, Словенія, Фінляндія та Чехія, прокуратури яких віднесені до виконавчої влади);

2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, внаслідок здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція, прокуратури яких безпосередньо підпорядковані Міністерству юстиції і при цьому або є частиною судової системи, тобто діють у рамках територій судової юрисдикції, або діють у рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значаться при суді, повторюють їх структурну організацію);

3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція, прокуратури яких є незалежним державним органом);

4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя для захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія, прокуратури яких є органом, віднесеним до судової влади);

5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення у суді (Ірландія, Кіпр, Мальта) [8, с. 39–41].

Найбільш ефективним способом захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина є судовий. Судова система в країнах ЄС є різною за своєю системою, структурою, організацією діяльності та іншими ознаками. Наприклад, система загальних судів Франції має три рівні і складається із Касаційного суду, апеляційних судів та судів першої інстанції. До останніх віднесено трибунали великого процесу та трибунали малого процесу. Крім того, до системи загальних судів як спеціалізовані підрозділи входять установи юстиції у справах неповнолітніх. Рішення суду і трибуналу у справах неповнолітніх оскаржуються до спеціальної палати апеляційного суду. Судова система Німеччини будується на двох факторах: ураховується федеральний устрій держави та наявність разом із судами загальної компетенції судів спеціальної компетенції – адміністративних, соціальних, трудових, фінансових, дисциплінарних судів на чолі з відповідними вищими судами. В Німеччині на рівні дільничних і земельних судів також функціонують суди у справах молоді, а також суди у сімейних справах [3, с. 273–274].

У Польщі захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина забезпечується судовою системою, до якої входять: Верховний суд, апеляційні, окружні і районні суди. Однією із характерних рис судової системи є їх спеціалізація.

Особливої уваги заслуговує внутрішня спеціалізація загальних судів. У районному суді утворюються відділи для розгляду різних категорій справ: цивільних; кримінальних; сімейних та неповнолітніх (сімейний суд); праці (трудовий суд); господарський. Схожу організаційну структуру мають окружні та апеляційні суди, хоча існують і певні відмінності. Так, в окружних судах, крім перерахованих, утворюються пенітенціарні відділи та відділи з нагляду за виконанням покарань, а в окружному суді м. Варшави – відділи у справах у сфері охорони конкуренції, регулювання енергетики, телекомунікацій і залізничного транспорту (суд охорони конкуренції і споживачів) та для вирішення спорів, віднесених до компетенції цього суду згідно з особливими приписами [9, с. 146–150].

У контексті євроінтеграційних процесів заслуговує на увагу досвід реформування судової системи Литви, де чотирирівнева система судів поділяється на суди: загальної юрисдикції – місцеві (апілінкові), окружні суди, Апеляційний суд та Верховний суд. Також функціонують відділи адміністративних справ Апеляційного суду, Вищий адміністративний суд та адміністративні суди округів для вирішення питань законності адміністративних правових актів, а також спорів, що виникають у сфері публічного управління і податків [3, с. 276].

У зв'язку з прийняттям у 1999 р. законодавцем Литви законів «Про публічне адміністрування» та «Про провадження в адміністративних справах» провадження в адміністративних справах (адміністративна процедура) щодо розгляду скарг (заяв) і прийняття стосовно них рішень стало обов'язковим для суб'єктів публічного адміністрування. Позитивним є те, що на законодавчому рівні визначено завдання, права, обов'язки, компетенцію і повноваження суб'єктів публічного адміністрування стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, право на оскарження цих рішень та отримання компенсації заподіяних збитків від незаконної адміністративної діяльності.

Висновок. Створення системи і організація ефективної діяльності державних інституцій щодо забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина є першочерговим завданням будь-якої демократичної, правової, соціальної держави. Як свідчить досвід окремих країн ЄС, у кожній країні система й організація цієї діяльності є різною, має свої особливості, але головним є одне – це належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Тобто створення умов, коли держава існує і дбає про людину, а не навпаки.

Виважене використання адміністративно-правових засад забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в європейських країнах може стати в нагоді для вироблення найбільш оптимальної стратегії захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в Україні, яка прагне стати членом Європейського Союзу.

Література

1. Конституція України: станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 07.12.2022).

2. Шаповалова І.Б. Правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері дотримання прав людини. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 109–117.

3. Стасюк О.Л. Адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2020. 469 с.

4. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : НУВС, 2004. 780 с.

5. Вікіпедія – *вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%97_%D1%82%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B8 (дата звернення: 09.12.2022).

6. Ільницький В.Ю. Європейський досвід правового регулювання адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 581–587.

7. Карпунцов В.В. Функціональне призначення органів прокуратури: науково-практичний аналіз : монографія. Київ : Логос, 2013. 224 с.

8. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Ін-т дер-ви і права ім. В.М. Корецького, Національна академія наук України. Київ, 2019. 221 с.

9. Прилуцький С. Судова система Республіки Польща. *Право України*. 2004. № 9. С. 146–150.

Грохольський В. Л.,
доктор юридичних наук, професор,
перший проректор
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 347.122:004.773.3(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.32

Е-ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОСОБИ В УМОВАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Давидова І. В., Берназ-Лукавецька О. М.

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства України щодо е-ідентифікації особи в умовах імплементації законодавства Європейського Союзу, зокрема, використання електронного та електронного цифрового підпису, їх порівняльна характеристика, використання електронного підпису одноразовим ідентифікатором, ID-карток та ін., перспективи їх використання.

Встановлено, що стрімкий розвиток інформаційних технологій та активна участь держави в цьому процесі спричинили появу електронних ідентифікаторів в українському правовому полі. Використання електронного підпису лише поширюється, який є сучасною альтернативою традиційного підпису, який має таку ж юридичну силу. За умови правильного зберігання власником секретного (особистого) ключа його підробка неможлива. Електронний документ також неможливо підробити: будь-які зміни, не санкціоновано внесені в текст документа, будуть миттєво виявлені.

Проаналізовано проєкт Закону від 12.10.2021 р. № 6173, внесення відповідних змін до Цивільного кодексу України у зв'язку з прийняттям проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації».

Окрема увага звертається на міжнародне застосування термінів «цифровий» та «електронний» підпис, відмінності цих понять.

Зроблено висновок, що в контексті ж євроінтеграційних процесів та пришвидшення процесу вступу до Європейського Союзу Україні необхідно швидко та якісно вдосконалити законодавство та адаптувати його під європейські стандарти, в тому числі і стосовно електронної ідентифікації. Як бачимо, такий процес просувається в позитивній динаміці, приймаються нові законопроєкти, удосконалюються наявні норми.

***Ключові слова**: електрона ідентифікація, електронні довірчі послуги, кваліфікований електронний підпис, цифровий підпис, криптографічний захист, євроінтеграція, захист персональних даних, інформаційна безпека.*

Davydova I. V., Bernaz-Lukavetska H. M.
E-identification of a person in the terms of implementation of the legislation of the European Union

The article is devoted to the analysis of the current legislation of Ukraine regarding e-identification of a person in the context of the implementation of the legislation of the European Union, in particular, the use of electronic and electronic digital signatures, their comparative characteristics, the use of electronic signatures with a one-time identifier, ID cards, etc., prospects for their use.

It was established that the rapid development of information technologies and the active participation of the state in this process caused the appearance of electronic identifiers in the Ukrainian legal field. The use of an electronic signature is only spreading, which is a modern alternative to a traditional signature that has the same legal force. If the secret (private) key is properly stored by the owner, its forgery is impossible. It is also impossible to forge an electronic document: any unauthorized changes to the text of the document will be detected instantly.

The draft Law from 12.10.2021 No. 6173 was analyzed, the relevant amendments to the Civil Code of Ukraine were analyzed in connection with the adoption of the draft Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Conclusion of an Agreement between Ukraine and the European Union on Mutual Recognition qualified electronic trust services and implementation of the legislation of the European Union in the field of electronic identification".

Particular attention is paid to the international use of the terms "digital" and "electronic" signature, the differences between these concepts.

It was concluded that in the context of the European integration processes and acceleration of the process of accession to the European Union, Ukraine needs to quickly and qualitatively improve the legislation and adapt it to European standards, including in relation to electronic identification. As you can see, this process is progressing in a positive way, new draft laws are being adopted, existing regulations are being improved.

***Key words**: electronic identification, electronic trust services, qualified electronic signature, digital signature, cryptographic protection, European integration, personal data protection, information security.*

© Давидова І. В., Берназ-Лукавецька О. М., 2022

Постановка проблеми. Останніми роками людство досить сильно розвинуло інформаційні технології та їх застосування у всіх сферах свого життя. Глобально світ відчув перевагу технологічних рішень з «приходом» коронавірусної хвороби, коли немає можливості здійснити навіть звичайні дії, вчинити елементарні правочини задля забезпечення життєдіяльності родини. Що вже казати про бізнес та функціонування економіки як такої. Наприклад, в Україні відповідно до Порядку проведення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією осіб, досить велика група людей підлягала самоізоляції, однак усе одно була учасником цивільних відносин. Виходом із ситуації стало більш активне використання можливостей інформаційних технологій, зокрема, у разі вчинення правочинів, отримання адміністративних послуг, взяття участі у судових засіданнях тощо. У цьому контексті набув особливої актуальності процес ідентифікації особи, в тому числі застосування електронного підпису як найбільш надійного засобу ідентифікації.

Однак для нашої країни COVID-19 виявився не найбільшим випробуванням. З 24 лютого цього року оголошено воєнний стан, а фактично йде повномасштабна агресія і деякі регіони постраждали досить серйозно. Однак знов-таки всі ми залишаємося учасниками цивільних правовідносин і маємо не просто «купувати продукти», а й працювати, сплачувати податки, намагатися максимально підтримувати економіку країни в такі важкі часи.

З огляду на той факт, що весь світ допомагає Україні, запроваджуються нові можливості для ведення бізнесу (в тому числі за кордоном за умови реєстрації в Україні), уніфікуються процеси співробітництва з європейськими країнами і такий важливий крок для України, як отримання статусу кандидата на членство у ЄС, надважливим нині є питання щодо е-ідентифікації особи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз вітчизняних наукових публікацій у цій сфері є досить обмеженим, однак можна відзначити науковців, які досліджують такі питання. Це, зокрема: К. Архіпова, Н. Голубєва, І. Давидова, М. Горкуша, Д. Кирилюк, С. Левшаков, О. Мельниченко, Ю. Самагальська, Н. Філатова, Є. Харитонов, Ю. Хілінський, А. Шпірко та ін.

Метою статті є аналіз чинного законодавства України щодо е-ідентифікації особи в умовах імплементації законодавства Європейського Союзу, зокрема, використання електронного та електронного цифрового підпису, їх порівняльна характеристика, використання електронного підпису одноразовим ідентифікатором, ID-карток та ін., перспективи їх використання.

Виклад основного матеріалу. Однією з умов дійсності правочину є підписання його стороною (сторонами). Частина 3 ст. 207 УК України передбачає можливість використання у разі вчинення правочинів факсимільного відтворення підпису за допомогою засобів механічного або іншого копіювання, електронно-числового підпису або іншого аналога власноручного підпису у випадках, встановлених законом, іншими актами цивільного законодавства, або за письмовою згодою сторін, у якій мають міститися зразки відповідного аналога їхніх власноручних підписів.

Положення чинного законодавства дають можливість говорити про те, що використання ідентифікації як інструменту встановлення особи залишається необхідним у разі здійснення відповідних правовідносин в електронній площині. Тому є практична необхідність існування дієвої системи, яка б чітко надавала дозвіл на вчинення певних дій, отримання інформації саме тій особі, яка має право на отримання такої інформації, або вчинення відповідних правочинів. У такому випадку неможливо обійтися без електронних засобів ідентифікації, які мають прив'язку до особи (яку треба ідентифікувати за абсолютно різними характеристиками).

Однак не досить розробити та застосовувати на практиці такі електронні засоби ідентифікації, має також існувати правове закріплення їх функціонування та правовий захист, що сьогодні в українському законодавстві не є досконалі та потребують доопрацювання та оновлення. Ці питання є особливо актуальними, зважаючи на новизну у технічному застосуванні та необхідність врегулювання процесів встановлення особи, адже це найголовніша стадія здійснення будь-якого правочину.

Закон України «Про електронну комерцію» [1] у ст. 12 зазначає, що коли відповідно до акта цивільного законодавства або за домовленістю сторін електронний правочин має бути підписаний сторонами, моментом його підписання є використання: електронного підпису або електронного цифрового підпису (визначення якого наведено в Законі України «Про електронний цифровий підпис» [2]) за умови використання засобу електронного цифрового підпису всіма сторонами електронного правочину, електронного підпису одноразовим ідентифікатором, визначеним цим Законом; аналога власноручного підпису (факсимільного відтворення підпису за допомогою засо-

бів механічного або іншого копіювання, іншого аналога власноручного підпису) за письмовою згодою сторін, у якій мають міститися зразки відповідних аналогів власноручних підписів.

Закон України «Про електронний цифровий підпис» було розроблено з метою гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу – Директивою 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 1999 року про рамки Співтовариства для електронних цифрових підписів [3], однак з часом на його місце прийшов інший закон, а саме Закон України «Про електронні довірчі послуги» [4].

Отже, законодавець увів до електронної площини електронний підпис, паспорт громадянина України у формі карти з безконтактним електронним носієм (та електронним цифровим підписом), а також нещодавно нормативно визначений регулятором – Національним банком України Bank ID. Законом України «Про електронну комерцію» також було введено «підпис одноразовим ідентифікатором» та «аналог власноручного підпису».

Під електронним підписом законодавець розуміє дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних; а електронним цифровим підписом є вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача [2].

Зважаючи на зазначене, важливу роль відіграє криптографічний захист інформації, під яким розуміють вид захисту, що реалізується за допомогою перетворень інформації з використанням спеціальних даних (ключових даних) з метою приховування (або відновлення) змісту інформації, підтвердження її справжності, цілісності, авторства тощо.

Зазначимо, що електронний підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа. Це відповідає загальним уявленням про технологію відкритого та особистого (закритого) ключів [5].

Кожен ключ – це набір символів або файл, що зберігається, наприклад, на USB-flash накопичувачі. Різниця в тому, що особистий ключ – абсолютно секретний і зберігається у свого власника (особи, яка підписує), а відкритий ключ – публічний. Крім власника, він може бути доступний усім учасникам, з якими той збирається обмінюватися інформацією, використовуючи ЕЦП. На відкритий ключ центр сертифікації ключів (далі – ЦСК) видає сертифікат, який підтверджує, що ключ дійсно належить його власнику [6].

Закон України «Про електронні довірчі послуги» (ст. 15) визначає, що схема електронної ідентифікації повинна встановлювати високий, середній або низький рівні довіри до засобів електронної ідентифікації, що використовуються в них. Кожному із зазначених рівнів відповідають: кваліфікований, удосконалений та (просто) електронний підписи (КЕП, УЕП та ЕП відповідно).

КЕП досить активно використовують у своїй професійній діяльності державні службовці, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, а також згідно із законами України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7], «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [8] державні реєстратори речових прав на нерухоме майно та державні реєстратори юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, нотаріуси, адвокати, працівники судів тощо. Крім того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» [9] зобов'язав державних реєстраторів, нотаріусів використовувати лише захищені носії ключової інформації особистих ключів типу «Кристал-1», «Алмаз-1К», «SecureToken-337M», «SecureToken-337K», що підвищують захищеність КЕП.

Разом із тим Міністерство цифрової трансформації України запустило експеримент з використання удосконалених електронних підписів та печаток, які базуються на кваліфікованих сертифікатах відкритих ключів. Відповідну Постанову прийнято Кабінетом Міністрів України 03.03.2020 р [10].

Електронні довірчі послуги стають більш доступними для некритичних життєвих ситуацій, що не потребують підвищеної безпеки. Електронна взаємодія, ідентифікація, авторизація зможуть здійснюватися зручніше та без додаткових витрат. Громадяни та бізнес можуть отримати у надавачів електронних довірчих послуг КЕП чи УЕП [11].

З січня 2020 р. Єдиний державний вебпортал електронних послуг виконує і функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг (надає онлайн-послуги з питань громадянства, міграції, переїзду тощо). «Портал Дія» призначений для реалізації права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміні-

стративні та інші публічні послуги, звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів тощо.

«Портал Дія» проводить електронну ідентифікацію та автентифікацію користувачів, у тому числі з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, кваліфікованих електронних підпису та печатки, а також інших засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановлювати особу. Також у сфері надання державних послуг онлайн працює і портал державних послуг iGov, де також зібрані адміністративні послуги, які надаються громадянам та бізнесу, отримання яких передбачає ідентифікацію особи з використанням електронного підпису.

Отримання державних послуг онлайн значно розширилося, а доступ до них відкривається шляхом електронної ідентифікації через електронний підпис.

З огляду на завдання наближення України до інфраструктури Європейського Союзу, зокрема, з метою досягнення технічної транскордонної інтероперабельності кваліфікованих електронних підписів, важливим є надання можливостей підписувати угоди та інші документи з іноземними компаніями за допомогою електронного підпису.

У контексті євроінтеграції та адаптації національного законодавства до законодавства країн Європейського Союзу важливим є аналіз міжнародного досвіду застосування відповідних норм. Тому далі більш детально розглянемо міжнародні позиції визначення електронних та цифрових підписів, проаналізуємо, в чому полягає їх основна відмінність.

Інколи використовують терміни «цифровий підпис» і «електронний підпис» як синоніми, але це принципово різні речі та вони виконують різні функції. Хоча і електронні підписи, і цифрові підписи додають документам автентичності та цілісності, вони роблять це різними способами.

Так, електронний підпис – це цифрова форма підпису «мокрого» зв'язку, яка є юридично обов'язковою та безпечною, але не містить жодного кодування чи стандартів. Це може бути символ, зображення, процес, прикріплений до повідомлення або документа, щоб розпізнати особу та дати згоду на це. Коли потрібно лише перевірити документ, використовується електронний підпис. Перевірка електронного підпису не виконується жодними довіреними органами сертифікації чи постачальниками довірчих послуг, тому вона зазвичай не авторизована. Електронний підпис дуже простий у використанні порівняно з цифровим підписом, але він менш захищений і менш автентичний, ніж цифровий підпис.

Електронний підпис – це альтернативний спосіб для компаній підписувати контракти без використання «вологих чорнил». Замість того, щоб фізично додавати відбиток, позначку чи ім'я до паперового контракту за допомогою ручки, електронні підписи дозволяють юридичним і бізнес-командам створювати ці підписи в Інтернеті. Ці електронні підписи демонструють готовність сторони погодитися з певними умовами договору, тому є юридично обов'язковими. Електронні підписи можна створити багатьма способами. Однак найпоширенішим способом додавання юридично обов'язкового електронного підпису до договору є додавання його вручну до PDF-файлів, документів Word і електронних таблиць.

Цифровий підпис також відомий як «запечатування документа», є способом надання доказів цілісності та автентичності документа. Це не підпис у юридичному сенсі, а захист від фальсифікації та підробки під час керування різними документами. Його можна візуалізувати як електронний відбиток пальця, який шифрує та ідентифікує особу людини. Коли потрібно захистити документ, використовується цифровий підпис.

Цифрові підписи створюють спосіб ідентифікації документа, і всі цифрові підписи є унікальними, тобто їх не можна змінити чи відтворити жодним чином. Це допомагає переконатися, що особа, яка підписує договір, є тим, за кого себе видає, і що підпис жодним чином не підроблено. Він також захищає документи від фальсифікації, створюючи детальний журнал аудиту, який дозволяє відстежувати всі взаємодії з контрактом або юридичним документом. Перевірка цифрового підпису виконується довіреними центрами сертифікації або постачальниками довірчих послуг, тому зазвичай це авторизовано. Цифровому підпису надають перевагу над електронним підписом, оскільки він більш безпечний і автентичний, ніж електронний підпис [12].

Таким чином, можна виділити основні відмінності електронного підпису від цифрового:

– Електронний підпис містить менше функцій безпеки ніж цифровий. Ідея, яка лежить в основі цифрових підписів, полягає в тому, що вони не піддаються підробці або змінам, що робить їх більш безпечними. Цифрові підписи часто забезпечують детальний контрольний слід, який дає змогу сторонам визначити, чи були внесені в документ

певні зміни та коли, а також коли він був підписаний і ким. На відміну від цифрових підписів, які використовують криптографічні методи шифрування, електронні підписи не обов'язково повинні відповідати таким самим суворим вимогам, як цифрові підписи. Це означає, що деякі електронні підписи менш безпечні.

– Електронний підпис не містить кодування чи стандарти, тоді як цифровий підпис має свої стандарти шифрування.

– Електронні підписи неможливо перевірити, а цифровий підпис можна.

– Перевірка електронних підписів не виконується довіреними центрами сертифікації чи постачальниками довірчих послуг, на відміну від перевірки цифрового підпису.

– Однією з найбільших відмінностей між цифровими підписами та електронними підписами є те, що вони використовуються для досягнення різних цілей. Наприклад, основна мета цифрового підпису – захистити документ і переконатися, що він непідроблений, змінений чи підроблений. Для порівняння, електронний підпис зазвичай використовується, щоб вказати, що підписувач активно та свідомо укладає обов'язкову угоду чи контракт. Це означає, що тоді як цифрові підписи використовуються для підтвердження автентичності документа, електронний підпис є свідченням згоди з умовами документа. Здебільшого обидва типи підписів працюють одночасно, щоб гарантувати, що контракти та інші угоди є законними та юридично обов'язковими.

– Їх відмінність також полягає у випадках їх використання. Оскільки мета цифрових підписів і електронних підписів відрізняється, вони також часто використовуються різними способами та контекстами. Електронні підписи зазвичай додають до ділових контрактів, щоб показати, що підписант бажає погодитися з умовами, викладеними іншою стороною. Створюючи електронний підпис, підписант демонструє свій намір створити юридичні відносини та виконувати зобов'язання, встановлені для обох компаній. З іншого боку, цифрові підписи часто використовують органи сертифікації або постачальники довірчих послуг, а не комерційні команди, які прагнуть укласти угоду. Ці органи перевірятимуть цифрові підписи та перевірятимуть цифровий документ.

– Методи створення цифрового та електронного підпису також є різними. Тоді як електронні підписи можуть бути створені сторонами у Word або PDF або навіть за допомогою вбудованої функції електронного підпису, цифрові підписи не створюються людьми. Електронні підписи створюються та додаються до контрактів особами та групами, які певним чином підписують або позначають документ. Цифрові підписи, навпаки, створюються за допомогою програмного забезпечення та алгоритмів. Це базується на вдосконаленому методі, який називається інфраструктурою відкритих ключів (PKI), який являє собою набір процесів, обладнання та програмного забезпечення, які поєднуються, щоб забезпечити безпечну передачу даних шляхом генерації двох ключів – відкритого та закритого [13].

Таким чином, ми бачимо, що визначення та використання цифрового та електронного підпису в європейських країнах містить багато схожих ознак з українським правом, яке вдало розвивається.

Останні зміни, пов'язані з електронною ідентифікацією, відбулися в українському законодавстві нещодавно. Так, Верховна Рада прийняла проєкт Закону від 12.10.2021 р. № 6173 «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [14]. Такий нормативно-правовий акт передбачає імплементацію законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації.

Прийняття цього Закону прискорить інтеграцію України до Єдиного європейського цифрового ринку, отже, національне законодавство у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації буде максимально наближене до вимог Європейського Союзу.

Це буде основою для підписання у найближчому майбутньому угоди між Європейським Союзом та Україною щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг. Європейський Союз таку угоду не укладав з жодною іншою країною, це є великий прогрес для нашої країни.

Такий законопроєкт передбачає:

– можливість дистанційного отримання кваліфікованого електронного підпису;

– можливість проходження процедури оцінки відповідності в іноземному органі з оцінки відповідності;

– вільний доступ до українських онлайн-послуг з будь-якої країни;

– розвинений асортимент прийомів е-ідентифікації усіх рівнів довіри;

– можливість користування е-довірчими послугами у випадках, коли їх надавач припиняє свою діяльність;

– безпеку всіх даних в інформаційних системах, де використовуються засоби е-ідентифікації за стандартами Європейського Союзу;

– можливість подання документів для отримання електронного підпису як у Центрах надання адміністративних послуг, так і у нотаріусів;

– правові основи для використання та визнання гаманців з цифровою ідентифікацією.

Тобто Україна тепер зможе визнавати кваліфікований електронний підпис Європейського Союзу. А Європейський Союз зможе протягом деякого часу визнавати український кваліфікований електронний підпис як удосконалений до моменту укладення угоди між Україною та Європейським Союзом, а вже після укладення вищевказаної угоди як кваліфікований електронний підпис. Такий крок полегшить життя українцям, які зараз перебувають у європейських країнах. Також у нашій країні зможуть визнавати способи електронної ідентифікації у зв'язку з тим, що вони відрізняються від тих, що вже встановлені в Україні [15].

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації» [16] передбачає необхідність внесення відповідних змін до Цивільного, Виборчого, Господарсько-процесуального та Цивільно-процесуального кодексів України, а також до Кодексу адміністративного судочинства України та Кодексу України з процедур банкрутства.

Зокрема, у ЦК України пропонується внести зміни у статтю 32, а саме доповнення прав неповнолітньої фізичної особи (віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років) щодо можливості самостійно укладати договір про отримання електронних довірчих послуг.

Наступна зміна стосується ч. 3 статті 207 ЦК України (вимоги до письмової форми правочину), а саме доповнити її тим, що у разі вчинення правочинів допускається використання електронного підпису або іншого аналога власноручного підпису у випадках, встановлених законом, іншими актами цивільного законодавства, або за домовленістю сторін [16].

Висновки. Стрімкий розвиток інформаційних технологій та активна участь держави в цьому процесі спричинили появу електронних ідентифікаторів в українському правовому полі. Використання електронного підпису лише поширюється, який є сучасною альтернативою традиційного підпису, який має таку ж юридичну силу. За умови правильного зберігання власником секретного (особистого) ключа його підробка неможлива. Електронний документ також неможливо підробити: будь-які зміни, не санкціоновано внесені в текст документа, будуть миттєво виявлені.

Нині електронний підпис є необхідним інструментом для входу до електронного кабінету громадянина та отримання послуг на «Порталі Дія», а також для ідентифікації у інших державних сервісах. Завдяки КЕП можна підписувати договори чи звіти у системах електронного документообігу. У сукупності можна говорити про позитивну тенденцію застосування електронної ідентифікації.

У контексті ж євроінтеграційних процесів та пришвидшення процесу вступу до Європейського Союзу Україні необхідно швидко та якісно удосконалити законодавство та адаптувати його під європейські стандарти, в тому числі і стосовно електронної ідентифікації. Як бачимо, такий процес просувається в позитивній динаміці, приймаються нові законопроєкти, удосконалюються наявні норми.

Усі проаналізовані зміни є важливим кроком у розбудові цифрового майбутнього нашої незалежної держави та отримання Україною цифрового безвізу з Європейським Союзом. Ми зможемо вільно обмінюватись інформацією, найкращим досвідом та практикою, здійснювати різноманітні спільні заходи, регулювати електрону торгівлю.

Література

1. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 р. № 675 VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/675-19.

2. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/852-15.

3. Голубєва Н.Ю. Ви ще не використовуєте електронно-цифровий підпис? А виявляється, що і він вже «застарів»… URL: https://kievskiysud.od.ua/press-department/all-news/3944-vi-shche-ne-vikoristovuete-elektronno-tsifrovij-pidpis-a-viyavlyaetsya-shcho-i-vin-vzhe-zastariv.

4. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19.

5. Давидова І.В. ЕЦП та інші ідентифікатори особи як чинники гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу. *Молодий вчений*. 2017. № 12 (52). С. 287–291.

6. Хілінський Ю. Як працювати з електронним цифровим підписом. *Все про бухгалтерський облік*. 2005. № 25. С. 31–32.

7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1952-15.

8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 06.10.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1666-19.

10. Про реалізацію експериментального проєкту щодо забезпечення можливості використання удосконалених електронних підписів і печаток, які базуються на кваліфікованих сертифікатах відкритих ключів : Постанова КМУ від 03.03.2020 р. № 193. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2020-п.

11. Давидова І.В. Визначальна роль електронного підпису як цивільної ідентифікації особи в умовах карантину. ***Часопис цивілістики***. 2020. Вип. 38. С. 69–74.

12. Difference between Electronic Signature and Digital Signature. URL: https://www.geeksforgeeks.org/difference-between-electronic-signature-and-digital-signature/.

13. Digital signature vs electronic signature: what's the difference? URL: https://juro.com/learn/digital-signature-vs-electronic-signature.

14. Верховна Рада ухвалила Закон про електронні довірчі послуги та електронну ідентифікацію. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/230912.html.

15. Верховна Рада прийняла законопроєкт про е-ідентифікацію та е-довірчі послуги. URL: https://lb.ua/economics/2022/12/02/537795_verhovna_rada_priynyala_zakonoproiekt.html.

16. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28015.

Давидова І. В.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0001-5622-671X

Берназ-Лукавецька О. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-2133-1672

УДК 339.16
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.33

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПІД ЧАС ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Єщенко М. Г., Скалянська О. В.

Сучасний добробут суспільства безпосередньо залежить від розвитку інтелектуальної діяльності та гарантій її реалізації. Цьому питанню слід приділяти значну увагу з метою вдосконалення механізмів правового захисту прав інтелектуальної власності у зв'язку з високим рівнем незаконного використання результатів інтелектуальної людської діяльності, що охороняються правом, тим більше в процесі інтеграції. Завданням цієї статті є аналіз адміністративно-правових аспектів захисту прав інтелектуальної власності, вивчення механізму захисту прав інтелектуальної власності та вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення. Нормативно-правовий захист прав інтелектуальної власності – це сукупність нормативно-правових актів юридичної сили, підзаконних актів органів державної влади, правових корпоративних і відомчих актів. Нормативні акти права інтелектуальної власності надають динамічність правовим відносинам, що розвиваються в контексті суспільних відносин, що характерні для інформаційного суспільства. У статті досліджується питання адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності України. Розглянуто вітчизняний досвід у сфері інтелектуальної власності. Розкрито зміст таких понять, як «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист», визначено сутність терміну «захист» права інтелектуальної власності, розглянуто форми адміністративно-правових відносин у сфері інтелектуальної власності, названо організації адміністративно-правового захисту інтелектуальної власності, перелічено суб'єкти публічного управління адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності. У статті констатовано, що адміністративно-правова охорона відносин у сфері інтелектуальної власності здійснюється у таких формах: правотворчій, правозастосовній та правоохоронній.

Проаналізовано порядок використання засобів адміністративного впливу при захисті прав на результати інтелектуальної діяльності та засобів індивідуалізації, обговорено деякі проблемні питання захисту прав інтелектуальної власності та запропоновано ряд пропозицій щодо їх вирішення.

© Єщенко М. Г., Скалянська О. В., 2022

Ключові слова: *інтелектуальна власність, адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, інтелектуальна діяльність, суб'єкти захисту інтелектуальної власності, законодавство, відповідальність, авторське право.*

Yeshchenko M. H., Skalianska O. V. Intellectual property as an object of administrative and legal protection during European integration of Ukraine

The modern well-being of society directly depends on the development of intellectual activity and guarantees of its implementation. This issue should be given considerable attention in order to improve the mechanisms of legal protection of intellectual property rights, due to the high level of illegal use of the results of intellectual human activity protected by law, especially in the process of integration. The task of this article is to analyze the administrative and legal aspects of the protection of intellectual property rights, to study the mechanism of protection of intellectual property rights and to develop recommendations for its improvement. Normative and legal protection of intellectual property rights is a set of normative and legal acts of legal force, by-laws of state authorities, legal corporate and departmental acts. Normative acts of intellectual property law provide dynamism to legal relations that develop in the context of social relations that are characteristic of the information society. The article examines the issue of administrative and legal protection of intellectual property of Ukraine. Domestic experience in the field of intellectual property is considered. The meaning of such concepts as 'administrative-legal protection' and 'administrative-legal protection' is revealed, the essence of the term 'protection' of intellectual property rights is defined, the forms of administrative-legal relations in the field of intellectual property are considered, the organizations of administrative-legal protection of intellectual property are named, subjects of public management of administrative and legal protection of intellectual property rights are listed. The article states that administrative and legal protection of relations in the field of intellectual property is carried out in the following forms: law-making, law-enforcing and law-enforcement.

The procedure for using means of administrative influence in the protection of rights to the results of intellectual activity and means of individualization has been analyzed, some problematic issues of protection of intellectual property rights have been discussed, and a number of proposals for their solution have been proposed.

***Key words**: intellectual property, administrative-legal protection, administrative-legal protection, intellectual activity, subjects of intellectual property protection, legislation, liability, copyright.*

Постановка проблеми та її актуальність. В Україні охорона прав інтелектуальної власності – це визначена законом діяльність уповноважених державних органів виконавчої та судової влади, до завдань яких у сфері правовідносин, що розглядаються, входить запобігання та уникнення заподіяння шкоди результатам інтелектуальної діяльності правовласників, а також відновлення їхніх порушених законних прав.

Євроінтеграція – це процес впровадження європейських норм в українське законодавство. Таке впровадження має забезпечити: стабільну економіку, правову державу, чисте довкілля, якість харчових продуктів, соціальну захищеність громадян, високий рівень життя та відсутність корупції. Це єдиний економічний, соціальний та гуманітарний простір, де відмовилися від кордонів та зайвих умовностей задля вільного переміщення товарів, людей, послуг і капіталів, необмеженого обміну інформацією, культурними та науковими надбаннями.

Міністерство соціальної політики активно веде роботу щодо реалізації низки важливих реформ та запровадження європейських стандартів і норм, що піднесуть якість життя громадян на новий рівень [14], тому вивчення процесу євроінтеграції в Україні є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти правового регулювання інтелектуальної власності в Україні вивчалися науковцями Семківим В.О., Шандрою Р.С., дослідники Юскаєв В.Б. та Ястремська О.О. вивчали поняття «Інтелектуальна власність», питання договірного регулювання відносин щодо інтелектуальної власності в Україні та закордоном вивчались Жилінковою О.В.

Метою цієї статті є вивчення поняття «інтелектуальна власність» та аналіз євроінтеграційного законопроєкту.

Виклад основного матеріалу. У роботі використано загальнонаукові методи дослідження: метод аналізу та синтезу знань, порівняльно-правовий метод, метод індукції та дедукції, формально-логічний метод, на основі яких можна представити механізм і захист прав інтелектуальної власності, виявлення проблем та вироблення рекомендацій щодо усунення їх порушень.

В сучасному світі інтелектуальна власність є одною із важливих тем, що обговорюються, при цьому лишаючись одною із найменш зрозумілих. Простою мовою, інтелектуальна власність – це продукт людського розуму, результат творчості, що охороняється законом. Її неможливо виміряти, вона не має кольору, смаку чи запаху, але її можна купити, продати чи взяти в оренду. Вона являє собою регулювання правом відносин зв'язаних з використанням та захистом об'єктів інтелектуальної власності. Права осіб, що витікають із відносин інтелектуальної власності, часто іменують виключними правами на результати інтелектуальної діяльності.

Інтелектуальна власність включає права, що відносяться до літературних, наукових, художніх творів, наукових відкриттів та ін. Простіше можна сказати, що до інтелектуальної власності належить інформація, що може бути представлена на матеріальному носію та розповсюджена в необмеженій кількості копій по всьому світу. Власністю є не ці копії, а лише показана в них інформація.

Термін «право інтелектуальної власності» наведено у статті 418 Цивільного кодексу України, де зазначено, що це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом [1].

Питання охорони та використання інтелектуальної власності в наш час відіграють значну роль в комерційній, промисловій, підприємницькій та зовнішньоекономічній діяльності підприємств всіх форм власності.

Термін «інтелектуальна власність» інколи вживався теоретиками, юристами, та економістами в XVIII та XIX ст. та широкого застосування здобув лише у XX ст., у зв'язку із заснуванням в 1967 році в Женеві Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ).

Конвенція ВОІВ, прийнята в Стокгольмі 14 липня 1967 року, передбачає, що інтелектуальна власність повинна включати такі права:

1) літературні, художні та наукові твори;
2) художня діяльність, звукозапис, радіо- і телепередачі;
3) винаходи в усіх сферах людської діяльності;
4) наукові відкриття;

5) промислові зразки;

6) товарні знаки, знаки обслуговування, а також торгові назви та символи;

7) захист від недобросовісної конкуренції;

8) усі інші права інтелектуальної власності у промисловості, науці, літературі та мистецтві [2].

Даний перелік конкретних видів інтелектуальної власності не є вичерпним. Він може доповнюватись національним законодавством.

Пізніше у сферу діяльності ВОІВ були додані виключно права, що належать до географічних вказівок, нових сортів рослин та порід тварин, баз даних, інтегральних мікросхем, доменних імен, радіосигналів.

Визначення таких об'єктів права інтелектуальної власності як винахід, корисна модель міститься у Законі України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі». Так, згідно з цим законом, винахід (корисна модель) – результат інтелектуальної діяльності людини в будь-якій сфері технології [3].

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р. захист особистих немайнових та майнових авторських прав здійснюється відповідно до адміністративного, цивільного і кримінального законодавства [1].

Перед тим, як перейти до поняття захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, потрібно дати визначення таких термінів, як «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист». «Охорона» та «захист» являють собою різні юридичні категорії.

Адміністративно-правова охорона — це встановлений єдиними нормами адміністративного права інститут адміністративного права, правова дія якого спрямована на запобігання правопорушенням (недопущення правопорушень) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; здійснюється за допомогою адміністративних заходів – становить адміністративну діяльність державного управління, заходи адміністративного примусу та адміністративні процедури. Правова та адміністративна охорона здійснюється через систему правових та адміністративних норм, які відображають об'єктивні суспільні умови, захищають найважливіші цінності, які не були офіційно оформлені в певний період у джерелах адміністративного права, ґрунтується на правових та адміністративних нормах і водночас регулюється нормами адміністративного права, які не тільки встановлюються державою, а переважно нею встановлюються [2].

Адміністративно-правовий захист – це сукупність способів, прийомів і різних процесуальних дій, встановлених у законному порядку, за допомогою яких здійснюється відновлення порушеного права особи [3].

Правова охорона об'єктів інтелектуальної власності представляється більш широким поняттям в порівнянні з поняттям «захисту» та містить в собі перелік мір державно-правового регулювання, що дозволяють забезпечити нормальний розвиток суспільних відносин у сфері інтелектуальних ресурсів та направлених на реалізацію прав та законних інтересів осіб, що є як виробниками інтелектуального продукту, так і його споживачами. Категорія «правова охорона» застосовується або до всього поняття «інтелектуальна власність», або до визначеної групи об'єктів інтелектуальної власності, або до конкретного об'єкта інтелектуальної власності.

Чинним законодавством передбачені різні способи захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Це, перш за все, цивільно-правові, адміністративно-правові та кримінально-правові методи, які полягають у встановленні відповідальності за порушення у сфері інтелектуальної власності.

Правовий та адміністративний захист справ про права інтелектуальної власності здійснюється таким чином:

1) законодавство – прийняття органами державної влади правових актів, що регулюють регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу володіння, користування та відчуження результатів творчої діяльності;

2) правоохоронна – незалежно від форми власності прийняття рішень, які повинні виконуватися підприємствами, установами, організаціями, а також іншими особами в процесі реалізації державного регулювання відносин між суб'єктами управління та органами влади; сфера інтелектуальної власності;

3) правоохоронна – захист адміністративними та іншими державними органами суспільних відносин, що є результатом володіння, користування та розпорядження результатами творчої діяльності, від протиправних посягань з боку адміністративних та інших державних органів та запобігання порушенням під загрозою застосування заходів адміністративного примусу [4].

Специфіка адміністративно-правового регулювання полягає у односторонності волевиявлення одного з учасників відносин – це волевиявлення юридично владне, тому йому належить вирі-

шальне значення. Волевиявлення однієї сторони не рівнозначне волевиявленню другої. Пояснюється це перш за все тим, що юридично-владні приписи віднесені до компетенції відповідних суб'єктів виконавчої влади [5, с. 60].

Суб'єктом певних правовідносин може вважатись особа, яка законом наділена потенційною здатністю набувати права у правовідносинах та їх реалізовувати. О. Скакун, вказуючи на різницю між категоріями «суб'єкт права й учасник правовідносин», зазначає таке:

1) суб'єкт права є потенційним учасником правовідносин;

2) суб'єкти права можуть утілити (реалізувати) свої права й поза правовідносинами;

3) суб'єкти права можуть володіти лише правоздатністю, а для учасників правовідносин необхідна дієздатність [6, с. 402].

До суб'єктів адміністративно-правового захисту інтелектуальної власності віднести такі організації:

1) адміністративні суди;

2) Державну службу інтелектуальної власності України;

3) адміністративні юрисдикційні органи;

4) Антимонопольний комітет України;

5) Державну митну службу України;

6) органи, уповноважені щодо розгляду скарг громадян на порушення у сфері інтелектуальної власності, згідно із Законами України «Про звернення громадян», «Про прокуратуру» [7].

Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [8].

Захист інтелектуальної власності – це заходи, спрямовані на визнання та встановлення прав інтелектуальної власності у разі заперечення, порушення або невизнання.

В. Грибанов виділяє, що, реалізуючи своє право, суб'єкти права інтелектуальної власності можуть використовувати три групи способу захисту:

1) застосування способів власного примусового впливу на порушника, захист прав власними діями фактичного характеру (самозахист цивільних прав);

2) можливість застосування «способів оперативного впливу»;

3) звернення до компетентних державних та громадських органів із клопотанням про застосування примусу щодо певної особи [9, с. 156].

Інтелектуальною власністю вважається матеріальне втілення оригінальної ідеї автора. Це можуть бути вірші, музика, пісні, фонограми, програми, переклади, логотипи та інше.

Авторське право не поширюється на способи, ідеї без втілення, математичні концепції. Не вважаються об'єктами права інтелектуальної власності державні символи України, новини, складені акти високопоставлених органів, їх перекази, грошові знаки та інше.

У наукових дослідженнях питань правової охорони та захисту інтелектуальної власності можна визначити ряд напрямів. У цілому, вони диференціюються залежно від об'єкта охорони. Менш чітко можна виявити галузеву класифікацію. У сучасному періоді особливу актуальність отримали досліди в області правового регулювання захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, а також вивчення порівняльно-правових аспектів захисту. Це зумовлено розвитком міжнародних економічних взаємовідносин, найважливішим ресурсом яких стала інтелектуальна складова частина.

Для побудови цілісної картини наукового дослідження проблеми з використанням комплексного підходу необхідно виділити як об'єкт дослідження систему адміністративно-правового захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. У зв'язку з цим виникає задача визначення структури даної системи, її функцій, характеристики її суб'єктної і об'єктивної складової частини, механізму її функціонування, забезпечення його ефективності.

Адміністративно-правовий захист прав на об'єкти інтелектуальної власності засновується на економічних, політичних, організаційних та правових гарантіях, забезпечення яких здатне створити певний рівень ефективності аналізованої системи.

Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності здійснюється суб'єктами публічного управління, а саме: Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Департаментом інтелектуальної власності, Експертною службою МВС України, Державною фіскальною службою України, Антимонопольним комітетом України та ін. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України відповідно до чинного законодавства здійснює функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності [10].

Захист прав на нематеріальні блага на сьогодні є пріоритетним напрямком діяльності України. Це пов'язано з рядом об'єктивних факторів. По-перше, Конституція України гарантувала гро-

мадянам захист прав інтелектуальної власності, який має здійснювати держава; по-друге, сама держава зацікавлена в належному правовому захисті інтелектуального капіталу, оскільки він є найважливішою умовою забезпечення більш стабільного соціально-економічного та культурного розвитку країни; по-третє, необхідність виконання конкретного завдання також пов'язана з міжнародними зобов'язаннями держави у сфері інтелектуальної власності [10].

Предметом державного управління у сфері охорони прав інтелектуальної власності є суспільні відносини, що виникають із: встановлення загального режиму охорони прав інтелектуальної власності та встановлення правового та адміністративного статусу об'єктів інтелектуальної власності; учасників охоронних адміністративних справ; видачі документів на охорону нематеріальних благ; запобігання порушенням прав на об'єкти інтелектуальної власності (адміністративним, кримінальним); припинення порушення прав інтелектуальної власності; юридичної відповідальності за порушення прав на нематеріальні об'єкти.

7 липня 2022 р. Верховна Рада України прийняла за основу законопроєкт № 6464 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав інтелектуальної власності». Проаналізуємо, що саме пропонують удосконалити законодавці:

Проєкт передбачає імплементацію до національного законодавства положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, щодо загальних зобов'язань, цивільних заходів, процедур і засобів захисту прав інтелектуальної власності, передбачених частиною 3 глави 9 розділу IV Угоди та Директивою 2004/48/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29.04.2004 про захист прав інтелектуальної власності.

Цей законопроєкт повинен узгодити положення актів цивільного, цивільного процесуального, господарського процесуального права та законодавства у сфері інтелектуальної власності із зобов'язаннями щодо захисту прав інтелектуальної власності, взятих Україною за Угодою про асоціацію.

У проєкті закону передбачено зміну способу разового грошового стягнення. Тепер воно здійснюється за заявою відповідача за умови, якщо право інтелектуальної власності було порушено відповідачем ненавмисно і без недбалості та якщо застосування інших способів захисту є неспівмірним шкоді, заподіяній позивачеві. Крім того, розмір такого стягнення визначається судом як розмір винагороди, яка була б сплачена за надання позивачем дозволу на використання права інтелектуальної власності, з приводу якого виник спір, і є обґрунтовано задовільним для позивача. Також встановлюється, що щодо порушення права інтелектуальної власності суд може зобов'язати та сповістити не лише в засобах масової інформації, але й іншим шляхом.

Також буде внесено зміни в Господарський та Цивільний процесуальні кодекси, які встановлюють, що у відповідних процесах за вмотивованим клопотанням позивача суд може прийняти ухвалу про витребування інформації щодо походження і мережі розповсюдження товарів або послуг, які порушують право інтелектуальної власності чи щодо яких існують достатні підстави вважати, що такі товари або послуги порушують права інтелектуальної власності.

У Законах України «Про охорону прав на промислові зразки», «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» термін «збитки» в контексті порушення прав інтелектуальної власності був замінений на термін «шкода», що дає змогу включати тепер також і немайновий (моральний) аспект. Водночас було унормовано порядок встановлення судом розміру відшкодування та компенсації, яку застосовує суд замість відшкодування збитків на розсуд власника прав. Відшкодування визначається з урахування упущеної вигоди або доходу, а компенсація – з урахуванням обсягу порушення, вини порушника та інших обставин, що мають істотне значення для суду.

Існування сучасної та міжнародно визнаної системи інтелектуальної власності є важливим елементом для досягнення будь-якою країною високого економічного та соціального розвитку. Захист інтелектуальної власності сприяє використанню та розвитку винахідницьких і творчих здібностей і досягнень, підтримує та зміцнює національний потенціал в інтелектуальній діяльності, залучає інвестиції, стабілізує економічну ситуацію, на яку можуть розраховувати вітчизняні та іноземні інвестори. Їхні права дотримуються. Створення такої системи має особливе значення для України, яка має значний науково-технічний та інтелектуальний потенціал [11].

Висновки. Зміст поняття інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правового захисту охоплює комплекс правозастосовних

та правотворчих заходів органів державної влади та управління, спрямованих на введення гарантій та реалізацію функцій адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності.

Отже, завершуючи розгляд питання інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правового захисту, виділимо, що право інтелектуальної власності – це суспільні відносини щодо володіння, розповсюдження та користування результатами інтелектуальної, творчої діяльності, які охороняються законодавством про адміністративні порушення. Це дослідження є спробою уособити напрацювання законодавця та науковців України, але воно потребує додаткового дослідження та теоретичного вдосконалення.

Загалом законодавець передбачає, що для громадян прийняття законопроєкту спричинить підвищення рівня захисту прав інтелектуальної власності, а правовласники отримають ефективні механізми і способи захисту прав інтелектуальної власності в суді.

Також прийняття законопроєкту № 6464 забезпечить виконання зобов'язань, взятих Україною відповідно до Угоди про асоціацію, адаптацію національних актів до законодавства ЄС, досягнення європейського рівня захисту прав інтелектуальної власності, вдосконалення захисту прав інтелектуальної власності в судовому порядку.

Література

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text.

2. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/1378882678IPR%20Manual%20UKR.pdf.

3. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993р. *Відомості Верховної ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.

4. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/44.pdf.

5. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/5178/ 1/15.pdf.

6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2017. 524 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.

9. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459-2014-п. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п.

10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

11. Правове регулювання інтелектуальної власності в Україні. Міністерство юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4487.

12. Посилення захисту прав інтелектуальної власності — аналіз євроінтеграційного законопроєкту. URL: https://everlegal.ua/posylennya-zakhystu-prav-intelektualnoyi-vlasnosti-analiz-evrointegratsiynogo-zakonoproektu.

13. Офіційний сайт Євроінтеграційний портал. URL: https://eu-ua.org/.

14. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики. URL: https://www.msp.gov.ua/timeline/evropeyska-ta-evroatlantichna-integraciya.html.

15. Офіційний сайт Міністерство юстиції України. Інтелектуальна власність. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_45880.

Єщенко М. Г.,
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри менеджменту
Донбаської національної академії будівництва
і архітектури

Скалянська О. В.,
магістрантка архітектурного факультету
Донбаської національної академії будівництва
і архітектури

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.34

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИГОТОВЛЕННЯ АБО ВИКОРИСТАННЯ ВОРОЖИХ СИМВОЛІВ

Завістовський О. Д.

Мета написання наукової статті полягає у підтвердженні відсутності нормативно-правової основи адміністративної відповідальності за виготовлення та використання ворожих символів, а також виробленні пропозицій до чинного законодавства з метою встановлення такої відповідальності.

У роботі здійснено науковий аналіз норм чинного законодавства, яке встановлює відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

Обґрунтована позиція необхідності додаткового запровадження адміністративної відповідальності за виготовлення та використання ворожих символів. Наголошено на закордонному досвіді встановлення відповідальності за подібні дії. Крім того, автор додатково зосереджує увагу на тлумаченні та необхідності запровадження у правове поле категорії «ворожі символи», що вирішує проблему уникнення відповідальності у випадку появи нових, раніше ще невідомих символів агресії.

Акцентовано на змісті статті 173-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що містить склад адміністративного правопорушення за виготовлення та використання георгіївської стрічки, яка теж є символом військової агресії російської федерації.

Запропоновано прийняти за основу законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони виготовлення та використання ворожих символів» з метою визначення правових основ заборони використання ворожої символіки, а також встановлення адміністративної відповідальності за порушення цієї заборони.

Автором пропонується нова редакція, доповнена та перероблена, статті 173-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Виготовлення та використання ворожих символів». Також наголошено на тому, що символи мають визнаватися ворожими відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

У роботі здійснена адміністративно-правова характеристика складу запропонованої норми Кодексу України про адміністративні правопорушення та підкреслені аспекти відмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за подібні дії.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, ворожі символи, нацистська символіка, російська федерація, Національна поліція, компетенція.*

Zavistovskyi O. D. Administrative responsibility for the production or use of enemy symbols

The purpose of writing a scientific article is to confirm the absence of a legal basis for administrative responsibility for the production and use of enemy symbols, as well as to develop proposals for the current legislation in order to establish such responsibility.

The work carries out a scientific analysis of the norms of the current legislation, which establishes responsibility for the production, distribution of communist and Nazi symbols and propaganda of communist and national socialist (Nazi) totalitarian regimes.

The justified position of the need for additional introduction of administrative responsibility for the production and use of enemy symbols. Emphasis is placed on the foreign experience of establishing responsibility for similar actions. In addition, the author additionally focuses attention on the interpretation and the need to introduce the category 'enemy symbols' into the legal field, which solves the problem of avoiding responsibility in the event of the appearance of new, previously unknown symbols of aggression.

Emphasis is placed on the content of Article 173-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which contains the composition of an administrative offense for the manufacture and use of St. George's ribbon, which is also a symbol of military aggression of the Russian Federation.

It is proposed to adopt as a basis the draft law 'About Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses Regarding the Prohibition of the Manufacture and Use of Enemy Symbols' in order to determine the legal basis for the prohibition of the use of enemy symbols, as well as establishing administrative responsibility for violating this prohibition.

The author proposes a new version, supplemented and revised, of Article 173-3 of the Code of Ukraine on administrative offenses 'Manufacturing and using enemy

© Завістовський О. Д., 2022

symbols'. It was also emphasized that the symbols should be recognized as hostile by the relevant resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The paper provides an administrative and legal characterization of the composition of the proposed rule of the Code of Ukraine on administrative offenses and highlights the aspects of demarcation of administrative and criminal liability for similar actions.

Key words: *administrative responsibility, criminal responsibility, enemy symbols, Nazi symbols, Russian Federation, National Police, competence.*

Актуальність теми. 24 лютого 2022 року російська федерація розпочала військові дії на території України, під час яких вчиняється геноцид української нації. Для позначення російської техніки окупантами були використані великі літери «Z», «V» та «O», які в подальшому стали символами російських військ, військової агресії російської федерації в Україні, путінського режиму, сторони російської федерації у війні з Україною. Дані літери використовуються під час військових дій, в інтернет-мережі, громадянами на транспорті, в громадських місцях України, держави-агресора та інших держав.

Постановка проблеми. Правова проблематика питання полягає у тому, щоб встановити адміністративну відповідальність за дії, які пропагують російську агресію проти України, але тяжкість вчинюваного діяння не дозволяє встановити кримінальну відповідальність. Тобто запровадження адміністративної відповідальності дозволить справедливо призначити вид стягнення, пропорційного вчинюваному діянню. Крім того, наша позиція полягає в уніфікації усіх ворожих символів та запровадження правової термінології задля того, щоб не змінювати кодифікований акт з появою нових ворожих символів у майбутньому.

Стан дослідження проблеми. Питання правової кваліфікації виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, а також протидії таким злочинам в основному досліджували науковці кримінально-правової науки: М.А. Бабак, А.А. Васильєв, О.О. Дудоров, В.М. Комарницький, С.М. Мохончук, Є.О. Письменський, І.Б. Усенко, Ю.В. Філей, М.І. Хавронюк та інші. Водночас вивчення правових аспектів адміністративної відповідальності за виготовлення та пропаганду подібних символів, наприклад, геогіївської стрічки, на фундаментальному рівні проведено не було.

Мета написання роботи полягає у підтвердженні відсутності нормативно-правової основи адміністративної відповідальності за виготовлення та використання ворожих символів, а також виробленні пропозицій до чинного законодавства з метою встановлення такої відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Встановлення адміністративної відповідальності за демонстрацію символів військової агресії російської федерації набуває своєї актуальності, адже пересічні громадяни України з різних причин продовжують вчинювати такі дії, а відповідальність в чинному законодавстві відсутня. Справедливо відзначити, що кримінальні відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів передбачена ст. 436^{-1} КК України [1; 2], однак акценту на військовій агресії російської федерації у статті не зроблено. Крім того, відмежування кримінальної та адміністративної відповідальності має відбуватися залежно від тяжкості вчиненого діяння. В Україні продовжують відбуватися випадки, коли поодинокі громадяни України, будучи не у повній мірі поінформованими або через якісь власні переконання, демонструють георгіївську стрічку, літери «Z», «V», «O», прапори Радянського Союзу тощо. Наприклад, популярним в Інтернет-мережі став випадок, коли особа похилого віку демонструвала прапор Радянського Союзу під час звільнення одного з населених пунктів України збройними силами [3]. Тяжкість вчиненого діяння не дозволяє кваліфікувати дії такої особи, як злочин, проте адміністративної відповідальності за такі дії не передбачено [4].

Також зауважимо, що у Верховній Раді України зареєстровано законопроект, який передбачає кримінальну відповідальність за використання символіки російського фашизму у вигляді літер Z та V латинської абетки [5]. Відомо, що саме ці розпізнавальні знаки рашисти наносять на бойову техніку у військах, що залучені для вторгнення в Україну. Також цей приклад підхоплений російською пропагандою, і використовується у сучасній путінській росії буквально у всіх сферах життя, а російськими громадянами й емігрантами – і за кордоном. Вже зараз світ сприймає «свастику XXI сторіччя» як символ підтримки путінського режиму та широкомасштабного вторгнення Росії на територію України. Європейські країни поступово вводять загальну заборону та покарання за використання літери «Z» на підтримку військової агресії РФ проти України. Відповідні рішення

наразі ухвалюються у Литві, Чехії та двох федеративних землях Німеччини – Баварії та Нижній Саксонії [6; 7; 8].

З іншого боку, ми не знаємо, які ще знаки або предмети можуть стати символами нацизму або фашизму у подальшому, тому конкретизувати у статті КУпАП такі символи вважаємо зайвим. Об'єднуючи за принципом ворожої спрямованості, враховуючи бланкетний характер норм адміністративного права, вважаємо, що уніфікація норми, яка передбачає адміністративну відповідальність за демонстрацію та пропаганду ворожих символів, є найбільш доречним рішення в умовах сьогодення.

Згідно з тлумачним словником ворогом є той, хто перебуває в стані ворожнечі, боротьби з ким-небудь; недруг, супротивник [9], а символ – це умовне позначення якогось предмета, поняття або явища [10]. Тобто ворожим символом в межах нашого законодавства варто вважати умовне позначення ворожого ставлення до України, українського народу, української національності. Визнання ворожими символами – це компетенція Кабінету Міністрів України, який з огляду на оперативну обстановку в державі власним рішенням має відносити конкретні символи до категорії ворожі. Ознаками ворожості символів мають стати: це умовне позначення, тобто таке, яке викликає асоціацію; використання символу для позначення агресивного, недоброзичливого ставлення; суб'єктами такого діяння можуть бути фізичної або юридичної особи, держави; спрямованість визначених нами символів до України, українського народу або української національності; символ має асоціативно сприйматися в нашій державі як ворожий на державному рівні.

Подібна норма вже існує у складі КУпАП, а саме зміст статті 173-3 КУпАП, який містить склад адміністративного правопорушення за виготовлення та використання георгіївської стрічки [4; 11], яка теж є символом військової агресії. Однак зазначена норма є так би мовити «мертвою», адже під час її запровадження відбулося ряд правових прогалин, наприклад, не визначений суб'єкт, який має право складати протоколи про такі адміністративні правопорушення. Тому, на наш погляд, дана норма потребує свого удосконалення та розширення з урахуванням оперативної обстановки в Україні на даному етапі свого розвитку. Так, для унеможливлення підтримки війни, сил російської федерації, ворожої пропаганди, розповсюдження агресії тощо пропонуємо запровадити адміністративну відповідальність за виготовлення та використання знаків нацистської російської федерації.

На наш погляд, найбільш доречним є розробка та прийняти за основу законопроекту «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони виготовлення та використання ворожих символів» з метою визначення правових основ заборони використання ворожої символіки, а також встановлення адміністративної відповідальності за порушення цієї заборони.

Законопроект має вносити зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та встановити адміністративну відповідальність у вигляді штрафу або адміністративного арешту на строк до п'ятнадцяти діб з конфіскацією майна за виготовлення, демонстрування, поширення, а також використання ворожої символіки. Основними нормативно-правовим актом у даній сфері правового регулювання є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Прийняття цього законопроекту не потребуватиме додаткових видатків із Державного бюджету України.

Ухвалення законопроекту має сприяти засудженню агресії російської федерації (а в подальшому – будь-якої іншої держави або організації) проти України, недопущення підтримки нападу російської федерації (а в подальшому – будь-якої іншої держави або організації) на Україну та використання символіки такої підтримки, а також встановлення відповідальності за виготовлення, поширення та використання символіки підтримки окупанта на території України.

З огляду на сказане пропонуємо статтю 173-3 КУпАП [4] викласти у такій редакції: «Стаття 173^{-3}. Виготовлення та використання ворожих символів.

Публічне використання, демонстрація або носіння ворожих символів чи їх зображення – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією ворожого символу або предметів, що містять його зображення.

Виготовлення або поширення ворожих символів чи їх зображення – тягнуть за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб з конфіскацією ворожого символу або предметів, що містять його зображення.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї

статті, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб з конфіскацією ворожого символу або предметів, що містять його зображення.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною другою цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб з конфіскацією ворожого символу або предметів, що містять його зображення.

Примітка. Ворожим символом варто вважати символи, які демонструють вороже, недоброзичливе ставлення до України, українського населення, української нації, пропагують військову агресію, порушення територіальної цілісності, нацизм, геноцид тощо (наприклад, георгіївська стрічка, великі латинські літери «Z», «V» та «O» тощо). Символи визнаються ворожими відповідною постановою Кабінету Міністрів України».

Не дивлячись на те, що стаття 173-3 вже міститься в КУпАП, маємо визначити компетенцію державних органів щодо вирішення таких справ та складання протоколу про адміністративні правопорушення, адже Закон [11], який встановлював адміністративну відповідальність за виготовлення та пропаганди георгіївської (гвардійської) стрічки упустив даний момент, що створило колізію норм права, а статтю 173-3 КУпАП неробочою.

Тож пропонуємо визначити компетенцію суду щодо вирішення таких справ, адже запропонована норма посягає на національну безпеку держави, а санкція запропонованої статті містить стягнення у вигляді адміністративного арешту, який має право призначати виключно суддя. Тому частину 2 статті 221 КУпАП після слів «173-2» пропонуємо доповнити словами «173-3».

Компетенцію щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення вважаємо за необхідне надати Національній поліції України, бо саме поліцейські переважно реагують на подібного роду демонстративні дії правопорушників, а компетенції щодо правомірного реагування на них не мають. Тому абзац перший частини першої статті 255 КУпАП після слів «173-2» пропонуємо доповнити словами «173-3».

Наголосимо також на тому, що відмежування кримінальної та адміністративної відповідальності відбуватиметься за ступенем суспільної небезпеки діяння. Важливість встановлення саме адміністративної відповідальності обґрунтовується пропорційністю відповідальності за вчинювані дії.

Об'єктивна сторона запропонованого нами правопорушення має проявлятися в активних діях: виготовлення, поширення, публічне використання, носіння, демонстрація ворожих символів. Саме дії, а не бездіяльність становитимусь об'єктивну сторону правопорушення. Відповідно, склад проступку є формальним, тому відповідальність настає незалежно від наслідків вчинюваного діяння.

Об'єктом правопорушення, яке ми пропонуємо запровадити, виступають суспільні відносини, які встановлюють громадський порядок та громадську безпеку. Безпосереднім об'єктом є спокій громадян та правопорядок в державі. Характерною особливістю правопорушення є його предмет – ворожі символи, приналежність до яких того чи іншого предмету, форми, літери, малюнку, тощо, визначається рішенням Кабінету Міністрів України, наприклад, постанові «Про віднесення латинських великих літер «Z», «V», «O» до категорії ворожі символи», «Про визнання георгіївської стрічки ворожим символом» тощо.

Суб'єктивна сторона проявляється у формі прямого умислу, адже особа має розуміти, що символ, який є предметом правопорушення, вона публічно демонструє і тим самим пропагує агресію російської федерації або будь-якої іншої держави або організації.

Суб'єкт правопорушення – загальний, тобто фізична осудна особа, яка досягла шістнадцятирічного віку.

Кваліфікуючими ознаками правопорушення пропонуємо вважати повторність, про що безпосередньо вказано у нормі статті.

Висновок. Підсумовуючи, варто наголосити на актуальності обраного напрямку дослідження, а також необхідності впорядкування законодавства відповідно до вимог сучасного розвитку українського суспільства, а також його відповідності принципам відповідальності як такої. Запровадження у правове поле категорії «ворожі символи» вирішує проблему уникнення відповідальності у випадку появи нових, раніше ще невідомих символів агресії. А запровадження саме адміністративної відповідальності за арктичні публічні дії з ворожими символами забезпечить справедливість українського правосуддя відповідно до суспільної небезпеки вчиненого діяння.

Література

1. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 № 317-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text.

2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%81%D1%82#w1_7.

3. «Бабця для всієї Росії». Як українка з прапором СРСР стала символом і що сама про це думає. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news-61462365.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

5. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів щодо заборони використання символіки підтримки нападу Російської Федерації на Україну: проєкт Закону України від 28.03.2022 № 7220. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39306.

6. Німеччина вводить кримінальну відповідальність за використання «російської свастики» Z. URL: https://www.unian.ua/war/viyna-v-ukrajini-nimechchina-vvodit-kriminalnu-vidpovidalnist-za-vikoristannya-simvolu-z-novini-vtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-11763502.html.

7. Сейм Литви схвалив у першому читанні заборону георгіївської стрічки, символів Z та V. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3439351-seym-litvi-shvaliv-u-pershomu-chitanni-zaboronu-georgijivskoji-strichki-simvoliv-z-ta-v.html.

8. Чехія хоче заборонити символ російських окупантів «Z» як нову свастику. URL: https://zaxid.net/chehiya_hoche_zaboroniti_simvol_z_pririvnyavshi_do_natsistskoyi_svastiki_n1537938.

9. Словник української мови: в 11 томах. — Том 1, 1970. — Стор. 739. URL: http://sum.in.ua/s/vorogh.

10. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. С. 174. URL: http://sum.in.ua/s/symvol.

11. Про внесення зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони виготовлення та пропаганди георгіївської (гвардійської) стрічки: Закон України від 16.05.2017 № 2031-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-19#n5.

Завістовський О. Д.,
старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-0126-5102

УДК 341.123 (045)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.35

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Зуй В. В.

У даній науковій статті проаналізовано чинне законодавство щодо регулювання питання з організації кібернетичної безпеки (оборони), сформульовано та запропоновано шляхи вирішення наявних проблем. Водночас висвітлено адміністративну відповідальність у даній сфері.

Зокрема, звернено увагу на курс України до європейської інтеграції для формування належних основ правового регулювання підтримки безпеки інформаційного простору в Україні. Зазначено, що 23 червня 2022 року країни члени Європейського Союзу проголосували за надання Україні статусу країни кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Метою дослідження є актуальні проблеми кібербезпеки (оборони), законодавче регулювання участі органів виконавчої влади у цьому, новації щодо європейської інтеграції.

Також проаналізовано правові конструкції: кібербезпека (оборона), кіберпростір, інформаційна безпека. Можемо сказати, що кібербезпека охоплює всі аспекти безпеки, що стосуються кіберпростору, а інформаційна безпека – це безпека інформації незалежно від сфери застосування. Під кіберпростором закон пропонує розглядати «середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних». Перевагою даного визначення є те, що воно акцентує на «комунікативності» кібернетичного простору (тобто, зокрема, його здатності транслювати (передавати) шкідливі програмні конструкції, що виступають інструментами кібератак).

Так, кібербезпека забезпечуватиме поглиблення євроінтеграційних процесів шляхом уніфікації підходів, методів та засоби забезпечення кібербезпеки з усталеною практикою ЄС і НАТО, вжиття інших заходів, погоджених із ключовими іноземними партнерами, спрямованих на посилення кіберстійкості України.

Погодимося, що наразі існує проблема недосконалості законодавства у сфері кібербезпеки, застарілість інформаційно-правових норм, недостатній рівень стягнень за інформаційні правопорушення, повільне застосування положень європейського законодавства в даній сфері. Пропонуємо формування уніфікованого понятійно-термінологічного апарату у сфері кібербезпеки (оборони), а також погодження з термінологією чинного українського законодавства та міжнародних актів.

Ключові слова: *кібербезпека (оборона), кіберпростір, інформаційна безпека, європейська інтеграція, стратегія, інформаційні технології, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення.*

Zuy V. V. Actual problems of cyber security in Ukraine, taking into account European integration

This scientific article analyzes the current legislation on the regulation of the organization of cyber security (defense), formulates and proposes ways to solve existing problems. At the same time, administrative responsibility in this area is highlighted.

In particular, attention was drawn to Ukraine's course towards European integration in order to form the proper foundations of legal regulation of support for the security of the information space in Ukraine. It is noted that on June 23, 2022, the member states of the European Union voted to grant Ukraine the status of a candidate country for joining the European Union.

The purpose of the study is the current problems of cyber security (defense), legislative regulation of the participation of executive authorities in this, innovations in European integration.

Also, legal structures were analyzed: cyber security (defense), cyber space, information security. We can say that cyber security covers all aspects of security related to cyberspace, and information security is the security of information regardless of the field of application. Under cyberspace, the law proposes to consider "the environment (virtual space) that provides opportunities for communication and/or the implementation of social relations, formed as a result of the functioning of compatible (connected) communication systems and the provision of electronic communications using the Internet and/or other global data transmission networks". The advantage of this definition is that it emphasizes the "communicability" of cyberspace (ie, in

© Зуй В. В., 2022

particular, its ability to broadcast (transmit) malicious software structures that act as tools of cyberattacks).

Thus, cyber security will ensure the deepening of European integration processes by unifying approaches, methods and means of ensuring cyber security with the established practice of the EU and NATO, taking other measures, agreed with key foreign partners, aimed at strengthening Ukraine's cyber resilience.

Let's agree that there is currently a problem of imperfect legislation in the field of cyber security, outdated information and legal norms, an insufficient level of penalties for information offenses, slow application of the provisions of European legislation in this area. We propose the formation of a unified conceptual and terminological apparatus in the field of cyber security (defense), as well as agreement with the terminology of current Ukrainian legislation and international acts.

Key words: *cyber security (defense), cyber space, information security, European integration, strategy, information technologies, administrative responsibility, administrative offense.*

Постановка проблеми та її актуальність. З розвитком інформаційних технологій та становленням інформаційного суспільства виникають певні проблеми у сфері кібербезпеки, які потребують сучасних підходів та рішень. У свою чергу, розвиток інформаційного простору в умовах глобалізації та пандемія COVID-19 зумовили посилення ролі соціальних мереж у національному та світовому інформаційному просторі, їхній вплив на внутрішню і зовнішню суспільно-політичну ситуацію, стан додержання прав і свобод людини, зокрема щодо забезпечення принципів рівності прав користувачів соціальних мереж. Відповідно до п. 5 ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» кібербезпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі [1]. У свою чергу, згідно з Наказом Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» «Про прийняття національних нормативних документів гармонізованих з міжнародними нормативними документами, та скасування національних нормативних документів» від 27 грудня 2016 року № 448 кіберпростір – це складне середовище, що виникає в процесі взаємодії людей, програмного забезпечення і послуг Інтернет-послуг Інтернету, за допомогою технологічних пристроїв або об'єднаних мереж, яка не існує в будь-якій фізичній формі [2]. Варто зазначити, що інформаційна безпека – це ще один спосіб визначити безпеку даних, маючи на увазі конфіденційність, цілісність та доступність даних. Так, інформаційна безпека України – складова частина національної безпеки України, стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого належним чином забезпечуються конституційні права і свободи людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, доступ до достовірної та об'єктивної інформації, існує ефективна система захисту і протидії нанесенню шкоди через поширення негативних інформаційних впливів, у тому числі скоординоване поширення недостовірної інформації, деструктивної пропаганди, інших інформаційних операцій, несанкціоноване розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації з обмеженим доступом. Більшість сучасних бізнес-даних зберігаються в електронному вигляді на серверах, настільних комп'ютерах, ноутбуках або в Інтернеті, але десять років тому, до того як вся конфіденційна інформація була перенесена до Інтернету, вона зберігалася в архіві та кабінеті [3, с. 162–164]. З огляду на вищезаначене потребують додаткової наукової аргументації такі правові конструкції, як кібербезпека, кіберпростір, інформаційна безпека. Зазначимо, що кібербезпека охоплює всі аспекти безпеки, що стосуються кіберпростору, а інформаційна безпека – це безпека інформації незалежно від сфери застосування. Додамо, що під кіберпростором Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» пропонує розглядати середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних [1]. Перевагою використання правової конструкції кіберпростір є те, що воно акцентує на комунікативності кібернетичного простору (тобто, зокрема, його здатності транслювати (передавати) шкідливі програмні конструкції, що виступають інструментами кібератак).

Важливо, що 23 червня 2022 року країни члени Європейського Союзу проголосували за надання

Україні статусу країни кандидата на вступ до Європейського Союзу. Так, у Постанові Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до держав – членів Європейського Союзу та інституцій Європейського Союзу щодо підтримки надання Україні статусу країни кандидата на вступ до ЄС» від 19 червня 2022 року, Верховна Рада України звернулася до національних парламентів, урядів держав-членів та інституцій Європейського Союзу і закликала підтримати прагнення України щодо визнання її європейської перспективи шляхом надання Україні статусу країни – кандидата на вступ до Європейського Союзу під час засідання Європейської Ради 23-24 червня 2022 року відповідно до статті 49 Договору про Європейський Союз [4]. Це великий крок під час курсу України на європейську інтеграцію та відповідно спрямування до оновлення законодавства і щодо регулювання сфери кібербезпеки в Україні і тому актуальності набирає дане питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика кібернетичної безпеки та державної політики, спрямованої на її забезпечення, виступала предметом наукових досліджень багатьох провідних учених у галузі адміністративного, конституційного та інших суміжних галузей права, як-от: В.Б. Авер'янова, І.В. Арістової, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченка, О.Д. Довганя, Р.О. Додонова, І.М. Дороніна, Л.В. Кузенка, О.Є. Кутафіна, В.Л. Манілова, О.В. Нестеренка, Г.В. Падалка, В.П. Пєткова, С.В. Пєткова, В.Л. Сидоренко, О.Ю. Синявської, С.Г. Стеценка, В. Тертичка, М.М. Тищенка, Ю.П. Тихомірова, О.М. Шевчука, В.К. Шкарупи та інших.

Варто відмітити, що питання юридичної регламентації кібернетичної безпеки досліджували у своїх працях такі вчені, як: О.Ф. Андрійко, В.Т. Білоус, Н.П. Бортник, М.П. Вавринчук, Т.О. Гаврилюк, В.П. Горбулін, Д.В. Дубов, Д.Г. Заброда, О.М. Музичук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Р.А. Калюжний, І.О. Корецька, Д.М. Лук'янець, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, О.В. Олійник, В.М. Олуйко, І.Д. Пастух, Г.П. Ситник, І.М. Сопілко, В.О. Шамрай та інші.

Метою цієї статті є дослідження актуальних проблем кібербезпеки (оборони) в Україні з урахуванням європейської інтеграції та шляхів вирішення даних проблем під час стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Нині юридична регламентація безпеки у кіберпросторі (оборони) здійснюється на основі Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», Стратегії кібербезпеки України, розпорядженнями Кабінету Міністрів України, актів міжнародного законодавства тощо. Потребують додаткового аргументування деякі з наведених вище актів. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 року «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури», у ній закріплено: визначення загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури; встановлення обов'язкових заходів щодо забезпечення захисту від кібератак [5]. Застосування якісно нового законодавства у сфері кібербезпеки стало можливим завдяки положенням Стратегії кібербезпеки України від 15 жовтня 2021 року [6]. Аналізуючи положення зазначеного акта, можна виділити такі її основні аспекти:

1) стратегія інформаційної безпеки визначає актуальні виклики та загрози національній безпеці України в інформаційній сфері, стратегічні цілі та завдання, спрямовані на протидію таким загрозам, захист прав осіб на інформацію та захист персональних даних;

2) метою Стратегії є посилення спроможностей щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, її інформаційного простору, підтримки інформаційними засобами та заходами соціальної та політичної стабільності, оборони держави, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу, забезпечення прав та свобод кожного громадянина;

3) досягнення мети здійснюватиметься шляхом ужиття заходів щодо стримування та протидії загрозам інформаційній безпеці України та нейтралізації інформаційної агресії, у тому числі спеціальних інформаційних операцій держави-агресора, спрямованих на підрив державного суверенітету, територіальної цілісності України, забезпечення інформаційної стійкості суспільства та держави, створення ефективної системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством, а також розвиток міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки на засадах партнерства та взаємної підтримки;

4) в Україні триває процес становлення системи стратегічних комунікацій. Органами державної влади України здійснено низку організаційних та практичних заходів зі зміцнення власної інституційної спроможності у сфері стратегічних комунікацій, однак не створено дієвого механізму

координації і взаємодії між усіма органами державної влади, залученими до здійснення заходів із протидії загрозам в інформаційній сфері. Зазначене послаблює можливості розбудови комплексного стратегічного планування інформаційного потоку, здійснення системної комунікативної діяльності Кабінету Міністрів України, об'єднання всіх ключових суб'єктів у сфері інформаційних відносин, суб'єктів формування і реалізації державної політики щодо ефективного захисту національного інформаційного простору, утвердження позитивного іміджу України, реалізації цілей захисту національної безпеки України в інформаційній сфері.

Так, кібербезпека забезпечуватиме поглиблення євроінтеграційних процесів шляхом уніфікації підходів, методів та засобів забезпечення кібербезпеки з усталеною практикою ЄС і НАТО, вжиття інших заходів, погоджених із ключовими іноземними партнерами, спрямованих на посилення кіберстійкості України.

Водночас аналіз чинного законодавства вказує на те, що існує ряд недоліків щодо регулювання питання кібербезпеки (оборони), які потребують негайного формування пропозицій щодо шляхів вирішення існуючих проблем з урахуванням європейської інтеграції. У цьому контексті слушно зазначає Г.О. Блінова про те що, держава має виступити ініціатором та гарантом ефективного розвитку і використання інформаційного простору України, особливо в оборонній сфері. Система кібербезпеки повинна бути багаторівневою і надійною, тобто такою, що унеможливить отримання несанкціонованого доступу до відомостей військового характеру, даних, що складають державну таємницю [7]. Тому деякі автори пропонують створити Інформаційний кодекс України, що містив би звід інформаційно-правових норм. Погодимося, що наразі існує проблема недосконалості законодавства у сфері кібербезпеки, застарілість інформаційно-правових норм, недостатній рівень стягнень за інформаційні правопорушення, повільне застосування положень європейського законодавства в даній сфері. Пропонуємо формування уніфікованого понятійно-термінологічного апарату у сфері кібербезпеки (оборони), а також погодження з термінологією чинного українського законодавства та міжнародних актів.

Також, доречним було б зазначити і про адміністративну відповідальність у сфері кібербезпеки. Так, у статті 12 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» закріплено, що особи, винні у порушенні законодавства у сферах національної безпеки, електронних комунікацій та захисту інформації, якщо кіберпростір є місцем та/або способом здійснення кримінального правопорушення, іншого винного діяння, відповідальність за яке передбачена цивільним, адміністративним, кримінальним законодавством, несуть відповідальність згідно із законом [1]. В даному контексті Веселова Л.Ю. зазначає, що адміністративним проступком у сфері забезпечення кібербезпеки є протиправне, винне діяння (бездіяльність), що завдає значної шкоди відносинам у сфері кіберпростору, порушує права людини й інтереси суспільства і держави у цій сфері та встановлений правопорядок використання інформаційних й телекомунікаційних систем, а також за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність [8, с. 15]. Прикладом санкцій за таке правопорушення є дії кібернетичних телеграм-об'єднань, спрямовані на несанкціоноване втручання у роботу телеканалів і можуть бути кваліфіковані як адміністративно-протиправне діяння, передбачене статтею 148-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, тобто здійснення дій, що призвели до зниження якості функціонування телекомунікаційних мереж [9].

Наголосимо, що важливого значення набувають євроінтеграційні процеси щодо кібербезпеки. В сьогоднішніх умовах євроінтеграційні прагнення України з погляду часу не є сприятливими. Реалізації намірів нашої країни заважають як зовнішні, так і внутрішні чинники. Зовнішні пов'язані з тим, що сучасний стан ЄС переживає інтенсивне кількісне і не завжди якісне поповнення завдяки постсоціалістичним країнам. Внутрішні чинники виражаються у протиставленні всередині владних структур, глибокій економічній кризі, відсутності ефективних економічних і інституційних реформ [10, с. 312]. Тому обрання нашою державою стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі вимагає ефективної реалізації державної політики в сферах європейської інтеграції. Виконання такого завдання у своїй більшості повинно бути покладено на органи виконавчої влади, які слід розглядати як провідних суб'єктів даних суспільних відносин. Є. Ковтун у своїх наукових пошуках, присвячених проблематиці євроінтеграції України, зазначає, що Європейський Союз є унікальним явищем наддержавного демократичного утворення європейських країн. Високий рівень співпраці держав Європи в форматі ЄС приводить до того, що з кожним роком все більше і більше

країн хочуть приєднатися до цієї організації. Для України вступ до Європейського Союзу є одним з самих пріоритетних завдань у зовнішній політиці [11, с. 105].

Висновки. Узагальнено, що сьогодні стан регулювання сфери кібербезпеки (оборони) є недосконалим, особливо при курсі України до європейської інтеграції. По-перше, необхідно формування уніфікованого понятійно-термінологічного апарату у сфері кібербезпеки (оборони), по-друге, погодження з термінологією чинного українського законодавства та міжнародних актів (можливо ухвалення кодифіковано акту). По-третє, має місце недостатній рівень санкцій за інформаційні правопорушення. Тому обрання нашою державою стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі вимагає ефективної реалізації державної політики у сферах європейської інтеграції щодо кібербезпеки (оборони) вочевидь.

Література

1. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text.

2. Наказ Державного підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» «Про прийняття національних нормативних документів гармонізованих з міжнародними нормативними документами, та скасування національних нормативних документів» від 27 грудня 2016 року № 448. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/55624___55624.

3. Фурашев В.М. Кіберпростір та інформаційний простір, кібербезпека та інформаційна безпека: сутність, визначення, відмінності. *Інформація і право*. 2012. № 2. С. 162–169.

4. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до держав – членів Європейського Союзу та інституцій Європейського Союзу щодо підтримки надання Україні статусу країни – кандидата на вступ до ЄС» від 19 червня 2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2298-20#Text.

5. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n7.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури» від 19 червня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-п#Text.

7. Блінова Г.О., Мамедова Е.А. Інформаційне забезпечення та кібербезпека патрульної поліції: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4.

8. Веселова Л.Ю. Адміністративно-правові основи кібербезпеки в умовах гібридної війни: автореф. докт. юр. наук : 12.00.07 ; Одеський державний університет внутрішніх справ, 2021. 38 с.

9. Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року з подальшими змінами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

10. Бородій О.В. Досвід Польщі для інтеграції України в Європейський Союз. *Найковий вісник НЛТУ України*. 2010. № 20. С. 311–318.

11. Ковтун Є. Досвід інтеграції Латвії, Литви та Естонії до Європейського союзу, як приклад для України. *Емінак*. 2008. № 1-4. С. 105–109.

Зуй В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 343.163
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.36

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Васечко Л. О., Лашко Є. Є., Савицький О. Ф.

Статтю присвячено проблемі удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України. Автори визначають ключові виклики, що потребують невідкладного вирішення: вдосконалення реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень; запровадження системних інструментів формування кримінальної політики; забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Про необхідність невідкладних змін у системі органів прокуратури і застосування кращих практик Європейського Союзу багаторазово наголошувалось як зі сторони Європейської Комісії, так і зі сторони Комітету Міністрів Ради Європи. Важливо, що було вперше затверджено наказом Генерального прокурора Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, у якій чітко визначені стратегічні пріоритети органів прокуратури на найближчі роки з метою приведення процесів функціонування прокуратури до європейських стандартів.

Запропоновані у роботі рішення цих проблем дозволять досягнути стабільності та послідовності формування кримінальної політики, а також посилення спроможності правоохоронних органів на основі принципів системності, єдності та координації їхньої діяльності з урахуванням структурно-функціонального підходу. Убачаємо, що реалізація перелічених заходів підвищить ефективність реалізації конституційних функцій прокуратури та забезпечить об'єктивний і прозорий розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

За результатами дослідження встановлено, що подальший розвиток системи органів прокуратури можливий виключно завдяки скоординованій і злагодженій роботі держави, громадянського суспільства та міжнародних країн-партнерів. Реалізація запланованих заходів буде не формальною, а якісною трансформацією всієї системи юстиції в Україні, яка захищає законні права й інтереси держави та громадян і відповідає кращим практикам Європейського Союзу.

Ключові слова: *система органів прокуратури, реформування, медіація, діджиталізація, післявоєнне відновлення, європейська інтеграція.*

Vasechko L. O., Lashko Ye. Ye., Savytskyi O. F.
Improving the system of prosecutor's offices in the conditions of the post-war recovery of Ukraine

The article is devoted to the problem of improving the system of prosecutor's offices in the conditions of the post-war recovery of Ukraine. The authors determine key challenges that need urgent solutions: improving of implementation by prosecutors of their constitutional powers; introduction of system tools for the formation of criminal policy; ensuring objective and transparent consideration of disciplinary complaints about the prosecutor's disciplinary misconduct, proportionality and inevitability of his disciplinary responsibility.

Both the European Commission and the Committee of Ministers of the Council of Europe have repeatedly emphasized the need for urgent changes in the system of prosecutor's offices and the application of the best practices of the European Union. It is important that the Prosecutor General's order approved for the first time the Prosecutor's Office Development Strategy for 2021-2023, which clearly defines the strategic priorities of prosecutor's offices for the coming years with the aim of bringing the processes of the prosecutor's office to European standards.

Solutions to these problems proposed in the work will allow to achieve stability and consistency in the formation of criminal policy, as well as to strengthen the capacity of law enforcement agencies based on the principles of systematicity, unity and coordination of their activities, taking into account the structural-functional approach. We see that the implementation of listed measures will increase the effectiveness of the implementation of the constitutional functions of the prosecutor's office and will ensure the objective and transparent consideration of disciplinary complaints about the prosecutor's disciplinary misconduct, the proportionality and inevitability of his disciplinary responsibility.

According to results of the research, it was established that further development of the system of prosecutor's offices is possible only thanks to the coordinated

© Васечко Л. О., Лашко Є. Є., Савицький О. Ф., 2022

and harmonious work of the state, civil society and international partner countries. The implementation of the planned measures will not be a formal, but a qualitative transformation of the entire justice system in Ukraine, which protects the legal rights and interests of the state and citizens and corresponds to the best practices of the European Union.

Key words: *system of prosecutor's offices, reformation, mediation, digitalization, post-war recovery, European integration.*

Постановка проблеми та її актуальність. Європейська та євроатлантична інтеграція є цивілізаційним вибором українського народу, підтвердженим Революцією Гідності та закріпленим у Конституції України, що, серед іншого, означає безумовне верховенство права у всіх сферах державного управління та суспільного життя [1, с. 49]. Російське вторгнення в Україну 2022 року не тільки не зруйнувало, не зупинило роботу судів, прокуратури, адвокатури, нотаріату та пенітенціарної системи, але й, навпаки, може стати поштовхом для зміцнення довіри суспільства до цих інституцій. Водночас очевидно, що на сьогодні для України актуальним є вирішення проблем сектору юстиції, які виникли через збройну агресію Росії та потребують вирішення на етапі відновлення країни.

Серйозним викликом у поточних умовах є продовження вже розпочатої реформи прокуратури як органу, зорієнтованого на потреби суспільства та держави, який діє на основі принципів незалежності, фаховості та відповідальності. Належне нормативне забезпечення функціонування системи органів прокуратури сприятиме вдосконаленню реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень із підтримки публічного обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням і представництва інтересів громадянина або держави у суді, зокрема, й у процесі притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини країни-агресора на території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками питання правоохоронної діяльності, зокрема функціонування системи органів прокуратури, розглядались у роботах таких сучасних учених, як: О. Бандурка, Ю. Ведєрніков, І. Григоренко, В. Єднак, Т. Коломоєць, В. Кравчук, А. Куліш, А. Кучук, М. Мельник, В. Осадчий, О. Передерій, О. Проневич, М. Руденко, І. Солов'євич, М. Стефанчук, В. Фатхутдінов, А. Філіпенко, М. Хавронюк, Н. Юзікова й ін. Попри це, у практичній площині ще не вичерпано проблему реформування прокуратури, що почалася в Україні у 2019 році. Незважаючи на успішні реформи деяких напрямів, з одного боку, та низку організаційних, законодавчих і правозастосовних проблем – з іншого, нині у прокуратури є достатній невикористаний потенціал, який має реалізовуватись у межах концепції поступового, послідовного та збалансованого стратегічного планування. Виконання цього плану створить передумови для імплементації у діяльність органів прокуратури принципів незалежності, фаховості, відповідальності та подальше вдосконалення прокуратури на основі структурно-функціонального підходу [2, с. 24].

Метою цієї статті є формування єдиного підходу до удосконалення системи органів прокуратури за рахунок підвищення рівня їх ефективності, зокрема, у контексті забезпечення належного виконання своїх функцій і повноважень, налагодження зовнішніх і внутрішніх комунікацій, упровадження сучасної системи управління персоналом і поліпшення ресурсного забезпечення. Всі перераховані чинники є необхідними для системних перетворень у країні в умовах подальшої євроінтеграції, а також поточної військової агресії.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення реалізації прокурорами їх конституційних повноважень із підтримки публічного обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням і представництва інтересів громадянина або держави у суді вможливлюється прийняттям окремих законопроєктів, що закріплять функції прокурора щодо організації досудового розслідування та виправлять недоліки нормативного забезпечення, якими керується прокуратура у своїй діяльності. Стратегічне планування з чітко окресленими етапами є важливим складником становлення та розвитку по-справжньому демократичної держави, яка ефективно функціонує на основі принципів поваги до прав і свобод людини та громадянина, що відповідає кращим практикам Європейського Союзу [3].

Серед етапів виконання відповідного планування має бути вдосконалення дисциплінарної процедури, що забезпечить прозорість і об'єктивність розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів, невідворотність і пропорційність відповідальності, послідовність і однаковість кваліфікації проступків, а також унеможливлення посягань на незалежність прокурора за допомогою дисциплінарних проваджень. Окрім цього, важливим є запровадження системних інструментів формування кримінальної політики з метою координації та злагодженої діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та реалізації кримінальної політики за найбільш пріоритетними напрямами. Такі зміни можуть вирішити проблему забюрократизованості системи кримінальної юстиції та допоможуть у проведенні цілісної

загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

До початку війни було здійснено повне кадрове перезавантаження органів прокуратури від осіб, які не відповідали вимогам фаховості та доброчесності шляхом атестації прокурорів; упроваджено добір на посади прокурорів зовнішніх кандидатів; ініційовано зміну самої системи добору в прокуратуру; затверджено систему оцінювання якості роботи прокурорів і нові підходи до просування прокурорів по службі, зокрема їхнього професійного розвитку; створено органи прокурорського самоврядування та дисциплінарного провадження; закладено основи удосконалення дисциплінарних процедур та ін.

Уперше затверджено Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [4], у якій чітко визначені стратегічні пріоритети органів прокуратури на найближчі роки з метою приведення процесів функціонування прокуратури до кращих європейських зразків. Стратегія затверджена наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489.

Водночас ще залишаються виклики, які згрупуємо відповідно до узагальнених сфер [5].

1. У контексті вдосконалення реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень:

– невизначеність процесуального змісту функції прокуратури до організації досудового розслідування;

– відсутність єдиного підходу до формування основних пріоритетів діяльності прокуратури;

– недостатність ресурсів для якісного розслідування кримінальних правопорушень;

– відсутність реальних запобіжних механізмів щодо недопущення зловживання процесуальними правами.

2. У контексті запровадження системних інструментів формування кримінальної політики:

– недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності;

– неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації кримінальної політики;

– надмірна забюрократизованість системи кримінальної юстиції;

– обмеження ролі кримінальної юстиції реагуванням на вже вчинені кримінальні правопорушення (реактивна правоохоронна парадигма), недостатній рівень реалізації превентивної функції у діяльності органів кримінальної юстиції;

– слабка координація та злагодженість діяльності органів правопорядку у сфері реалізації протидії злочинності та кримінальної політики за найбільш пріоритетними напрямами.

3. У контексті забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності:

– вдосконалення дисциплінарної процедури відповідно до критеріїв, визначених рекомендаціями GRECO [6], та виконання підпункту 2.5.2.2 пункту 2.5.2 Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки.

Окреслимо ймовірні стадії стратегічного плану удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України.

На першій стадії головним убачаємо проблему забезпечення реалізації функцій прокуратури щодо організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення.

Показником досягнення поставленої цілі є скоординована та злагоджена діяльність прокуратури й ефективне виконання її конституційних функцій.

Варто відзначити також проблему невизначеності процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування, її співвідношення з процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час кримінального провадження відповідно до закону, нагляду за негласними й іншими слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку.

Вирішенням зазначеної проблеми є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», КПК України, які мають бути спрямовані на регламентацію процесуального змісту функції прокуратури щодо організації досудового розслідування.

Показником досягнення поставленої цілі є визначення процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування; розмежування повноважень прокурора та керівників органу досудового розслідування й органу дізнання щодо організації досудового розслідування; встановлення розподілу повноважень щодо цього між керівниками органів прокуратури та прокурорами, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

На другій стадії важливою є проблема відсутності єдиного й узгодженого порядку формування основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку.

Вирішенням зазначеної проблеми є виділення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики, а також формування політики пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування. Це вимагає таких заходів:

1. Визначення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики з урахуванням отриманих результатів досліджень злочинності, проведених на загальнодержавному та регіональному рівнях [7].

2. Розроблення, затвердження й уведення в дію державної Стратегії кримінальної політики,

яка визначатиме довгострокові організаційні, правові, інституційні, міжгалузеві та галузеві заходи щодо протидії злочинності.

3. Підготовка проєкту закону України щодо внесення змін до КПК України, Закону України «Про прокуратуру» з метою встановлення пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування.

4. Узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку.

Показником досягнення поставленої цілі є забезпечення оперативного виявлення найбільш актуальних проблем у системі кримінальної юстиції та розроблення пропозицій для їх вирішення; узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку; визначення раціональних меж використання ресурсів кримінальної юстиції.

Варто відзначити також проблему недостатності ресурсів для якісного розслідування кримінальних правопорушень і необхідності запровадження спеціалізації прокурорів з метою ефективного використання наявних персоналу та ресурсів.

Вирішенням зазначеної проблеми є визначення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації, та застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії кримінального провадження. Це вимагає таких заходів:

1. Розроблення та закріплення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації.

2. Подальший розвиток медіаційних механізмів і створення потрібної інфраструктури. Застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії провадження, альтернативне кримінальній відповідальності у поєднанні з медіацією, відшкодуванням шкоди потерпілому, соціальною реінтеграцією правопорушника.

3. Створення спеціалізованих служб із підтримки потерпілих та сприяння роботі неурядових організацій із надання такої допомоги.

Показником досягнення поставленої цілі є подальший розвиток відновного правосуддя й інших альтернативних шляхів вирішення кримінально-правового конфлікту; спрощення порядку здійснення кримінального провадження, підвищення ефективності реалізації функцій прокуратури за спеціалізованими напрямами.

Розглянемо ще проблему необхідності впровадження механізму конкурентного та прозорого (на основі об'єктивних критеріїв) призначення прокурорів. Слушною ми вважаємо думку В. Кравчука, що професіоналізм, доброчесність та етика прокурорів є ключовими факторами зміцнення авторитету органів прокуратури у суспільстві [8, с. 23]. Належна система кадрового добору, безумовно, допоможе запобігти ймовірним порушенням професійної доброчесності у майбутньому.

Вирішенням зазначеної проблеми є розвиток механізму прозорого та конкурентного (на підставі об'єктивних критеріїв) добору та призначення прокурорів за рахунок упровадження системи «Особистого досьє», у якій можна буде знайти основні особові дані щодо службового просування прокурора, його професійності та доброчесності.

Показником досягнення поставленої цілі є ефективна робота Ради прокурорів України, органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та відповідна система належного добору та призначення прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів [9]. Все це забезпечує підтримку незалежності як системи, так й окремих прокурорів, а також сприяє зростанню довіри до них усередині системи та до прокуратури з боку громадянського суспільства.

Іншою важливою проблемою є недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності; неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації кримінальної політики [10, с. 211].

Вирішенням зазначеної проблеми є проведення аналізу поточної ситуації формування та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності на основі проблемно-орієнтованого підходу з метою формування цілісної загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

Показником досягнення поставленої цілі є узгоджений і системний характер формування і реалізації кримінальної політики, наприклад, Стратегія кримінальної політики; ефективні механізми постійної взаємодії із представниками громадянського суспільства й органами місцевого самоврядування.

Останньою розберемо проблему забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Вирішенням зазначеної проблеми є діджиталізація дисциплінарних процедур і поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій, не менш важливим є впровадження єдиної щорічної системи оцінювання якості роботи прокурора [11]. Це вимагає таких заходів:

1. Упровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів. Діджиталізації дисциплінарних процедур, а також поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій.

2. Удосконалення Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів і розроблення Порядку організації роботи з повідомленнями від викривачів про корупцію в органах прокуратури України.

Показником досягнення поставленої цілі є поліпшення обізнаності суспільства про підстави та процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності; впровадження низки матеріальних і кар'єрних стимулів для прокурорів.

Висновки. Запропоновані рекомендації або не потребують витрат з Державного бюджету України, або потребують незначних додаткових витрат з Державного бюджету України для технічного й організаційного забезпечення діяльності механізму, зокрема, можливим є покриття за рахунок донорської допомоги. Ризиками є тривалий розгляд законопроєктів у Верховній Раді та тенденція до фрагментарних, часто несистемних змін законодавства.

Загалом, потрібно внести зміни у нормативно-правове забезпечення:

1) до Кримінального процесуального кодексу України й інших законодавчих актів щодо забезпечення реалізації функцій прокуратури, а також ефективності їх виконання;

2) до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення механізмів відновного правосуддя.

У результаті можна досягти таких цілей:

– стабільності та послідовності формування кримінальної політики, а також посилення спроможності правоохоронних органів на основі принципів системності, єдності та координації їхньої діяльності з урахуванням структурно-функціонального підходу;

– підвищення ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури;

– об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Література

1. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Історико-правові студії російської пропаганди на прикладі статті «Про історичну єдність росіян та українців». *Scientific principles of knowledge development in the field of modern jurisprudence in the light of military aggression by the RF* : collective monograph. Bratislava : Institute of professional development, 2022. P. 40–67.

2. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Поняття системи правоохоронних органів: формування єдиного підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2022. № 8/2022. С. 22–24.

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT (дата звернення: 27.11.2022).

4. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki (дата звернення: 27.11.2022).

5. Проєкт Плану відновлення України. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/ nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi (дата звернення: 27.11.2022).

6. Fourth Evaluation Round 2nd Compliance Report on Ukraine. URL: https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4 (дата звернення: 27.11.2022).

7. В'юник М.В. Інфографіка застосування Кримінального кодексу України: за даними 2001–2019 років. URL: https://newcriminalcode.org.ua/statistics (дата звернення: 27.11.2022).

8. Кравчук В. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*. 2018. № 4(32). С. 23–29.

9. Висновок № 13(2018) КРЄП: «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів». URL: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322 (дата звернення: 27.11.2022).

10. Дудоров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Макаренков О.Л. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : колективна монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 476 с.

11. Як запобігти корупції у судах, прокуратурі та органах правопорядку: НАЗК проведе обговорення Державної антикорупційної програми. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-zapobigty-koruptsiyi-v-sudah-prokuraturi-ta-organah-pravoporyadku-nazk-provede-obgovorennya-derzhavnoyi-antykoruptsijnoyi-programy/ (дата звернення: 27.11.2022).

Васечко Л. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського

Лашко Є. Є.,
кандидат технічних наук,
фахівець науково-дослідної частини
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського

Савицький О. Ф.,
здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти
за спеціальністю 081 «Право»
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського

УДК 336. 225.682
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.37

УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Григоращенко О. В.

У статті досліджено теоретичні аспекти намагання суб'єктів економіки мінімізувати обсяги співпраці з державою у частині сплати податків. Зауважено, що питання щодо аналізу шляхів несплати податків та протидії цьому явищу не є новим, проте залишається актуальним і нагальним на сьогодні. Автором підкреслено, що діяльність держави у сфері здійснення податкової політики зосереджена на запровадженні, правовому регламентуванні й організації справляння податкових платежів та податків до централізованих фондів коштів держави, саме тому податки встановлюються, змінюються чи скасовуються лише податковими законами, ними ж і регулюються податкові відносини між державою і платниками податків. Зазначено, що не всі дії економічних суб'єктів щодо зменшення податкового навантаження відбуваються з порушенням закону, існують і легальні методи зниження податкових виплат. Розкрито сутність категорій «ухилення від сплати податків» та ««уникнення від сплати податків»; розглянуто базові схеми «втечі від податків» та «ухилення від сплати податків» з порушенням законодавства (податкове шахрайство) або шляхом легалізованих дій (використання прогалин, суперечностей чи винятків у законодавстві). У результаті дослідження було проаналізовано законодавство України (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодекс України) стосовно протиправних дій з ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), за які передбачено настання юридичної відповідальності: фінансової, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Уточнено, що відповідно до кримінального законодавства, коли передбачено підстави не вважати умисним ухиленням від оподаткування, а також звільнення особи від кримінальної відповідальності за певних умов. Зауважено, що сплата штрафу не звільняє осіб від адміністративної чи кримінальної відповідальності за умисне ухилення від сплати податків.

Ключові слова: *сплата податків, «ухилення від сплати податків», «уникнення від сплати податків», схеми ухилення від оподаткування та податкової мінімізації, юридична відповідальність.*

Grigoraschenko O. V. Tax evasion: economic and legal analysis

The article examines the theoretical aspects of the efforts of economic entities to minimize the scope of cooperation with the state in terms of tax payment. It is noted that scientific research on the analysis of ways of non-payment of taxes and countermeasures against this phenomenon is not new, but remains relevant and urgent today. The author emphasizes that the state's activity in the field of tax policy implementation is focused on the introduction, legal regulation and organization of tax payments and taxes to centralized funds of state funds, that is why taxes are established, changed or canceled only by tax laws, and they also regulate tax relations between the state and taxpayers. It is noted that not all actions of economic entities to reduce the tax burden occur in violation of the law, there are also legal methods of reducing tax payments. The essence of the categories "tax evasion" and "tax evasion" has been revealed; the basic schemes of "tax evasion" and "tax evasion" in violation of legislation (tax fraud) or through legalized actions (use of loopholes, contradictions or exceptions in legislation) are considered. As a result of the study, the legislation of Ukraine (Code of Ukraine on Administrative Offenses, Criminal Code of Ukraine, Tax Code of Ukraine) was analyzed in relation to illegal acts of tax evasion, fees (mandatory payments) for which legal liability is provided: financial, administrative or criminal responsibility. It has been specified, in accordance with the criminal legislation, when there are grounds not to be considered as intentional tax evasion, as well as the exemption of a person from criminal liability under certain conditions. It is noted that payment of a fine does not exempt persons from administrative or criminal liability for deliberate tax evasion.

Key words: *payment of taxes, "tax evasion", "tax avoidance", tax evasion and tax minimization schemes, legal liability.*

Постановка проблеми та її актуальність. Діяльність держави у сфері здійснення податкової політики зосереджена на запровадженні, правовому регламентуванні й організації справляння

© Григоращенко О. В., 2022

податкових платежів та податків до централізованих фондів коштів держави. Тому цілком логічно, що податки встановлюються, змінюються чи скасовуються лише податковими законами, ними ж і регулюються податкові відносини між державою і платниками податків. У статті 67 Конституції України визначено, що «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» [7], більш того, значну частину валового внутрішнього продукту становлять саме податки. За статистичними даними, станом на 01.11.2022 рік доходи до державного бюджету України у частині податкових надходжень становили 56,92%. А саме: податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості – 15,58%, податок на доходи фізичних осіб – 8,75%, податок на прибуток підприємств – 6,83%, рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів – 5,16%, внутрішні податки на товари та послуги – 34,50%, акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів – 3,57%, акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів – 2,41%, податок на додану вартість з вітчизняних товарів (з урахуванням бюджетного відшкодування) – 13,79%, податок на додану вартість з імпортних товарів – 14,73%, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції – 1,48%, інші податки та збори – 0,19% [4]. Широке коло вітчизняних учених та практиків констатують зростання кількості «протиправних діянь, які призводять до ненадходження до бюджету країни значних коштів та їх привласнення злочинними елементами, що загалом створює загрозу й економічній безпеці України» [1, с. 127]. Питання щодо аналізу шляхів несплати податків та протидії цьому явищу не є новим, «потребує постійної уваги науковців і практиків крізь призму своєї продуктивності і доцільності» [10, с. 52], а тому залишається актуальним нині. За офіційними даними стосовно розгляду кримінальних проваджень щодо ухилення від сплати податків «у 2021 році щомісяця реєструвалося до 800 кримінальних проваджень, і лише 10% із них передавалися до суду для подальшого розгляду» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми податкового права висвітлюються у працях багатьох українських науковців. О. Васильчишин, А. Вєткін, І. Вільцанюк, В. Вишневський, Д. Долбнєва, І. Кріль, О. Мірошніченко, Л. Парфентій, В. Хоменко, П. Цимбал присвятили свої наукові доробки проблемі запобігання, виявлення, розкриття та попередження податкових правопорушень. Т. Кірсанова, С. Глущенко, М. Казакова висвітлювали теоретичні аспекти мінімізації обсягів співпраці суб'єктів економіки з державою в частині сплати податків. М. Білик, Н. Герасименко, А. Смірнова, І. Золотко досліджували причини та наслідки ухилення від оподаткування.

Мета статті. Головна мета дослідження – дати економіко-правовий аналіз явища «ухилення від сплати податків».

Виклад основного матеріалу. Розкриємо визначення сутності поняття «ухилення від сплати податків» – це сукупність матеріальних дій, бухгалтерських операцій, правових актів, шахрайства та прийомів, які використовують платники або треті особи з метою уникнення податку [12, с. 113]. Провідні фахівці Державної податкової служби України констатують, що «організація схем ухилення від сплати податку стала частиною української бізнес-культури» [5]. Варто зазначити, що не всі дії економічних суб'єктів щодо зменшення податкового навантаження відбуваються з порушенням закону, існують і легальні методи зниження податкових виплат. З метою зниження обсягів сплати податків використовуються в Україні два шляхи:

– «уникнення від сплати податків» (або ще називають «втеча від сплати податків») через зниження обсягу сплачуваних податків (без порушення законодавства) або шляхом легалізованих дій (використання прогалин, суперечностей у законодавстві);

– ухилення від сплати податків (з порушенням законодавства (податкове шахрайство).

Втеча від податкових платежів – «це штучне заниження податкових зобов'язань до такого рівня, за якого оподаткування досягає найменшої величини» [3, с. 21]. Такий процес відбувається без порушення закону і скерований на податкову оптимізацію, податкове планування, мінімізацію податків. Більш того, на сьогодні бізнес активно користується послугами фахівців-консультантів консалтингових фірм у галузі податкової мінімізації. Окреслимо схеми втечі від податкових платежів:

– «зміщення доходу»: за високої граничної норми податкових платежів платник податку відшукує можливості «змістити дохід» до нижчої норми оподаткування;

– «відкладання податку»: платник намагається відстрочити платіж за допомогою бухгалтерських маніпуляцій (перенесення балансових збитків на наступний період, завищення собівартості виробу через зміну методики її обрахунку, вкладання коштів у благодійну діяльність та ін.) та сплатити податок у момент часу, коли інфляційні процеси

в країні вплинуть на зменшення реального обсягу податку порівняно із його номінальною вартістю;

– «податковий арбітраж»: використовується у випадках, коли «різні суб'єкти мають справу з різними нормами податків. Прикладом таких операцій може бути співпраця компанії-резидента і компанії-нерезидента із зони з пільговим оподаткуванням, тобто використання податкових переваг для компаній з офшорних територій. Також можливе проведення цілої низки угод усередині країни, якщо в ній є зони пільгового оподаткування» [3, с. 21].

Отже, зазначені дії підприємницької діяльності в частині втечі від сплати податків не містять юридичних фактів порушення податкового законодавства України. Це легалізовані методи зменшення оподаткування, оскільки «основним джерелом права в Україні є нормативно-правовий акт» [8, с. 11].

Ухилення від сплати податків – це навмисна або ненавмисна дія, яка відтворюється платником податку, що здебільшого відбувається за такими базовими схемами з порушенням податкового законодавства:

– подання завідомо неправдивих даних через заниження доходів, оцінки майна або іншого предмета оподаткування;

– неподання відповідних документів, що потрібні для обрахунку податків;

– неповне надання відповідних документів, що потрібні для розрахунку податків;

– надання не достовірних документів для обчислення податку (приховування доходів, майна та ін.);

– подання не достовірних документів з метою незаконного отримання податкових пільг;

– подання не достовірних документів з метою незаконного отримання преференцій, що суперечить закону;

– приховування інформації щодо втрати підстав для отримання пільг з оподаткування чи неповідомлення про таку;

– неутримування сум податку на доходи фізичних осіб;

– відсутність перерахунків сум податку на доходи фізичних осіб до бюджету.

Основні засади, на яких базується податкове право, включає у себе принцип невідворотності настання юридичної відповідальності у разі порушення податкового законодавства відповідно до закону.

Аналіз Кодексу України про адміністративні правопорушення в межах питання, що досліджується, показав, що адміністративна відповідальність передбачена у таких випадках:

– Стаття 163^1. Порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків.

– Стаття 163^2. Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів).

– Стаття 163^3. Невиконання законних вимог посадових осіб податкових органів.

– Стаття 163^4. Порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи.

– Стаття 164^1. Порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат.

Аналіз Кримінального кодексу України стосовно питання, що досліджується, показав, що кримінально караними є такі дії:

Стаття 212. Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів):

«1. Умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що входять у систему оподаткування, введених у встановленому законом порядку, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності або особою, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана їх сплачувати, якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах.

2. Ті самі діяння, вчинені за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у великих розмірах.

3. Діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені особою, раніше судимою за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), або якщо вони призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів в особливо великих розмірах» [9].

Кримінальним законодавством передбачено підставу не вважати умисним ухиленням від оподаткування, а також звільнення особи від кримінальної відповідальності за таких умов:

– у разі досягнення «податкового компромісу», що відповідає положенням Податкового кодексу підрозділу 9^2 «Особливості уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств

та податку на додану вартість під час застосування податкового компромісу». «Це режим звільнення від юридичної відповідальності платників податків та/або їх посадових (службових) осіб за заниження податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість за будь-які податкові періоди до 1 квітня 2014 року з урахуванням строків давності, встановлених статтею 102 цього Кодексу. Платник податків, який вирішив скористатися процедурою податкового компромісу, під час дії податкового компромісу за такі податкові періоди має право подати відповідні уточнюючі розрахунки податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість, в яких визначає суму завищення витрат, що враховуються у разі визначення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств та/або суму завищення податкового кредиту з податку на додану вартість» [11];

– «якщо такі діяння пов'язані з придбанням (формуванням джерел придбання), створенням, одержанням, використанням об'єктів, щодо яких особою було подано одноразову (спеціальну) добровільну декларацію та сплачено узгоджену суму збору відповідно до підрозділу 9[4] «Особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб» розділу XX Податкового кодексу України в межах складу та вартості об'єктів декларування, зазначеної в одноразовій (спеціальній) добровільній декларації як база для нарахування збору з одноразового (спеціального) добровільного декларування, якщо такі діяння вчинені до 1 січня 2021 року та пов'язані з придбанням (формуванням джерел придбання), створенням, одержанням, використанням об'єктів одноразового (спеціального) добровільного декларування або розпорядженням ними» [9].

Ненавмисні чи необережні дії з ухилення від сплати податку (помилки у разі складання податкової звітності, у разі ведення бухгалтерського обліку тощо) не можуть вважатися ухиленням від оподаткування, бо по суті дії платника податку не мали умислу щодо отримання від них вигоди. Разом із тим відповідно до чинного законодавства він не звільняється від фінансових санкцій. Аналіз Податкового кодексу України в контексті питання, що досліджується, показав, що сплата штрафу (фінансова відповідальність) не звільняє осіб від інших видів відповідальності (адміністративної чи кримінальної) за умисне ухилення від сплати податків, що віддзеркалено у статті 123 цього Кодексу.

Таким чином, протиправні дії з ухилення від сплати податкового зобов'язання є податковим правопорушенням, що передбачає настання юридичної відповідальності: фінансової, адміністративної чи кримінальної.

Підкреслимо, що ненадання відповідним державним органам контролю інформації щодо своєї присутності та ведення підприємницької діяльності в країні, а відповідно й несплата податкових платежів, не стосується порушень податкового законодавства у сфері ухилення від податків, це ознаки тіньової економіки, тобто нелегального підприємництва.

Оскільки все більше випадків ухилення від податків відбувається в українському економічному просторі, то цілком доречним було нещодавнє рішення Державної податкової служби щодо створення у своїй структурі Департаменту податкових розслідувань, діяльність якого безпосередньо пов'язана з дослідженнями схем ухилення від сплати податків.

Висновки. Проведений аналіз найпоширеніших схем уникнення оподаткування дає підстави стверджувати, що проблема несплати податків є актуальною і нагальною не лише для України, а й для інших країн світу. Для повного розуміння проблеми ухилення від сплати податків це явище необхідно розглядати всебічно з трьох ракурсів, таких як: мотиви індивідуальної протиправної поведінки споживача чи підприємства; діяльність державної податкової служби, призначеної для контролю справляння податків; державна політика, що повинна створити ефективну систему оподаткування та правове поле, що дозволить цілеспрямовано протидіяти та запобігати ухиленню від оподаткування. Щодо посилення відповідальності, то, на наш погляд, насамперед потрібно ці кроки здійснювати стосовно фінансової відповідальності, збільшення розмірів штрафів та пені не лише посилить відповідальність платників податків, а й збільшить надходження до державного бюджету. Також доречною є зміна законодавства щодо встановлення адміністративної чи кримінальної відповідальності у розрізі боротьби із новими схемами незаконного ухилення від оподаткування. Вивчення зарубіжного досвіду боротьби з ухиленням від сплати податків та можливості екстраполяції конструктивного досвіду в правовий простір України потребують подальшого наукового дослідження.

Література

1. Васильчишин О.Б. Фінансові злочини у фіскальній сфері як загроза економічній безпеці України. *Світ фінансів*, 2021. № 1(66). С. 124–137. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/42445/1/%D0%92%D0%90%D0%A1%D0%98%D0%9B%D0%AC

%D0%A7%D0%98%D0%A8%D0%98%D0%9D.PDF (дата звернення: 01.12.2022).

2. Воронов В.Ю. Захисний дефект. *Юридична практика,* 2022. № 7–8 (1260–1261). URL: https://pravo.ua/articles/zakhysnyi-defekt/ (дата звернення: 14.12.2022).

3. Глущенко С.В., Казакова М.О. Мінімізаційні податкові схеми: зарубіжна та українська практика. *Магістеріум. Економічні студії*. 2014. Вип. 56. С. 21–25.

4. Доходи держбюджету України. Вебсторінка Міністерства фінансів України. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/ (дата звернення: 01.12.2022).

5. Інтерв'ю Голови Державної податкової служби України Олексія Любченка. Сайт Державної податкової служби України. URL: https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/449487.html (дата звернення: 02.12.2022).

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 11.12.2022).

7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 03.12.2022).

8. Корунчак Л.А. Нормативно-правовой договор: синергетические особенности. *Национальный юридический журнал: теорія и практика*. 2018, август. С. 11–14. URL: http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/4/part_2/2.pdf (дата звернення: 10.12.2022).

9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5.04. 2001 № 2341-III. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top (дата звернення 10.12.2022).

10. Кузьменко Ю.В., Шабага Т.М. Дотримання конституційних засад у процесі прийняття державного бюджету. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 18. С. 50–55.

11. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 25.11.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 14.12.2022).

12. Тупанчески Н.Р. Уклонение от уплаты налогов в сравнительном праве / под ред. В.С. Комиссарова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 246 с.

Григоращенко О. В.,
аспірант кафедри кримінального процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 37.014.25(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.38

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATIONAL ACTIVITY THROUGH THE PRISM OF WAR: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Bokshorn A. V., Voloshanivska T. V.

The purpose of this article is to research current aspects of international cooperation of institutions of higher education of the system of internal affairs (the practice of the Odesa State University of Internal Affairs) in the field of educational activity through the prism of war, as well as to reveal the national strategy of internationalization of higher education in Ukraine. The article examines the prerequisites for the involvement of foreign scientists in teaching in Ukrainian institutions of higher education. Methods of attracting foreign persons with academic degrees to the educational process in Ukraine were determined and the practice of the Odesa State University of Internal Affairs during military operations on the territory of Ukraine was considered. In this study, the authors determined that the internationalization of higher education is taking on the signs of a qualitatively new stage – integration, which accumulates the potential to solve a threefold task: achieving a level of higher education that would meet the needs and demands of modern international society; equalization of the level of national education systems; training of qualified personnel. It is substantiated that the most important manifestation of the internationalization of higher education is international cooperation between universities in the provision of educational services. The processes of globalization, which require a collective mind, consolidation of knowledge and world experience, which is considered as one of the effective ways of developing national education systems, make it difficult to ensure the proper level of cooperation between various institutions and the achievement of the tasks set before educational activities, and therefore require improvement and new approaches to solving urgent problems. The conclusions state that cooperation with international and non-governmental organizations for the purpose of studying and implementing the experience of foreign countries in the field of training police personnel, implementing a mutual exchange of experience on issues of national priority interest of the state, mutual participation in scientific and practical conferences and seminars, implementing exchange of specialists for lecturing, accumulation of educational, methodical and scientific literature, as well as internships with the aim of increasing the level of training of police personnel are important, but not the only areas that need development and improvement in order to establish international cooperation in the Police Department.

***Key words**: internationalization of higher education, involvement of foreign scientists-teachers in the teaching process, international cooperation, globalization of higher education, international cooperation in the field of educational activity.*

Боксгорн А. В., Волошанівська Т. В. Міжнародне співробітництво у сфері освітньої діяльності крізь призму війни: виклики і можливості

Метою цієї статті є дослідження актуальних аспектів міжнародного співробітництва закладів вищої освіти системи внутрішніх справ (практика Одеського державного університету внутрішніх справ) у сфері освітньої діяльності крізь призму війни, а також розкриття національної стратегії інтернаціоналізації вищої освіти в Україні. У статті досліджено передумови залучення іноземних науковців до викладання в українських закладах вищої освіти. Визначено способи залучення іноземних осіб із вченими ступенями до освітнього процесу в Україні та розглянуто практику Одеського державного університету внутрішніх справ під час ведення воєнних дій на території України. У цьому дослідженні авторками визначено, що інтернаціоналізація вищої освіти набуває ознак якісно нового етапу – інтеграції, що акумулює потенціал для вирішення триєдиного завдання: досягнення такого рівня вищої освіти, який би відповідав потребам і запитам сучасного міжнародного суспільства; вирівнювання рівня національних систем освіти; підготовка кваліфікованих кадрів. Обґрунтовано, що найважливішим проявом інтернаціоналізації вищої освіти є міжнародна співпраця між університетами щодо надання освітніх послуг. Процеси глобалізації, які вимагають колективного розуму, консолідації знань і світового досвіду, що розглядається як один із ефективних шляхів розвитку національних систем освіти, ускладнюють забезпечення належного рівня співробітництва між різними інституціями та досягнення поставлених

© Bokshorn A. V., Voloshanivska T. V., 2022

завдань перед освітньою діяльністю, а отже, потребують вдосконалення та нових підходів до вирішення нагальних проблем. У висновках сформульовано, що співпраця із міжнародними та неурядовими організаціями з метою вивчення і впровадження досвіду зарубіжних країн у сфері підготовки поліцейських кадрів, реалізація взаємного обміну досвідом з питань, що становлять загальнонаціональний пріоритетний інтерес держави, взаємну участь у науково-практичних конференціях та семінарах, здійснення обміну фахівцями для читання лекцій, накопичення навчальної, методичної і наукової літератури, а також проходження стажування з метою підвищення рівня підготовки поліцейських кадрів є важливими, однак не єдиними напрямами, які потребують розвитку та вдосконалення задля налагодження міжнародного співробітництва в ОДУВС.

Ключові слова: *інтернаціоналізація вищої освіти, залучення до процесу викладання іноземних науковців-викладачів, міжнародне співробітництво, глобалізація вищої освіти, міжнародне співробітництво у сфері освітньої діяльності.*

Statement of the problem and its relevance. The introduction of martial law as a special regime introduced on the territory of Ukraine by the Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 No. 64/2022 due to the act of military aggression of the Russian Federation became a test for the entire people of Ukraine.

The full-scale war currently underway requires the training of qualified, educated law enforcement personnel. Odesa State University of Internal Affairs (hereinafter – OSUIA) is a leading institution of higher education of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with specific study conditions, which provides graduate training and professional training of personnel for the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police of Ukraine. It is a modern institution of higher education of the European model, which implements innovative educational activities, taking into account the best experience of foreign partners, conducts fundamental and applied scientific research, and for many years has been an integral part of the personnel training system for various divisions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Given the fact that today the education system in Ukraine is in a state of transformation, it is extremely important to take into account and use the experience of foreign specialists in the field of educational activity, even through the prism of war, taking into account innovative methods of teaching and learning in institutions of higher education.

Analysis of recent research and publications. The analysis of current aspects of international cooperation in the field of educational activity and the problems of internationalization of higher education was carried out by both Ukrainian and foreign scientists. Among important studies devoted to the internationalization of higher education, attention should be paid to the scientific work of M. Debych, who conducted a systematic study of the trends and features of the internationalization of higher education in foreign countries [10].

Analysis of the strategy of internationalization of higher education in European countries, determination of their features and differences was carried out by a team of Ukrainian authors (L. Horbunova, M. Debych, V. Zinchenko, I. Stepanenko and O. Shipko) [9]. Worthy of attention for understanding concepts and a comprehensive approach to the internationalization of research by foreign experts on issues of international higher education, in particular: J. Knight, the author of the generally accepted definition of internationalization [1]; F. Altbach and G. de Wit, who examined internationalization through the prism of a global phenomenon in historical retrospect [3], J. Knight, S. Robertson, P. Scott, and others [2–5].

Theoretical and methodological issues of internationalization of higher education were highlighted in the works of the following scientists: M. Boychenko, A. Verbytska, V. Voronkova, O. Nitenko, M. Trebin, and others [6–12]. Given the analysis of scientific research on international cooperation in the field of educational activity and various problems of internationalization of higher education, a number of topical questions that require further scientific research and discussions remain debatable.

The purpose of this article is to research current aspects of international cooperation of institutions of higher education of the system of internal affairs (the practice of the Odessa State University of Internal Affairs) in the field of educational activity through the prism of war, as well as to reveal the national strategy of internationalization of higher education in Ukraine.

Presenting main material. The internationalization of higher education acquires the characteristics of a qualitatively new stage – integration, which accumulates the potential to solve a threefold task: achieving a level of higher education that would meet the needs and demands of modern international society; equalization of the level of national education systems; training of qualified personnel.

By its content, the integration of higher education is a comprehensive convergence of national

education systems, their mutual complementation, the transformation of higher education into a global open social system with civilizational values and goals, flexible connections between its components and elements, the systematicity of the elements themselves, the integrity of higher education, the integrity higher education and the variability of regulatory regulation.

Ensuring a higher education system integrated into the European Higher Education Area and the European Research Area is one of the goals of reforming the higher education system in Ukraine. The formation and improvement of normative and legal regulation of the sphere of higher education, in particular ensuring the quality of education in Ukraine in accordance with European standards, is one of the priorities of the activity of both higher authorities in the field of education and the institutions of higher education.

The formation, taking into account European standards and international experience of a progressive legal framework, primarily regarding the quality of education, is primarily one of the main factors that will ensure the realization of human rights to quality education and one of the main factors of training a qualified specialist.

Institutions of higher education have one of the main missions – this is the creation of the necessary conditions for students of higher education to implement the educational process and obtain knowledge, best experience, as well as qualifications. It is in order to achieve the specified goals of reform in the field of higher education that institutions of higher education need to apply innovative teaching methods and training, taking into account the experience of international partners, while actualizing the implementation of academic mobility and raising the level of training, which meets the needs of modern international society.

International cooperation is an integral part of the activities of the OSUIA. The following are the priority areas of activity of the institution of higher education: preparation of projects and signing of agreements (memorandums, protocols) on cooperation in the field of educational activities with foreign educational institutions, institutions, foundations, international and intergovernmental organizations; expanding contacts in the field of joint implementation of scientific and practical projects, in particular by holding joint international scientific and practical conferences, seminars, trainings, workshops, webinars, round tables; searching and disseminating information on international exchange programs, providing scholarships and grants, establishing an effective exchange of employees and students of higher education with foreign institutions of higher education in order to improve their professional level; achievement of international quality standards in the field of education; formation of a culture of international cooperation among students and teaching staff; cooperation with foreign educational institutions in order to conduct joint scientific research for the needs of the internal affairs bodies of both countries; cooperation with international and non-governmental organizations in order to study and implement the experience of foreign countries in the field of training police personnel; implementation of mutual exchange of experience on matters of national priority interest of the state, exchange of specialists for lectures, accumulation of educational, methodical and scientific literature, as well as internships in order to improve the level of training of police personnel; exchange of scientific and methodical materials.

Despite the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine, the OSUIA actively continues to carry out international cooperation with foreign partners in order to obtain advanced teaching experience and improve the qualifications of teachers, as well as students of higher education. Since the introduction of martial law, the following international events have been held at the university:

– online lecture on the topic: “Domestic violence”, organized by the OSUIA together with the Lithuanian Police School (the speaker of the event was Mindaugas Baranauskas, head of the police activity department of the Lithuanian Police School);

– Speaking Club meeting on the topic “Maintaining human rights during the time of emergency and martial war” (guests of the event: representatives of the EUAM Georgios Pokas; senior adviser on general law enforcement activities of the Regional Representation of the EUAM in Odesa Christian Lippman; senior adviser on criminal investigation; Volodymyr Belenkyi , expert on prosecutor’s office reform);

– Speaking Club meeting on the topic “Activities of representatives of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine within UN peacekeeping operations” (“Activities of representatives of law enforcement agencies of Ukraine in UN peacekeeping operations”), the speaker of the event was the professor of the Department of Cyber Security and Information Support, Doctor of Legal Sciences Volodymyr Pyadyshev;

– Speaking Club meeting on the topic of international law, which is relevant in the conditions of Russian aggression: "International crimes and protection of civilians" (guests of the event: representatives of the EUAM in Odesa – Christian Lippman, senior adviser on criminal investigation, and Volodymyr Belenky, expert on the reform of the prosecutor's office);

– an online lecture with the participation of the adviser/trainer on proper human resource management of the European Union Advisory Mission in Ukraine (EUAM) Martins Tols on the topic "Management of conflicts";

– Speaking Club meeting with native speaker Mark Barnard on the topic "Prospects of work at the FBI Academy in the USA";

– optional online lecture on the topic "Introduction to the American civil legal system". The event was conducted by Tom Glassman, a lawyer from the Ohio District of Kentucky in the United States of America;

– optional online lecture on the topic "Introduction to the US legal system". The event was conducted by Janet K.G. Dickson, Associate Professor of the Department of Legal Sciences of Seattle University School of Law;

– optional online lecture on the topic "Fundamentals of police activity in Germany". The event was conducted by Arndt Kunnecke, professor of public law and politics at the Federal University of Applied Sciences in Public Administration (Brühl) in Germany;

– Speaking Club meeting with the participation of Mark Barnard on the topic "Features of the investigation of criminal cases in the USA";

– an optional lecture with cadets of the faculties – participants of the Speaking club on the topic "The latest trends in the activities of the Lithuanian police in the fight against violence in the immediate environment" with the participation of the deputy head of the Department of Police Activities of the Lithuanian Police School Vilius Velicka;

– optional online class on the topic "Persuasion in normative analysis: the experience of the USA" (the event was conducted by an Associate Professor of the Department of Legal Sciences of Seattle University School of Law Janet K.G. Dickson);

– an optional online class on the topic "Common difficulties in drafting contracts" (the event was conducted by Professor Andrew Turner of the University of Wisconsin in Madison);

– online class on the topic "A brief introduction to the law of human rights" (the event was conducted by an associate professor of the Department of Human Rights of the Faculty of Law and Administration of Nicolaus Copernicus University (Poland) Julia Kapelańska-Pręgowska);

– an optional online class with the participation of Professor Andrew Turner of the University of Wisconsin at Madison on the topic "Basic Components of Effective Contracts";

– online meeting of the rector of the University of Applied Sciences with the rector of the Management Academy of Applied Sciences in the city of Warsaw (Republic of Poland);

– an optional online class with the participation of Associate Professor Paolo Butturini of the University of Verona on the following topics: "Legal education and professions in Italy (individual practice and associated companies)" and "Negotiations and conflict prevention in Italian corporate law";

– training on the basic skills of mediation for cadets and students of the OSUIA, under the leadership of the adviser/trainer on management and personnel management of the EUAM Martins Tols;

– an optional online class with the participation of Professor of Legal Writing (International LLM Program) IIT Chicago-Kent College of Law Lurene Contento on the topic "Fundamentals of the US Legal System";

– classes for police officers of the anti-domestic violence sector and precinct officers of the GUNP police in Odesa region with the participation of the representative of the Advisory Mission of the European Union Nekulai Oprea;

– an online lecture with the participation of professors from the Western Michigan University Thomas M. Cooley Law School for higher education applicants of the Western Michigan University Thomas M. Cooley Law School;

– online meeting of representatives of the European Union and the company Particip with representatives of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and authorities of the Ministry of Internal Affairs regarding cooperation with the NATO Integrity Education Program;

– meeting of a scientific and practical round table on the topic "Interaction of the police with the population on the basis of partnership: Current state and prospects for development" with the participation of representatives of the Consultative Mission of the European Union;

– a working meeting of the rector of the Odesa State University of Internal Affairs with the senior adviser on general law enforcement activities, acting Heads of the Regional Representation of the EUAM in Odesa;

– seminar-training under the program "Police urban warfare tactics and protection of police forces" with the participation of the instructor of police disciplines of the Mountain Police Department of the city of Golden, Colorado, Mr. Steven Tomberlin, for university employees;

– practical seminar-training "Tactics of providing pre-medical care to the wounded in battle" with the participation of the instructor of the volunteer movement "Ten men" project Adriel Stolfuts for students of higher education of the University;

– an optional online class with the participation of University of Wisconsin Law School Professor of Law, Director of the Indigenous Internship Program, Director of the Government and Legislative Clinic Erin Kelly McBride on the topic "Law and Law Enforcement Practice in the United States";

– an optional online class with the participation of the associate professor of the Northeastern University School of Law Stevie Leahy on the topic "The US Legal System";

– the annual international scientific and practical conference "Cybersecurity in Ukraine: legal and organizational issues", in which more than 60 representatives from Ukraine, Turkey, Hungary, Italy, Ireland and Portugal took part;

– a meeting of the management and representatives of the OSUIA with the experts of the EUAM in the field of investigation and prosecution support for international and war crimes (special operational group on international crimes).

During 2022, the employees of the OSUIA also actively participated in various international events, which were also organized by the partners of the OSUIA. Among them, the following can be noted:

– the head of the international cooperation department took part in the work of the International Conference "Modern educational process in the training of law enforcement personnel: innovations, challenges and opportunities" and the Meeting of the Board of the Association of European Police Colleges (Riga, Latvia);

– teachers of the department of tactical-special, fire and physical training of the faculty of training specialists for criminal police units took part in the international educational training "International police training with the use of weapons and tactics", which was held on the basis of the Lithuanian Police School;

– specialists of the international cooperation department held an online lecture for students from the United States of America (Seattle University School of Law) on the topic "Educational process at the Odesa State University of Internal Affairs during the introduction of martial law" and participated in the webinar "Fraud with online payments and skimming", within the CEPOL TOPCOP project;

– the dean of the faculty of training specialists for criminal police units and the associate professor of the department of tactical-special, fire and physical training made a study visit to the Academy of the Ministry of Internal Affairs (Republic of Bulgaria);

– the professor of the department of cyber security and information support took part in the online course "Protection of public places, critical infrastructure and cyber security", which is conducted by the European Union Agency for the Training of Law Enforcement Officers (CEPOL) on the LEEd CEPOL platform;

– psychologist of the psychological support department of the personnel support department of the State Security Service of Ukraine Victoria Dubinyak joined the online event "Day of Mental Health", organized by the EUAM on Reforming the Civil Security Sector of Ukraine with the participation of international, European and Ukrainian experts.

Separately, it should be noted that on October 31, the Constituent Assembly of the Ukrainian Section of the International Police Association (International Police Association – IPA) was held.

During 2022, the following agreements were concluded on the cooperation of OSUIA with foreign institutions of higher education, in particular:

1) Memorandum on cooperation between OSUIA and E-SCIENCE SPACE;

2) Memorandum on cooperation between OSUIA and the Higher School of Management in Warsaw;

3) Agreement on cooperation between OSUIA and Batumi State University named after Shota Rustaveli;

4) Protocol on cooperation between OSUIA and the University of Administrative Service in Bavaria;

5) Agreement on cooperation between the OSUIA and the Academy of the Ministry of Internal Affairs (Republic of Bulgaria);

6) Agreement on cooperation between the OSUIA and the State Police College of Latvia.

Conclusions. Today, the internationalization of higher education is taking on the signs of a qualitatively new stage – integration, which accumulates the potential to solve a threefold task: achieving a level of higher education that would meet the needs and demands of modern international society; equalization of the level of national education systems; training of qualified personnel. Its most important manifestation is international cooperation between universities in the provision of educational services. However, the processes of globalization, which require a collective mind, consolidation of knowledge and world experience,

which is considered as one of the effective ways of developing national education systems, make it difficult to ensure the proper level of cooperation between various institutions and the achievement of the tasks set for educational activities, and therefore require improvement and new approaches to solving urgent problems. In order to ensure a high level of knowledge of students of higher education and bring international cooperation to a radically new level, it is worth working in such areas as:

– organization and participation in the formation of the main directions of international cooperation of the university, taking into account the peculiarities of the modern state policy of the development of international relations;

– activation of participation in international cooperation of students, cadets and teaching staff;

– implementation of grant activities and participation in international grant competitions;

– achievement of international quality standards in the field of education;

– formation of a culture of international cooperation among students and teaching staff;

– cooperation with foreign educational institutions in order to conduct joint scientific research for the needs of the internal affairs bodies of both countries;

– cooperation with international and non-governmental organizations in order to study and implement the experience of foreign countries in the field of training police personnel;

– implementation of mutual exchange of experience on matters of national priority interest of the state, mutual participation in scientific and practical conferences and seminars, exchange of specialists for lectures, accumulation of educational, methodical and scientific literature, as well as internships with the aim of increasing the level of training of police officer's personnel;

– exchange of scientific and methodical materials;

– conducting bilateral (multilateral) scientific and practical events (conferences, seminars, round tables);

– preparation of draft agreements, protocols and programs of bilateral and multilateral cooperation of the university with foreign educational institutions, institutions, foundations, international and intergovernmental organizations in the field of legal education and law enforcement activities.

References

1. Altbach P.G. and De Wit H. Internationalization and global tension: Lessons from history. *Journal of Studies in International Education*. Vol. 19. 2015. No. 1. P. 4–10.

2. Knight J. Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales. *Journal for Studies in International Education*. Vol. 8 (1). 2004. P. 5–31.

3. Knight J. Concepts, rationales, and interpretive frameworks in the internationalization of higher education. / Deardorff D.K., de Wit H., Heyl J.D., &Adams, T. (Eds.). The SAGE handbook of international higher education. 2012. P. 27–42.

4. Robertson S.L. Colonizing the future: Mega-trade deals, education services and global higher education markets. *Futures*. 2017. Pp. 24–33.

5. Scott P. Globalization in Higher Education: Challenges for the 21st Century. *Journal of Studies in International Education*. Vol. 4. 2000. No. 1. Pp. 3–10.

6. Бойченко М. Вплив інтернаціоналізації на розвиток інноваційних процесів в управлінні європейською вищою освітою. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2011. № 2 (8). URL: http://journals.uran.ua/index.php/2306–5532/article/viewFile/18608/16351.

7. Вербицька А.В. Інтернаціоналізація як основний напрям розвитку вищої освіти. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 160–164.

8. Воронкова В. Культура и образование в контексте глобализации. *Культурологічний вісник.* 2002. Вип. 8. С. 84–90.

9. Горбунова Л., Дебич М., Зінченко В., Степаненко І., Шипко О. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду інтернаціоналізації вищої освіти на основі культурно-гуманітарних стратегій (частина ІІ): препринт (аналітичні матеріали). Київ : ІВО НАПН України. 2016. 144 с.

10. Дебич М.А. Інтернаціоналізація вищої освіти: світовий досвід : монографія, Суми : Університетська книга. 2017. 291 с.

11. Нітенко О.В. Інтернаціоналізація вищої освіти як фактор розвитку університету. *Освітологічний дискурс*. 2015. № 2 (10). С. 205–216.

12. Требін М.П. Глобалізація вищої освіти: виклики для України. *Студентська молодь в умовах глобалізації* : матеріали ІІ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 24 квіт. 2015 р.) / відп. за вип. В.В. Кривошеїн. Дніпропетровськ : ЛІРА. 2015. С. 145–151.

Bokshorn A. V.,
Doctor of Philosophy,
Specialist of the International Cooperation Department
Odesa State University of Internal Affairs

Voloshanivska T. V.,
Doctor of Law,
Head of the International Cooperation Department
Odesa State University of Internal Affair

УДК 801.371.39
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.39

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОНЛАЙН-НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ

Васта В. В., Пренько Я. О.

Процеси, що відбуваються у світі, докорінно змінили поняття «навчання» та запровадили в наше життя поняття «онлайн-навчання». Проте це поняття має як свої переваги, так і недоліки, що впливають на ефективність, на вміння та навички здобувачів вищої освіти. Окрім того, подібні процеси впливають і на викладацький склад закладу вищої освіти у зв'язку з тим, що він також є учасником освітнього процесу. Переваги дистанційного навчання є очевидними, наприклад під час вивчення іноземної мови здобувач вищої освіти має можливість онлайн-спілкування з носієм мови або викладачем вищої школи Великобританії. Онлайн-навчання дозволяє здобувачеві вищої освіти пожвавити процес навчання та водночас працювати у звичному для себе режимі та не бути в певних часових рамках. Проте є і недоліки подібного навчання, тому що студент цілковито залежить від наявності інтернет-зв'язку та гаджету, що впливає на якість отриманих знань та ефективність навчання. Ще одним недоліком дистанційного навчання є те, що не всі викладачі вміють працювати з комп'ютерами чи гаджетами під час навчання онлайн. Інша проблема полягає в тому, що викладачеві важко контролювати кожну діяльність і реакцію здобувачів вищої освіти (далі – зво) на матеріал. Це пов'язане з відсутністю навчальних дискусій та відсутністю зво безпосередньо в аудиторії.

Метою цього дослідження є аналіз проблем, які виникають під час онлайн-навчання англійської мови юридичного профілю. У цьому дослідженні використовуються методи, що в майбутньому використовуються для збору даних, за технікою редукції – джерела даних, отримані з наукових статей. Результат дослідження полягає в тому, що онлайн-навчання створює для зво багато викликів. Внутрішні фактори можуть викликати зовнішні проблеми і навпаки. Внутрішні фактори включають мотивацію, ставлення до навчання та особисту практику. Зовнішні чинники, пов'язані із середовищем навколо та включають засоби масової інформації, якими користуються здобувачі, і оточення з боку фінансових проблем і навчального середовища. Саме тому онлайн-навчання ще й досі є проблемним питанням, і потрібні інші рішення для внутрішнього та зовнішнього покращення якості здобутої освіти.

© Васта В. В., Пренько Я. О., 2022

Ключові слова: *онлайн-навчання, завдання, іноземна мова, дистанційне навчання, респондент, фактори впливу.*

Vasta V. V., Prenko Ya. O. Problem issues of online education of foreign language learning for legal advice

The processes taking place in the world have fundamentally changed the concept of "learning" and introduced the concept of "online learning" into our lives. However, this concept has both its advantages and disadvantages, which affect the efficiency, abilities and skills of higher education students. In addition, similar processes affect the teaching staff of the institution of higher education, due to the fact that they are also participants in the educational process. The advantages of distance learning are obvious, for example, when learning a foreign language, a student of higher education has the opportunity to communicate online with a native speaker or a teacher of a UK higher education institution. Online education allows a student of higher education to revive the learning process and, at the same time, to work in his usual mode and not be in certain time frames. However, there are also disadvantages of such training, because the student is completely dependent on the presence of an Internet connection and a gadget, which affects the quality of the acquired knowledge and the effectiveness of training. Another disadvantage of distance learning is that not all teachers know how to work with computers or gadgets during online learning. Another problem is that it is difficult for the teacher to control every activity and reaction of students of higher education to the material. This is due to the lack of educational discussions and the absence of a meeting directly in the classroom.

The purpose of this study is to analyze the problems that arise during online learning of the English language of the legal profile. This study uses the methods that, in the future, are used to collect data, based on the reduction technique as data sources obtained from scientific articles. The result of the research is that online learning creates many challenges for student. Internal factors can cause external problems and vice versa. Internal factors include motivation, attitudes toward learning, and personal practice. External factors related to the environment around and include the mass media used by the applicants and the environment, from the financial problems

and the learning environment. That is why online learning is still a problematic issue, and other solutions are needed to improve the quality of education both internally and externally.

***Key words**: online learning, task, foreign language, distance learning, respondent, influencing factors.*

Вступ. Онлайн-навчання є адаптованою системою здобуття знань, умінь і навичок та певною мірою превентивним методом захисту зво від небезпеки, що постала перед закладами вищої освіти та тими, хто в них навчається. Необхідно провести адаптацію як відповідь на зміну системи навчання від традиційної до онлайн-навчання. Ідея адаптації до онлайн-навчання є обов'язковою. Це полягає в тому, щоб запустити освіту вдома, щоб зробити її безпечною та ефективною з боку захисту та водночас не знівелювати роль освіти в нестабільні часи [5; 6]. Проблеми зво – це проблеми, з якими вони стикаються, які в майбутньому впливатимуть на їхній успіх. Використання технологій як засобу навчання під час онлайн-навчання має багато позитивних наслідків у сфері освіти [4]. Використання технологій як засобу викладання та навчання є звичним явищем і широко застосовується в цю епоху. Крім того, справді корисно розвивати у студентів інтерес до навчання і розуміння вивченого матеріалу.

Попередні дослідження виявили певні недоліки роботи викладачів з комп'ютерами чи гаджетами під час онлайн-навчання [7]. Можливості представників вищої освіти у знаннях соціальних мереж і гаджетів максимізують навчальну діяльність та роблять заняття більш цікавим та спрямованим на позитивний результат. Є також проблема контролю будь-якого виду діяльності зво та ефективне засвоєння ними навчального матеріалу. Це пов'язане з відсутністю навчальних дискусій та відсутністю зво безпосередньо в навчальній аудиторії. Було проведено кілька досліджень, щоб з'ясувати проблеми та труднощі у вивченні іноземної мови професійного (юридичного) спрямування онлайн. Виявили, що більшість зво Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ не були задоволені використанням методу онлайн-навчання, оскільки не досягли очікуваного прогресу у вивченні мови таким чином. Було також виявлено, що месенджер WhatsApp та медіаплатформа Zoom були найкращими додатками для проведення онлайн-навчання викладачами. Однак кожна активність, яка ділиться та виконується на цій платформі, спричиняє кілька помилок у випадках, коли повідомлення накопичувалися до неконтрольованих масштабів. Крім того, дослідження показало, що лише 18% зі 184 респондентів не виявили жодних проблем під час онлайн-навчання. Було виявлено, що 13% здобувачів вищої освіти не змогли отримати доступ до посилання на онлайн-екзамен і мають проблеми з підключенням до Інтернету.

Водночас попередні дослідження доводили, що вивчення іноземної мови юридичного профілю через онлайн-медіа має свої переваги і недоліки. Технічні та індивідуальні проблеми були найбільш поширеними проблемами під час онлайн-навчання. Це пов'язане зі здатністю будь-якої людини користуватися Інтернетом. Крім того, у разі вивчення іноземної мови професійного спрямування онлайн викладач повинен час від часу вдосконалювати дизайн і зміст навчальних завдань. Водночас, коли йдеться про велику кількість здобувачів вищої освіти, які потребують контролю під час онлайн-навчання, зво потрібно направляти у виконанні завдань та виявляти помилки.

Онлайн-навчання визначається як процес, який ґрунтується на використанні технологій і засобів, а саме цифрових технологій, таких як блоги, підкасти, програмне забезпечення та ігрові технології, що сприяють вивченню іноземної мови [8]. Навчання в онлайн-середовищі визначається як навчальна діяльність, у якій комп'ютери використовуються переважно для обміну або отримання інформації, пов'язаної з матеріалом, що виконується на основі електронної взаємодії. Онлайн-навчання також визначається як навчання, на яке більшою мірою впливає контакт із контентом, та навчання з використанням цифрових технологій. Онлайн-навчання залучає здобувачів вищої освіти до викладання та навчальної діяльності. Студенти повинні бути готові та здатні зрозуміти, що їм потрібно підготуватися до навчання на належному рівні, щоб отримати знання, що і є безпосереднім результатом навчання. Здобувачі вищої освіти повинні адаптуватися до нового етапу навчання та сприймання інформації, яка покладається на електроніку для онлайн-навчання.

Онлайн-навчання має дві основні характеристики: розмиту активну участь здобувачів вищої освіти та обов'язкове виконання завдань. Крім того, стверджується, що розмита активна участь виникає через те, що важко досліджувати активних учнів, просто оцінюючи їх, написавши допис на дискусійному форумі та виконавши онлайн-тест [9]. Є багато факторів, таких як обов'язкове

виконання завдань, навчальні курси, доступ до Інтернету, які можуть вплинути на залучення та участь здобувачів вищої освіти у процесі онлайн-навчання. Крім того, студенти стикаються з проблемами через низку факторів, таких як: академічні здібності, доступ до Інтернету та наявність технологічних проблем у процесі онлайн-навчання. Проблеми, з якими стикаються здобувачі вищої освіти під час онлайн-навчання, включають нестабільне підключення до Інтернету, фінансові проблеми та низьку цифрову грамотність.

Виклад основного матеріалу. У цьому дослідженні використовуються бібліотечні методи дослідження з використанням дослідницьких процедур як орієнтирів. Задля об'єктивного результату варто використовувати техніку редукції, щоб визначити, які дані слід включити, а які виключити. Визначення деяких основних проблем, з якими стикаються здобувачі вищої освіти під час онлайн-навчання, є метою бібліотечного дослідження як методу з процедурою літературного дослідження.

Дані для аналізу були зібрані з різних опублікованих статей на Google Scholar і Research Gate. Зібрані статті використовувалися з 2000 по 2020 рік. Було вибрано деякі журнали, пов'язані з факторами, які визначали проблеми з вивченням англійської мови під час онлайн-навчання, у тому числі під час спалаху пандемії COVID-19 з Google Scholar, Research Gate та національно акредитованих журналів.

Для підтримки цього дослідження також було зібрано деяку додаткову інформацію з кількох книг. Вибрані джерела були важливими для теми цього звіту, якою було вивчення іноземної мови юридичного профілю онлайн. Результати цього дослідження поділяються на дві групи, а саме: 1) внутрішні фактори, які включають мотивацію, ставлення до предмета, власну відповідальність, особисту практику; 2) зовнішні фактори, які включають фінанси та навчальне середовище.

Головне, чого хочуть здобувачі вищої освіти в онлайн-навчанні, – це навчитися бути інтерактивними. Під час офлайн-навчання учні безпосередньо взаємодіють віч-на-віч зі своїми друзями чи викладачем, але під час онлайн-навчання та ж сама взаємодія здійснюється за допомогою посередників у формі гаджету. Здатності до вивчення мови, особливо англійської, для кожного здобувача вищої освіти різні. Студенти можуть мати однакові комунікативні цілі, але ефективність у вивченні мови може бути різна. Деякі фактори, які мають значення для вивчення мови, походять як зсередини студентів, так і ззовні студентів. Класифікація факторів також включає мотивацію, ставлення та звички до навчання. Різниця – це лише джерело факторів. Внутрішні фактори випливають із індивідуальної здатності здобувачів вищої освіти вивчати мову, тоді як зовнішні фактори походять від зовнішньої ситуації.

Дослідження показують такий результат: до епохи пандемії більшість здобувачів майже не отримували доступу до онлайн-навчання, що стало причиною багатьох проблем, з якими їм доводиться стикатися під час онлайн-навчання. Ця частина виявляє проблеми з мотивацією, ставленням, звичками до навчання та особистої продуктивності. Відомості про мотивацію та ставлення до навчання, особисту практику, а також навчальні звички є внутрішніми факторами з огляду на здібності здобувачів вищої освіти. Виявлення фінансових проблем і наявність технологічних труднощів віднесено до категорії зовнішніх факторів.

Онлайн-навчання показало низьку мотивацію, пов'язану з низьким ставленням до вивчення мови [10]. Втрата мотивації відбувається, коли здобувачі вищої освіти втрачають навички управління часом через навчальне середовище, яке не дозволяє навчатися у сприятливих умовах. Онлайн-навчання має велике значення для підтримки мотивації студентів. Навіть втрата мотивації відбувалася через відсутність повторень, коли траплялися труднощі, такі як затримка голосу, нечіткі зображення та низький рівень сигналу. Онлайн-навчання передбачає багато завдань, щоб упоратися з дедлайнами, що змушує студентів виконувати завдання та призводить до вигорання [10]. Нині гостро обговорюється вплив онлайн-навчання на здобувачів вищої освіти. Негативні дослідницькі прояви, що виявлені у мотивації та залученості до процесу вивчення мови, були пов'язані у тому числі і з режимом навчання. Цей факт показує, що педагогам необхідно створювати відповідне середовище під час онлайн-навчання, яке сприятиме більш високій ефективності у процесі засвоєння нового матеріалу.

Виходячи з попередньо розглянутих досліджень, момент мотивації пов'язаний з іншими факторами, особливо у ситуації, яка пов'язана з комфортом здобувачів вищої освіти під час вивчення мови. Чим комфортнішим буде навчання, тим вищою буде навчальна мотивація, яку можуть отримати здобувачі вищої освіти. За відповідними спостереженнями комфортне навчальне середовище базується на: меншій кількості завдань для самоопрацювання, якісному підключенні до Інтернету та зацікавленості та вмотивованості

здобувачів вищої освіти. Дослідження показали, що 55,17% респондентів не погоджуються з тим фактом, що онлайн-навчання забезпечує якісну освіту. Понад 50% вважають онлайн-навчання обтяжливим. Результати дослідження показують, що онлайн-навчання є менш ефективним і не відповідає їхнім очікуванням. Пояснення щодо даних, пов'язаних з мотивацією здобувачів вищої освіти, стосується того, як на успішність зво та мотивацію в процесі навчання впливають інші фактори.

Під час дистанційного навчання було також виявлено, що початкові здібності студентів-юристів стали низькими, оскільки онлайн-навчання, ймовірно, буде упередженим, а підготовка триватиме лише короткий час [4]. Це призводить до неготовності до онлайн-навчання. Упередженість означає, що онлайн-навчання створює інше розуміння, а значення матеріалів сприймається по-різному. Короткий час підготовки викликав незадоволення і нерозуміння процесів та змусив їх вважати, що онлайн-навчання не викликає довіри.

Ця неготовність створює погане ставлення до онлайн-навчання [4]. Більшість закладів вищої освіти, які не готують здобувачів вищої освіти до онлайн-навчання, демонструють недостатню кількість навчальних засобів і систем. Негативне ставлення до навчання через несприятливе навчальне середовище спричинене тим, що здобувачі вищої освіти навчаються вдома у невідповідних умовах. З результатів проведених досліджень зво вважають онлайн-навчання чимось, що їх просто займає, не даючи реальних орієнтирів щодо того, на яке майбутнє вони хочуть орієнтуватися. Результати попередніх досліджень показують, що зво мають погане ставлення до навчання через неготовність до процесу навчання. Це пов'язано з приміщенням і підготовленістю. Здобувачі вищої освіти втрачають увагу та віру в онлайн-навчання, що спричинено ситуацією, яку вони вважають несприятливою для покращення їхнього розуміння дисципліни та ефективності навчання.

З огляду на ситуацію, що склалася, та за показниками дослідження зво з низькими здібностями та мотивацією до розуміння предмета відстають від програми та сприймають навчальний матеріал на низькому рівні під час онлайн-навчання.

Окремого розгляду потребує тема сприятливого навчального середовища. До таких факторів належать певні сімейні обставини (піклуання про своїх молодших братів і сестер, допомога сім'ї чи батькам у виконанні домашніх справ). Ці причини призводять до того, що студенти-юристи не зосереджені на навчанні онлайн.

З аналізу можна зробити висновок, що ефективність процесу онлайн-навчання англійської мови потрібно покращувати та розвивати, оскільки навчальна діяльність онлайн продовжує працювати під час пандемії. Аналіз показує, що важливо підтримувати ставлення та увагу здобувачів вищої освіти під час процесу онлайн-навчання в новому середовищі, наприклад удома, оскільки це дуже відрізняється від занять у закладі вищої освіти за безпосередньої участі у цьому процесі викладача.

Висновки. Онлайн-навчання створює для здобувачів вищої освіти достатню кількість проблем. На процес навчання впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. Внутрішні фактори можуть стати причиною появи зовнішніх проблем і навпаки. До проблемних питань дистанційного навчання належать мотивація, ставлення до навчання, звичка до навчання, відсутність соціалізації та гаджеталізація життя. Зовнішні фактори пов'язані з оточенням. Зовнішні фактори включають засоби масової інформації, якими користуються здобувачі вищої освіти, а також навколишнє середовище (певні фінансові або сімейні проблеми).

Проте онлайн-навчання має і свої переваги, а саме наслідує очне навчання та є максимально наближеним до нього. Під час такого навчання важливо бути самоорганізованим, а не просто дисциплінованим. Усі учасники процесу повинні перебувати в освітньому спілкуванні. Серед суттєвих переваг онлайн-навчання є те, що здобувачі вищої освіти мають можливість здобувати освіту з будь-якої точки світу, доступність навчальних матеріалів, мобільність та зв'язок з викладачам як онлайн, так і офлайн, розвиток навичок самоосвіти та об'єктивність оцінювання знань здобувачів вищої освіти.

Література

1. Антонов Г. Дистанційне навчання: мода чи потреба? *Освіта України*, 2003. 4 квітня. № 25. С. 10.

2. Закон України «Про національну програму інформатизації». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80.

3. Биков В.Ю., Кухаренко В.М., Сиротенко Н.Г. Технологія розробки дистанційного курсу : навчальний посібник / Биков В.Ю., Кухаренко В.М., Сиротенко Н.Г. та ін. ; за ред. В.Ю. Бикова, В.М. Кухаренка. Київ : Міленіум, 2008. 324 с.

4. Ali M.K., & Maksum H. Utilization of E-Learning-Based ICT Learning Using the Google Classroom Application. *Journal of Education Research and Evaluation*, 2020. 4, 373. URL: https://doi.org/10.23887/jere.v4i4.29181.

5. Chang T.Y., Hong G., Paganelli C., Phantumvanit P., Chang W.J., Shieh Y.S., & Hsu M.L. Innovation of dental education during COVID-19 pandemic. *Journal of Dental Sciences,* 2020. 155. URL: https://doi.org/10.1016/j.jds.2020.07.011.

6. Kkese E. McGurk effect and audiovisual speech perception in students with learning disabilities exposed to online teaching. *Medical Hypotheses,* 144 July. URL: https://doi.org/10.1016/j.mehy.2020.110233.

7. Efriana L. Problems of Online Learning during COVID-19 Pandemic in EFL Classroom and the Solution. *Journal of English Language Teaching and Literature,* 2 (1). URL: https://jurnal.stkipmb.ac.id/index.php/jelita/article/view/74.

8. Garavan T.N., Carbery R., Malley G. & Donnell D. Understanding participation in e-learning in organizations: a large-scale empirical study of employees. *International Journal of Training and Development,* 14(3), 155–168. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-2419.2010.00349.x.

9. Shetu S.F., Rahman M.M., Ahmed A., Mahin M.F., Akib M.A.U., & Saifuzzaman M. Impactful e- learning framework: A new hybrid form of education. *Current Research in Behavioral Sciences.* URL: https://doi.org/10.1016/j.crbeha.2021.100038.

10. Ramkissoon P., Belle L.J., & Bhurosy T. Perceptions and experiences of students on the use of interactive online learning technologies in Mauritius. *International Journal of Evaluation and Research in Education.* URL: https://doi.org/10.11591/ijere.v9i4.20692.

Васта В. В.,
викладач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Пренько Я. О.,
викладач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.40

СУЧАСНІ СПОСОБИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІЗИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ПРАВООХОРОНЦІВ В УКРАЇНІ

Біла В. М., Мох Т. П., Коломієць Ю. М.

Стаття присвячена проблемі фізичної підготовки як однієї зі складових частин системи підготовки поліцейських. У закладах вищої освіти системи МВС України здійснюється підготовка курсантів та курсанток, які в майбутньому будуть призначені на посади в підрозділи Національної поліції України. Таким чином, підготовка курсантів та курсанток – у майбутньому офіцерів поліції – передбачає необхідність належної фізичної підготовки. У системі фізичної підготовки поліцейських виділяють: загальну фізичну підготовку та спеціальну фізичну підготовку. Загальна підготовка включає у себе: гімнастику, легку атлетику, марш-кидки, плавання та ігрові види спорту тощо. До спеціальної фізичної підготовки належить: оволодіння прийомами фізичного впливу, навичками подолання штучних та природних перешкод, прикладного плавання та виконання спеціальних вправ.

Спеціальна фізична підготовка спрямована на збереження та зміцнення здоров'я, загартовування організму, здатності до перенесення великих фізичних навантажень, виховання звички до регулярних занять фізичними вправами, усунення недоліків у фізичній підготовленості та цілеспрямований розвиток окремих фізичних якостей, корекцію особливостей будови тіла: ваги тіла, осанки.

На сьогодні працівники поліції разом з військовими несуть службу в зонах ведення активних бойових дій, виконуючи розосереджені по місцевості, незалежні один від одного підрозділи, які діють далеко від дружніх медичних закладів, а транспортування поранених тривале, досить часто відбувається із запізненнями. Саме в таких умовах важливим є стан фізичної підготовки поліцейських, оскільки від умінь та здібності працівників залежить життя не лише правоохоронців, а й населення загалом.

Таким чином, питання спеціальної фізичної підготовки набуває все більшої актуальності. Отже, виникає необхідність у застосуванні працівниками НПУ: спеціальних знань, вмінь та навичок, заходів фізичного впливу, прийомів самозахисту, рукопашного бою, обеззброєння та затримання осіб, забезпечення особистої безпеки працівників Національної поліції під час виконання службових обов'язків; виконання спеціальних вправ; вдосконалення фізичних якостей:

– витривалості, швидкості реагування, спритності, формування психічних якостей. Наприклад: психічної стійкості, концентрації та переключення уваги, швидкості оперативного мислення, точності ймовірного прогнозування тощо;

– забезпечення працездатності та надійності організму через досягнення високого рівня функціонування систем і органів, які отримують найбільше навантаження під час службової діяльності;

– здійснення низки заходів для підвищення витривалості організму у несприятливих умовах професійної діяльності. Наприклад: в умовах високої чи низької температури зовнішнього середовища, високогір'я, під час тривалого перебування у приміщенні, автомобілі, літаку, засобах індивідуального захисту, в умовах служби в нічний час, роботи з представниками специфічного середовища – правопорушниками, формування професійних рис характеру: сміливості, рішучості, витриманості, впевненості у власних силах.

Ключові слова: *спеціальна фізична підготовка, навички та уміння, що є важливими у підготовці майбутніх поліцейських, загальна фізична підготовка, удосконалення вивчення дисципліни, спеціальна фізична підготовка.*

Byla V. M., Moh T. P., Kolomiets Yu. M. Modern methods of improvement of physical preparation of future law enforcement officers in Ukraine

The article is devoted to the problem of physical training, as one of the components of the police training system. Since the higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine train male and female cadets who will later be appointed to positions in units of the National Police of Ukraine. Thus, the training of male and female cadets in the future as police officers requires proper physical training. In the system of physical training of police officers, the following are distinguished: general physical training and special physical training. General training includes: gymnastics, athletics, marching throws, swimming, and game sports, etc. Special physical training includes: mastering techniques of physical impact, skills for overcoming artificial and natural obstacles, applied swimming, and performing special exercises.

Special physical training is aimed at preserving and strengthening health, hardening the body, the ability

© Біла В. М., Мох Т. П., Коломієць Ю. М., 2022

to bear heavy physical loads, instilling the habit of regular physical exercises, eliminating deficiencies in physical fitness and purposeful development of individual physical qualities, correcting body structure features: body weight, posture.

Today, police officers, together with the military, are serving in active combat zones, performing geographically dispersed, independent units that operate far from friendly medical facilities, and the transportation of the wounded is long, quite often with delays. It is in such conditions that the state of physical training of police officers is important, since the life of not only law enforcement officers, but also the population as a whole depends on the skills and abilities of employees.

Thus, the issue of special physical training is becoming more and more relevant. Since there is a need for NPU employees to apply:

– special knowledge, skills and abilities, physical impact measures, self-defense techniques, hand to hand combat, disarmament and detention of persons, ensuring the personal safety of National Police employees during the performance of official duties; performance of special exercises;

– improvement of physical qualities: endurance, speed of reaction, dexterity, formation of mental qualities. For example: mental stability, concentration and switching of attention, speed of operational thinking, accuracy of probable forecasting, etc.;

– ensuring the efficiency and reliability of the organism through the achievement of a high level of functioning of systems and organs that receive the greatest load during official activities, implementation of a number of measures to increase the endurance of the body in adverse conditions of professional activity. For example: in conditions of high or low temperature of the external environment, high mountains, during a long stay indoors, in a car, in an airplane, in personal protective equipment, in conditions of service at night, working with representatives of a specific environment – criminals, formation of professional character traits: courage, determination, endurance, self-confidence.

***Key words**: special physical training, skills and abilities that are important in the training of future police officers, general physical training, improving the study of the discipline, special physical training.*

Актуальність теми роботи полягає в тому, що значну увагу видатні науковці приділяють проблемі набуття курсантами вищих закладів освіти системи МВС відповідного рівня фізичної підготовки, а саме загальної і спеціальної, також здобуття навичок з тактики та вогневої підготовки в університеті. Особливо у сучасних реаліях, внаслідок яких виникли складні умови професійної діяльності, що просто зобов'язують майбутніх офіцерів поліції мати відмінне здоров'я, володіти витривалістю, силою, спритністю, швидкістю реакції, ідеальною координацією рухів, витривалістю, самоконтролем – важливими психофізіологічними якостями не лише під час занять в університеті, а й у майбутньому під час службової діяльності.

Нині практично всі сучасні науки керуються системним підходом, важливим аспектом якого є розробка нового принципу використання – створення унікального і більш оптимального підходу до його пізнання і застосування в будь-якому дослідницькому процесі, гарантія повної і цілісної інформації та розуміння тих процесів, які ми безпосередньо виконуємо.

Так, безпосередня ефективність системи вищої освіти залежить не тільки від її внутрішніх ресурсів, але і від зовнішнього впливу низки об'єктивних і суб'єктивних факторів, що створюють прямий або непрямий, стимулюючий чи гнітючий вплив на систему, її роботу загалом або її окремих компонентів, що вказує на наявність організаційної функції системи. Наприклад: ступінь організації освітнього процесу в ЗВО; реальний час, що відведений дисципліні «Спеціальна фізична підготовка»; наявність і рівень підготовки педагогів. Таким чином, завдання, що на сьогодні стоять перед кафедрами фізичного виховання, спеціальної фізичної підготовки та спорту, визначають необхідність постійного пошуку шляхів оптимізації навчального процесу з фізичної підготовки в закладах вищої освіти з метою досягнення якісного результату. Це теж означає, що варто розглянути питання про посилення фізичної підготовки і у вищій школі через необхідність адаптації наявної системи до актуальних вимог та впровадження навчання відповідно до європейських зразків. Отже, саме завдяки фізичній підготовці майбутні офіцери зможуть виконувати свої професійні обов'язки у сучасних умовах повною мірою.

Сучасні дослідники фізичного виховання поліцейських, зокрема В.С. Селюков, Р.О. Кушніренко, Д.В. Константинов, розуміють фізичне виховання як один із напрямів підготовки майбутніх поліцейських. Вони зазначають, що розвиток фізичної культури та спорту в поліцейських є досить актуальним питанням, особливо під час їхньої підготовки.

Метою дослідження є детальне вивчення та аналіз наукових праць на тему спеціальна фізична підготовка; акцентування уваги на важливості такої підготовки саме в умовах воєнного стану, оскільки така тема ще не була досить досліджена; розроблення пропозицій, а також різноманітного роду вказівок для покращення інформування населення про необхідність здобуття відповідних навичок; окреслення необхідності створення спеціалізованого курсу занять з фізичної підготовки в умовах воєнного стану як для мирного населення, так і для військовослуж-

бовців, оскільки кожен має бути досить обізнаний у цій сфері, позаяк наше життя та здоров'я залежить лише від нас, а у разі постійної небезпеки та загрози необхідність лише підвищується.

Для виконання такої мети поставлені такі завдання:

1) детальне вивчення наукових праць зі спеціальної фізичної підготовки;

2) розробка пропозицій, вказівок для інформування населення про необхідність вивчення та засвоєння навичок зі спеціальної фізичної підготовки;

3) визначення важливості спеціальної фізичної підготовки для курсантів та курсанток у закладах вищої освіти системи ЗВО МВС України в умовах воєнного стану.

Щоб адаптувати систему ФП до сучасних вимог тактики правоохоронних органів, науковці врахували основні засоби оптимізації навчального процесу, тобто дії викладача, які свідомо націлені на підвищення ефективності тренувань з часом і зусиллями.

Йдеться не про окремі засоби оптимізації, а про систему методів, що охоплює всі основні складники процесу навчання – його завдання, зміст, методи, інструменти, форми організації, аналіз результатів навчання і багато іншого. Якщо ми знайдемо найкращі варіанти поєднання для всіх цих компонентів, можна буде якісно оптимізувати систему фізичної підготовки майбутніх працівників системи МВС.

Тому програми професійного навчання мають ґрунтуватися на типових програмах з фізичної підготовки з обов'язковим відображенням вимог до конкретного майбутнього фахівця і побудованої поетапно взаємозалежності та мають крокувати в ногу з іншими фаховими дисциплінами. Це означає, що модель системи фізичної підготовки курсанта повинна бути насичена компонентами, які вирішать проблему надбання професійних навичок та умінь майбутнім поліцейським [1].

Спеціальна фізична підготовка для працівників правоохоронних органів є необхідною частиною професійної підготовки та науково обґрунтованою структурованою системою фахової підготовки. Одна з проблем, яка виникає, – це переоцінка можливості використання спеціальної спортивної підготовленості в фізичному протистоянні злочинним діям. Зрозуміло, що висококваліфікований спортсмен може мати перевагу перед правопорушником, але одночасно слід зважати і на негативні фактори:

– спорт виховує потребу в додержанні правил і гуманності поведінки;

– «заходи фізичного впливу» спортивних дисциплін обмежують пошкодження окремих суглобів, органів та частин тіла;

– деякі умови щодо використання спортивних прийомів можуть бути неприйнятними до умов самозахисту. Так, стереотипи поведінки та потенціал можливостей спортсмена в окремих випадках можуть зашкодити захисним діям. Наприклад, удар у пахову зону не допускається в підготовці, а його використання супротивником в умовах самозахисту може мати негативні наслідки як з причини неочікуваності, так і з причини непідготовленості навичок захисту від нього [2, с. 138].

На сьогодні в закладах вищої освіти системи МВС України наявні такі нормативи, які допомагають викладачу якісно оцінити фізичні здібності курсантів. Ці нормативи постійно змінюються, регулюються Міністерством внутрішніх справ з метою покращення оцінки здобувачів освіти.

У перелік цих завдань входить комплекс з різних нормативів, до кожного з яких встановлено час та кількість підходів. Також кожний норматив має певні вимоги, які є обов'язковими до виконання (табл. 1).

На поточний момент у зміст спеціальної фізичної підготовки працівників органів внутрішніх справ включено:

1) основи організації та методики фізичної підготовки (загальна характеристика; основні методичні принципи; структура та організація практичних занять; заходи безпеки на заняттях; загальні правила проведення самостійних занять; самоконтроль; гігієна занять; засоби відновлення тощо);

2) розвиток фізичних якостей;

3) заходи фізичного впливу (особливості використання; правомірність);

4) загальні основи методики вивчення і вдосконалення прийомів фізичного впливу (правила страховки партнера, стійки, удари, больові прийоми, задушливі прийоми, кидки, захисні дії від ударів ногами, звільнення від захоплень);

5) захисні дії проти озброєного правопорушника (захисні дії у разі загрози холодною зброєю; захисні дії у разі загрози вогнепальною зброєю; захисні дії у разі загрози підручними засобами; використання підручних засобів у фізичному протиборстві з правопорушником);

6) силове затримання правопорушника (правомірність дій; затримання за допомогою больових прийомів, задушливих прийомів, кидків, конвоювання, зовнішній огляд, надягання наручників) [3].

Також правоохоронці вивчають тактику взаємодії між співробітниками, освоюють уміння володіння зброєю, оволодівають знаннями основ долікарняної допомоги, криміналістики, кримінології та інших правових дисциплін. Проте в умовах воєнного стану потрібно, щоб усі ці аспекти були спрямовані на підготовку поліцейських до умов цього стану. Майбутні поліцейські повинні бути

Таблиця 1

№ з/п	№ нор-ву	Контрольні вправи, оцінювання	Нормативи та оцінки					
			чоловіки			жінки		
			«5»	«4»	«3»	«5»	«4»	«3»
1.	**1.**	**Підтягування на перекладині (разів)**	**15**	**13**	**11**			
2.	2.	Згинання та розгинання рук в упорі лежачи (разів)	55	50	40	25	20	15
3.	3.	Комплексна силова вправа (кількість разів за 1 хв.)	60	55	50	40	35	30
4.	4.	Біг 100 м (с)	13,5	14,0	14,5	16,0	16,5	17,0
5.	5.	Біг 1000 м (хв. с)	3,30	3,45	4,00	4,10	4,30	4,50
6.	6.	Біг 2000 м (хв. с)	-	-	-	10,00	10,30	11,10
7.	7.	Біг 3000 м (хв. с)	12,30	13,00	13,30	-	-	-
8.	8.	Стрибок у довжину з місця (см)	245	235	220	190	180	170
9.	9.	Човниковий біг 10 х 10 метрів (с)	27,0	28,0	29,0	30,0	31,0	32,0
10.	13.	Піднімання тулуба із положення лежачи (разів за 1 хв)	50	45	40	40	35	30
11.	14.	Згинання і розгинання рук в упорі на брусах (разів)	14	12	11	-	-	-

підготовлені до різних ситуацій, у тому числі до можливих бойових дій.

Для досягнення максимального ефекту від фізичного розвитку курсантів на заняттях доцільно було б:

По-перше, необхідно, щоб вступники пройшли окремий курс з вдосконалення навичок та умінь, які будуть необхідні для подальшого навчання та проходження служби. Оскільки фізична підготовка майбутніх курсантів є не менш важливим компонентом. На сьогодні, навіть незважаючи на складні умови, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1669-р., було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021–2025 роки. Основною метою цієї соціальної програми є створення можливостей для самореалізації та розвитку потенціалу молоді в України, її участі та інтеграції у суспільне життя. Проте для досягнення мети програми серед інших варто збільшити рівень обізнаності молоді, у тому числі формування свідомого та відповідального ставлення до власного здоров'я та розвитку неформальних спортивних рухів, вуличних тренувань та фізичної культури. Саме завдяки цій програмі молодь, яка плануватиме вступати в заклади вищої освіти системи МВС, змогла б підготуватися до вступу. Отож, незважаючи на сучасні тяжкі воєнні умови розвитку українського суспільства, доцільність фізичного виховання молоді є значною. Так, відповідно до предмета цього повідомлення вважаємо за доцільне зазначити, що підготовка майбутніх поліцейських у закладах вищої освіти системи МВС передбачає необхідність сформування постійної готовності до виконання службових завдань в умовах різної складності, професійного ризику, фізичного чи психологічного перенавантаження.

По-друге, застосовувати диференційований підхід, який забезпечує оптимальне поєднання як індивідуальних, так і колективних форм навчання для вдосконалення. Для покращення результатів необхідно, щоб більшу частину навчання проводили не у складі відділення чи підрозділу, а в підгрупах курсантів, рівень фізичної підготовки яких приблизно однаковий. Таким чином, ми зможемо врегулювати ту кількість фізичних навантажень, яка є достатньою для окремих груп курсантів та надалі збільшувати навантаження і постійно прагнути кращого. Використовуючи різного роду тренажери для окремих груп, можна було б впровадити програмні методи навчання, які забезпечили б точне дозування фізичних навантажень під час навчання і при цьому отримувати інформацію щодо точного визначення функціонального статусу залучених людей. Саме такий взаємопов'язаний комплекс методів призведе до оптимізації процесу навчання з дисципліни спеціальної фізичної підготовки у закладах вищої системи МВС та дасть якісно нову систему методик для оптимізації навчального процесу з фізичної підготовки [4].

По-третє, у зв'язку з введенням в Україні воєнного стану просто необхідно організувати додаткові заняття поліцейським, позаяк у цей час працівникам системи МВС варто бути максимально готовими до різних ситуацій. А курсантів у закладах освіти зі специфічними умовами навчання до війни, звісно, не готували. Тому зараз важливо надати їм максимальної професійної підготовки, а саме: тактико-спеціальної, вогневої, фізичної та психологічної. Особливо важливо на сьогодні удосконалити рівень фізичної підготовки поліцейського.

По-четверте, одним із важливих аспектів, який також впливає на рівень забезпечення особистої безпеки поліцейським, є його фізична, тактична та вогнева підготовка. Досить часто трапляється неправомірне застосування вогнепальної зброї через недостатній рівень володіння навичками поводження зі спеціальними засобами, фізичної сили та прийомів. Саме тактичні помилки, яких

припускаються поліцейські під час типових та екстремальних ситуацій, і є причинами та наслідками травмування, а також загибелі співробітників поліції. Тому завдяки пристосуванню програм службової підготовки поліцейських до умов воєнного стану, формування ефективних методик здобуття теоретичних і практичних навичок застосування примусових поліцейських заходів впливу, матеріального забезпечення органів (підрозділів) Національної поліції України сучасними спеціальними засобами можна досягти вирішення вищезазначених проблем. Це має сприяти запобіганню тяжких наслідків під час виконання службових завдань співробітниками органів внутрішніх справ [5].

Висновки. Отже, для сучасного поліцейського у сучасних умовах воєнного стану важливим аспектом є удосконалення своїх професійних навичок, а саме знань з тактико-спеціальної, вогневої, фізичної та психологічної підготовки.

Тому формування здорового способу життя для здобувача вищої освіти системи МВС є особливо важливим. І можна досягнути цього саме завдяки засобам фізичної культури та спорту для такої категорії молоді, курсантів вищого закладу освіти Міністерства внутрішніх справ, оскільки сучасна службова діяльність підрозділів Національної поліції має відрізнятися не лише високим рівнем професійної підготовки, а й міцним здоров'ям. Умови навчання у вищому закладі освіти мають бути сприятливим та достатнім за тривалістю періодом для формування у курсантів сталої мотивації на довге та здорове життя. Це вимагає від поліцейських наявності відмінної фізичної підготовленості, яка багато в чому залежить від рівня здоров'я.

Для працівника поліції завжди важлива фізична підготовка. В умовах воєнного стану звичайних ситуацій, до яких готують курсантів чи осіб, які проходять первинну професійну підготовку, не вистачить.

Було б доцільним на період воєнного стану додати до звичайної підготовки поліцейських деякі елементи підготовки військових. Наприклад: майбутнім поліцейським можуть знадобитись навички з орієнтування на місцевості, кидання гранат, подолання перешкод.

Література

1. Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/8302/1/%D0%A0%D0%9E%D0%9B%D0%AC%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%9E%D0%A5%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%%20%20%D0%A7%201_p058-060.pdf.

2. Єрьоменко Е.А. Бойовий хортинг як засіб професійно-психологічної підготовки співробітників правоохоронних органів України : монографія. Мін-во освіти і науки України, Університет ДФС України, Нац. федерація бойового хортингу України. Київ : ГС «НФБХУ», 2020. 138 с.

3. Римик В., Вербовий В. Сутність професійно-прикладної фізичної підготовки майбутніх поліцейських. *Вісник Прикарпатського університету. Фізична культура*. Випуск 34. 2019. URL: http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8958/1/1952%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-4099-1-10-20200204.pdf.

4. Гарбузюк К.Г., Кушніренко Р.О. Модель розвитку й удосконалення спеціальної фізичної підготовленості курсантів ХНУВС. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків, 2021. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/10632/Model %20rozvytku_Harbuziuk_Kushnirenko_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

5. Моргунов О.А. Фізична підготовка курсантів закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків, 2020. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/9380/Fizychna%20 pidhotovka%20kursantiv%20zakladiv%20vyshchoi%20osvity%20zi%20spetsyfic hnymy%20umovamy_Morhunov_Yareshchenko_2020.pdf?sequence=1&isAllowe d=y.

Біла В. М.,
курсантка 309 взводу
факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Мох Т. П.,
викладач кафедри тактико-спеціальної,
вогневої та фізичної підготовки
Одеського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-1187-5518

Коломієць Ю. М.,
старший викладач кафедри
тактико-спеціальної, вогневої
та фізичної підготовки
Одеського державного університету
внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-8355-2358

УДК 343.341:323.28(477)
DOI https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.41

ОБ'ЄДНАНІ АВТОМАТИЗОВАНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОТИДІЇ ДИВЕРСІЙНО-ТЕРОРИСТИЧНИМ ЗАГРОЗАМ

Горб В. В.

Розглянуто проблему перетворення стратегії і тактики дій російських окупаційних військ в Україні шляхом застосування диверсійно-терористичної діяльності як інструменту для досягнення комплексу цілей невоєнного характеру. Окреслено трансформаційні процеси, що зазнає воєнна організація України сьогодні, утворення і розвиток нових військових формувань з протидії диверсіям та терористичним актам зокрема. На рівні концепцій охарактеризовані напрями інформатизації Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, наведені позитивні напрацювання та технічні розробки в одних відомствах, а також акцентовано увагу на прорахунках і відсутності поступального розвитку інформаційних систем, процесів автоматизації в інших. Досліджено проблемні питання, пов'язані з недостатньою інформатизацією структур секторів безпеки та оборони, які в умовах війни протидіють ворогові, а також обґрунтована необхідність впровадження сучасних технологій, стандартів управління і взаємодії під час реалізації завдань із захисту держави. Виведений висновок про низьку релевантність існуючої нормативно-правової бази сьогоденним запитам визначеного кола суб'єктів боротьби з тероризмом та нагальну потребу повсюдної інформатизації силових структур.

Ключові слова: *воєнна організація держави, диверсійно-терористична діяльність, інформаційна система, автоматизована система, цифровізація, терористичні загрози.*

Horb V. V. Unified automated information systems as a tool for increasing the effectiveness of countering subversive and terrorist threats

The problem of transforming the strategy and tactics of the Russian occupation forces in Ukraine through the use of subversive-terrorist activities as a tool for achieving a set of non-military goals is considered. The transformational processes that the military organization of Ukraine is undergoing today, the formation and development of new military formations to counter sabotage and terrorist acts, in particular, are outlined. At the level of concepts, the directions of informatization of the Ministry of Defense of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are characterized, positive developments and technical developments in some departments are given, and attention is also focused on miscalculations and the lack of progressive development of information systems and automation processes in others. Problematic issues related to insufficient informatization of the structures of the security and defense sectors, which oppose the enemy in conditions of war, as well as the justified need for the introduction of modern technologies, standards of management and interaction during the implementation of state defense tasks, have been studied. The conclusion is drawn about the low relevance of the existing regulatory and legal framework to today's requests of a certain circle of actors in the fight against terrorism and the urgent need for widespread informatization of law enforcement agencies.

Key words: *military organization of the state, subversive-terrorist activity, information system, automated system, digitalization, terrorist threats.*

Постановка проблеми. Війна Росії проти України породжує нову віху в розвитку оперативного, воєнного мистецтва і виникнення досі невідомих наукових поглядів, практичного досвіду у різних галузях знань. Обумовлені під впливом широкомасштабного російського вторгнення зміни в організаційно-технічних формах і методах роботи правоохоронних органів відбуваються і в системі антитерористичного захисту держави, її адаптації та трансформації до реалій об'єктивної дійсності.

Наряду з обстрілами з використанням артилерії, реактивних систем залпового вогню, балістичних ракет та авіації об'єктів військової інфраструктури, російські війська знищують церкви, школи, лікарні, житлові райони, міста… Відповідаючи на запитання про те, чи готова Європа визнати росію країною-терористом, Генеральний секретар Європейського Парламенту Клаус Велле зауважив: «Те, що відбувалося тут (Буча), і те, що відкривається нині в Ізюмі, – це, беззаперечно, тероризм у дії. Те, що робить російське військо в Україні, – це,

© Горб В. В., 2022

безперечно, злочини. Маємо визнати те, що здавалося неможливим в Європі впродовж багатьох десятків років. Треба зупинити це, щоб така само війна не поширилася на нашому континенті. Сама ця війна – це беззаперечний акт тероризму. Те, що під час неї відбувається, – це також тероризм. Ми не можемо не зважати на жертви, особливо серед цивільного населення. Тому нам залишається сподіватися, що це знайде належну оцінку і світова громада знайде якісь способи, щоб належно оцінити та покарати такі дії» [1].

Кваліфіковані як воєнні злочини за статтею 438 Кримінального кодексу України за фактами порушення законів та звичаїв війни різанина цивільного населення у містах Буча, Ізюм мала на меті тероризувати усе українське населення та унеможливити опір спротиву.

Захоплення і пошкодження Запорізької АЕС, Каховської ГЕС та спеціальні інформаційні акції щодо їх можливого підриву свідчать про застосування окупантами військової тактики нового покоління – сіяння паніки, ядерний шантаж, знищення енергетичної інфраструктури, яка спрямована не стільки на безпосереднє знищення противника, скільки на досягнення політичних цілей. Одна з форм війн такого роду – це диверсійно-терористична діяльність [2].

Зважаючи на суміжність злочинів як терористичний акт і диверсія, оцінка вищевикладених жахіть засвідчує, що стратегія і тактика російсько-української війни використовує диверсійно-терористичну діяльність як єдиний інструмент досягнення «усіх цілей спеціальної операції» в Україні: військових, політичних, моральних, історичних.

Ефективна протидія агресору у зазначеному секторі національної безпеки потребує консолідації усього арсеналу сил та засобів, в тому числі шляхом підвищення рівня координації і взаємодії за рахунок інформатизації усього кола суб'єктів боротьби з тероризмом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало акцентувань на інформатизації та автоматизації напрямку протидії загрозам терористичного характеру наявно в наукових доробках В. Рижова, М. Шиліна, В. Крутова та інших. Зокрема, у працях І. Рижова фундаментально описана спеціалізована інформаційна система у сфері боротьби з тероризмом, побудована на новітніх комп'ютерних та мережевих технологіях в інтересах оптимізації процесів збору, обробки, накопичення інформації. Таку технологію названо моніторингом.

На застосуванні інноваційних методів, інформаційних систем, інтелектуальних технологій в процесі побудови системи антитерористичного захисту України зазначав у своїх наукових роботах В. Крутов.

Науковий огляд інформаційних систем США, Великобританії, Канади, Франції та інших країн НАТО засвідчив, що підвищення інтенсивності інформаційного обміну шляхом впровадження в діяльність правоохоронних органів інформаційних систем набувають все більшої актуальності в іноземних країнах. Успішно реалізовані у світі проекти інформатизації – системи Echelon, Prism, Frenchelon, ISE, SIS являються міждержавними метасистемами забезпечення діяльності розвідки, контррозвідки, органів правопорядку.

Однак в Україні, навіть задекларовані на законодавчому рівні далекоглядні і короткострокові перспективи протягом тривалого часу залишаються не реалізованими.

Мета статті. Провести оцінку перебудови воєнної організації України та стану взаємодії її складових елементів. Акцентувати увагу на нагальній потребі в сучасних інформаційних системах секторів оборони і безпеки для підвищення ефективності протидії диверсійно-терористичним загрозам воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах воєнна організація нашої держави зазнає перебудови і розвитку. Відображенням трансформаційних процесів на напрямі боротьби з тероризмом є зміни в «Положенні про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» в редакції від 11 червня 2022 року (398/2022) [3]. Відтепер, АТЦ відповідно до покладених на нього завдань, бере в установленому порядку участь у протидії диверсійним проявам (п. 14 ст. 4 Положення), а також сприяє розвідувальним органам України у виконанні покладених на них завдань та здійсненні функцій, взаємодіє із суб'єктами розвідувального співтовариства.

Аналіз оперативної обстановки на Півдні України свідчить про стрімку адаптацію органів військового управління, правоохоронних органів, інших військових формувань та виокремленні при цьому контрдиверсійної діяльності на фоні інших напрямів протидії загрозам у безпекових сферах, в тому числі терористичного характеру.

Реальним прикладом еволюції форм і методів боротьби з диверсійно-терористичними загрозами є створення у квітні 2022 року Сил спеціальних операцій з контрдиверсійної боротьби (ССО

КДБ) при основному командному пункті оперативно-стратегічного угруповання військ «Олександрія». До завдань, що покладені на вказану структуру, серед інших, віднесено проведення спеціальних розвідувальних, контрдиверсійних заходів і спеціальних операцій, спрямованих на припинення та попередження диверсійної діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій та їх посібників, викриття можливих маршрутів їх пересування; виявлення місць зберігання зброї та засобів здійснення диверсій; виявлення, або отримання інформації щодо діяльності диверсійних розвідувальних груп, терористів.

Для забезпечення роботи ССО КДБ в операційній зоні вказаного ОСУВ та підпорядкованих оперативних угруповань військ включені посадові особи з числа органів СБУ, Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державні прикордонної служби України, Національної поліції України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України та Служби зовнішньої розвідки України, а також розроблені структура, положення, тимчасовий штат.

Подальший розвиток ССО КДБ знаходить своє відображення в утворенні нових тимчасових структур та виданні відповідних бойових документів. Зокрема, з метою виконання завдань із забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, здійснення цілодобового контролю по забезпеченню фільтраційних, контрдиверсійних та інших заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану, під час несення служби на блокпостах і контрольно-пропускних пунктах, подальшого збору та узагальнення отриманої інформації та прийняття управлінських рішень в інтересах ОСУВ «Олександрія», при Ситуаційному центрі Головного управління Національної поліції в Одеській області створено Координаційну групу (КГ).

До складу цієї КГ включено представників територіальних (регіональних) підрозділів ГУНП в Одеській області, Управління СБУ в Одеській області, Департаменту військової контррозвідки СБУ, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Військової служби правопорядку в ЗС України. Ідентичні КГ створені також при Ситуаційних центрах Головних управлінь Національної поліції в Миколаївській, Херсонській, Кіровоградській, Запорізькій та Дніпропетровській областях.

Військова наука визначає, що загальна організаційна побудова пункту управління (командного пункту) включає командний склад з відповідними робочими місцями та засоби зв'язку. При цьому, зв'язок з підлеглими забезпечує штаб вищого рівня.

Обумовлена війною перебудова управлінської вертикалі відбувається із значним випередженням процесів організації зв'язку та інформатизації управління зокрема. Адже швидкоплинність таких трансформацій потребує не тільки достатньої кількості інтероперабельних технічних та програмних засобів, а й наявність резерву для маневрів сил. В умовах сьогодення дефіцит взаємодії особливо відчутний на тактичному рівні управління. Діючи в умовах крайньої необхідності, компенсація згаданої нестачі здійснюється за рахунок повсюдного використання мобільних застосунків (додатків) для смартфонів, планшетів, персональних комп'ютерів. Найбільш поширені в силу належності до країни-розробника софту та особливостей безпекових сервісів – WhatsApp, Signal, Telegram. Рівень комунікації силових структур через застосування вищеперелічених програм сьогодні можна констатувати як тотальний. Основною організаційною формою взаємодії зацікавлених учасників є групи, керовані одним чи декількома адміністраторами. У даному контексті до загроз, що вже набули реалізації та тих, які потенційно можуть настати можна впевнено віднести виток важливої інформації (в тому числі з обмеженим доступом), втрату взаємодії та управління у критичні моменти функціонування, порушення достовірності, цілісності, актуальності даних. Найбільшої гостроти названа проблема набула після ракетних ударів ворога по об'єктах енергосистеми нашої країни. Внаслідок планових та аварійних відключень світла звичні системи зв'язку стандарту GSM та протоколи обміну даними 3G, 4G LTE, Wi-Fi в одних випадках не забезпечували стабільну роботу, а в інших не працювали взагалі.

Для пошуку причин такого стану справ доречно провести ретроспективний аналіз розвитку нормативно-правової бази та впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в діяльність МОУ, СБУ, МВС.

Так, «Основні напрямки розвитку озброєння та військової техніки на довгостроковий період», схвалені розпорядженням КМУ від 14 червня 2017 р. № 398-р [4], серед інших, декларують наступні цілі у сфері зв'язку та автоматизації:

– *удосконалення стаціонарної та мобільної складової системи зв'язку Збройних Сил, інших військових формувань сектору безпеки і оборони шляхом створення єдиних систем адресації та маршрутизації;*

– створення системи захищеного супутникового зв'язку в інтересах ЗС України як основи для подальшого створення системи супутникового зв'язку сектору безпеки і оборони.

– створення автоматизованих мереж захищеного радіозв'язку на платформі програмованих радіозасобів "Software-Defined Radio" та розгортання мереж широкосмугового високошвидкісного радіодоступу;

– формування Єдиної автоматизованої системи управління Збройних Сил (C4ISR) та інтеграція до неї автоматизованих систем усіх видів та спеціальних військ.

Відповідно до обраного Україною курсу на євроатлантичну інтеграцію одним із пріоритетних завдань оборонної реформи є створення єдиної автоматизованої системи управління ЗСУ архітектури C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, тобто командування, контроль, зв'язок, комп'ютери, розвідка, спостереження та рекогностування), як основи системи управління силами оборони держави [5]. В той же час, незважаючи на окремі позитивні напрацювання та технічні розробки, фактичний стан справ засвідчує про відсутність на озброєнні навіть систем нижчого рівня C4, C2, Battle management system (BMS).

Функціонування об'єднаної автоматизованої інформаційної системи у сфері боротьби з тероризмом в процесі антитерористичного забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання передбачено чинною Концепцією боротьби з тероризмом в Україні (53/2019) [6], а також Планом заходів з її реалізації (7-2021-р) [7].

Підтвердження солідарності ідеї інформатизації у секторі національної безпеки знаходить своє відображення у Положенні про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах СБУ. Однак в реальності як організаційні та правові, так і будівельно-технічні заходи з впровадження у діяльність суб'єктів боротьби з тероризмом галузевої системи перебувають в стадії зародження.

Концепція програми інформатизації системи Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, на 2021-2023 роки [8], являється новою галузевою програмою інформатизації системи МВС та підшефних їй структур. Вона зосереджена на розбудові публічних сервісів єдиної інформаційної системи МВС, упровадженні та модернізації національних електронних інформаційних ресурсів як складових єдиної інформаційної системи МВС, створенні інноваційної інфраструктури органів системи МВС. Серед галузевих проєктів інформатизації, реалізація яких закріплена у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 365-р [9], схвалено такі проєкти цифрової трансформації системи МВС України на період до 2023 року, як «Безпечна країна», «Система 112», «Єдиний реєстр зброї», «Реєстр відомостей про статус особи у кримінальному провадженні та судимості», «Єдиний сервіс ідентифікації фізичних осіб», «Система планування та управління об'єднаними силами із забезпечення громадської безпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій» та інші (усього 14 проєктів).

Законодавчо закріплені в період суспільного усвідомлення найбільшої терористичної загрози – агресивної політики Російської Федерації та спрямовані на подолання нових викликів, що постали перед воєнною організацією України і водночас частково або повністю не реалізовані правові норми, концепції, нажаль, є відображенням дійсного стану справ з реалізації права законодавчих ініціатив визначеними суб'єктами.

До вдалих впроваджених проєктів з цифровізації сфери службової діяльності слід віднести Єдину інформаційну систему МВС – інтеграційної платформи, що використовується для різноманітних Е-послуг. Досягнутий успіх є результатом виконання аналогічної галузевої програми інформатизації на 2018 - 2020 роки. Прикладом запозичення іноземних розробок являється система електронної взаємодії національних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». Побудована на базі естонської платформі обміну даними «X-road» вона являється системою архітектури інтероперабельності [10]. У військовій сфері частково запроваджена мобільна автоматизована система бойового управління силами та засобами авіації, протиповітряної оборони ЗСУ 9С162 «Ореанда-ПС».

В умовах війни гідний внесок у боротьбу з окупантами зроблено компанією «SpaceX» у вигляді постачання комплектів глобальної супутникової системи «Starlink». Здійснений запуск модулю інформаційно-аналітичної системи для моніторингу постачання Україні озброєння «СОТА», мобільного додатку для сповіщення про ворожі повітряні атаки «єППО». Напрацюваннями з автоматизації комунікацій є офіційні Telegram-боти «@stop_russian_war_bot» (СБУ), «StopRussia», «Народний месник» (Кіберполіція) та інші.

Таким чином, сьогоденна реальність воєнного стану України закладає нові камені у фундамент її державотворення. Форсований війною принцип розвитку, притаманний базовій діалектичній ідеї, наразі особливо характерний для перебудови органів, що протидіють диверсійно-терористичній діяльності. В той же час, спостерігається асинхронність у протіканні інших законів діалектики – загального зв'язку, детермінізму, системності, об'єктивності. Тобто, виникнення нових військових і правоохоронних об'єднань (ОСУВ, ОУВ) та з'єднань (ССО КДБ, КГ при СЦ), які наразі приймають безпосередню участь у контрдиверсійній роботі, не супроводжується одночасною інформатизацією таких організмів.

Нормативно-правова база, представлена у вигляді концепцій, стратегій, положень тощо у дійсності відображає сучасний і навіть дещо амбіційний вектор цифровізації усієї правоохоронної сфери, однак його релевантність нагальним запитам оборонних та безпекових структур вкрай низька.

Аналіз міжнародного досвіду вказує на закономірність, що спеціалізовані інформаційні системи та мережі на озброєнні сектору безпеки і оборони є з одного боку результатом практичної реалізації положень тих чи інших далекоглядних стратегій і концепцій, а з іншої сторони в процесі експлуатації довели свою виключну ефективність, яка врахована як одна з вихідних умов при визначені напрямів подальшого розвитку цих систем.

Усвідомлення дійсності сучасності, що більшість диверсантів на всій території України це етнічні українці та набуті у ході оперативно-службової діяльності СБУ пізнання засвідчують про активне використання ворогом усіх можливостей ІТ-сфери для проведення підривної роботи на наших землях. Вказане засвідчує на необхідності вжиття симетричних і форсованих дій, спрямованих на ефективну протидію потенційним і реальним диверсійно-терористичним загрозам. Це сигнал для переосмислення застарілих поглядів і підходів, викорінення анахронічних технологій і відмінностей між платформами та рішеннями в різних відомствах, впровадження нових норм і стандартів – інноваційних, гнучких, прогресивних.

Література

1. Газета Верховної Ради України «*Голос України*». «Буча, Ірпінь і те, що відбувається в Ізюмі, – це тероризм у дії», веб-ресурс URL: http://www.golos.com.ua/article/364495.

2. Чуваков О.А. «Диверсія і тероризм як суміжні злочини», веб-ресурс URL: http://dspace.onu.edu.ua:8080/handle/123456789/7975.

3. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. Редакція від 11.06.2022 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text, (дата звернення: 25.11.2022).

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 398-р «Про схвалення Основних напрямів розвитку озброєння та військової техніки на довгостроковий період». Редакція від 21.07.2021 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2017-%D1%80#Text.

5. Defense Express. «Від C2 до C4ISR: що ховається за цими абревіатурами», веб-ресурс URL: https://defence-ua.com/weapon_and_tech/vid_s2_do_s4isr_scho_hovajetsja_za_tsimi_abreviaturami-872.html.

6. Закон України «Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні» від 05.03.2019 року №53/2019. Редакція від 05.03.2019 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text, (дата звернення: 25.11.2022).

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 січня 2021 р. № 7-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні». Редакція від 05.01.2021 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2021-%D1%80#Text, (дата звернення: 25.11.2022).

8. Наказ МВС України від 22 квітня 2021 року № 301 «Про оголошення рішення колегії МВС України». Концепція програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через міністра внутрішніх справ України, на 2021-2023 роки, веб-ресурс URL: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/rozvitok-cifrovoyi-infrastrukturi-ta-stvorennya-cifrovix-servisiv-dlya-gromadyan-prioritet-programi-informatizaciyi-sistemi-mvs.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 365-р «Деякі питання цифрової трансформації». Редакція від 15.09.2022 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2017-%D1%80#Text, (дата звернення: 01.12.2022).

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів». Редакція від 01.12.2022 р., URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-216-%D0%BF#Text, (дата звернення: 01.12.2022).

Горб В. В.,
співробітник Служби безпеки України (м. Одеса),
полковник

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

СТАНОВЛЕННЯ СПІЛЬНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПОВІТРЯНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР.....3
Антонова О. Р.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ІТ-ПРАВА УКРАЇНИ З ПРАВОМ ЄС.....9
Бондаренко О. С., Малетов Д. В.

СУДОВО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА ТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....17
Васильєв С. В.

ЦИВІЛІЗОВАНА ПОЛІТИКА ЯК ВИБІР ДЕРЖАВИ В ЕПОХУ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ.....24
Войтович П. П.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ ЯК ЗАПОРУКА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....30
Гришко В. І., Киричук Б. С.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....37
Ізбаш К. С., Домброван Н. В.

HISTORY OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE AT VARIOUS STAGES OF THE COUNTRY EVOLVEMENT. THE EUROPEAN CHOICE OF UKRAINE.....42
Kaliuzhna S. V., Petrova N. O., Bondar N. A.

ПРОБЛЕМА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНОКУЛЬТУРНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ У РАЗІ ВИВЧЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.....48
Камінська О. А., Федорченко О. В.

ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ ТА НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ, ОЗБРОЄНІЙ ТА ТЕРОРИСТИЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК СКЛАДОВА БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ 54
Бабенко А. М.

ЗАПОБІГАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....59
Голіна В. В.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ СТАМБУЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ В КОНТЕКСТІ ПРИТЯГНЕННЯ КРИВДНИКІВ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЗМІНИ ЇХ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ МОДЕЛІ ПОВЕДІНКИ.....66
Дубенко О. М., Постол О. І.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КІБЕРПРОСТОРУ КРАЇН БАЛТІЇ ТА УКРАЇНИ.....73
Думчиков М. О.

ПРАВОВА СИСТЕМА: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНИХ МАТЕРІАЛІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....81
Бабчинська Т. В.

ДІАЛОГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОБУДОВИ СОЦІАЛЬНОГО МИРУ.....86
Балтаджи П. М.

МАЙБУТНЯ КІЛЬКІСТЬ ПРЕДСТАВНИКІВ У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ ВІД УКРАЇНИ, МОЛДОВИ ТА ГРУЗІЇ.....91
Демецький В. Д., Лободюк Г. І.

ПРОДОВЖЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....97
Живова Ю. В.

ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, СЬОГОДЕННЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ.....104
Закалик Г. М., Коропатов О. М., Шувар Н. М.

ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

ПОДАННЯ ЗАЯВ ДО ЄСПЛ.....111
Березовська Н. Л.

ПРАВОВА ПРИРОДА РЕГЛАМЕНТІВ ТА ДИРЕКТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, ЯКІ ВРЕГУЛЬОВУЮТЬ ПРИВАТНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ (В КОНТЕКСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ).....117
Ватрас В. А.

ПОСЕРЕДНИЦТВО ЯК ЗАСІБ ВИРІШЕННЯ СПОРУ ПО СУТІ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ.....123
Донцов Д. Ю.

ОЦІНКА ВПЛИВУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ОСУЧАСНЕННЯ ПРАВОВИХ ПОЛОЖЕНЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ МИТНИЦЬ В УКРАЇНІ.....129
Кадала В. В., Гузенко О. П.

МОДИФІКАЦІЯ СПАДКОВИХ ПРАВ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ136
Кармаза О. О.

ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ.....142
Андрієнко І. С.

АНАЛІЗ НОВОГО ЗАКОНОПРОЄКТУ «ПРО ПРАЦЮ» КРІЗЬ ПРИЗМУ ЙОГО ВІДПОВІДНОСТІ ПРАВУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....148
Божко В. М.

ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПІКЛУВАННЯ НА МЕЖІ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА У ПЛОЩИНІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ.....157
Вдовиченко О. М.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....164
Григорецька І. І.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

ВПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ.....171
Азаренко Т. І.

УКРАЇНА У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПАРАДИГМИ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....177
Баймуратов М. О., Кофман Б. Я.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ».....190
Бойко І. В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ.....199
Волокітенко О. М.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОКРЕМИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ.....208
Грохольський В. Л.

Е-ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОСОБИ В УМОВАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....213
Давидова І. В., Берназ-Лукавецька О. М.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПІД ЧАС ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....220
Єщенко М. Г., Скалянська О. В.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИГОТОВЛЕННЯ АБО ВИКОРИСТАННЯ ВОРОЖИХ СИМВОЛІВ.....226
Завістовський О. Д.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....231
Зуй В. В.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ.....236
Васечко Л. О., Лашко Є. Є., Савицький О. Ф.

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....241
Григоращенко О. В.

ДО НОВОЇ КОНЦЕПЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATIONAL ACTIVITY THROUGH THE PRISM OF WAR: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES.....246
Bokshorn A. V., Voloshanivska T. V.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОНЛАЙН-НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ.....252
Васта В. В., Пренько Я. О.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

СУЧАСНІ СПОСОБИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІЗИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ПРАВООХОРОНЦІВ В УКРАЇНІ.....257
Біла В. М., Мох Т. П., Коломієць Ю. М.

ОБ'ЄДНАНІ АВТОМАТИЗОВАНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОТИДІЇ ДИВЕРСІЙНО-ТЕРОРИСТИЧНИМ ЗАГРОЗАМ.....262
Горб В. В.

CONTENTS

ISSUES OF THE FORMATION OF THE RULE-OF-LAW STATE

FORMATION OF THE COMMON TRANSPORT POLICY OF THE EU IN THE FIELD OF AIR TRANSPORTATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL DIMENSION.....3
Antonova O. R.

HARMONIZATION OF IT-LAW WITH EU LAW.....9
Bondarenko O. S., Maletov D. V.

JUDICIAL AND PROCEDURAL POLICY OF UKRAINE ON THE WAY TO EUROPEAN INTEGRATION.....17
Vasilyev S. V.

CIVILIZED POLITICS AS A STATE'S CHOICE IN THE ERA OF GLOBAL TRANSFORMATIONS.....24
Voitovych P. P.

EUROPEAN INTEGRATION AS A KEY TO THE POST-WAR RECOVERY OF UKRAINE: CURRENT PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT.....30
Hryshko V. I., Kyrychuk B. S.

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF INTERNATIONAL INTEGRATION OF UKRAINE: FEATURES AND CHALLENGES AT THE CURRENT STAGE.....37
Izbash K. S., Dombrovan N. V.

HISTORY OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE AT VARIOUS STAGES OF THE COUNTRY EVOLVEMENT. THE EUROPEAN CHOICE OF UKRAINE.....42
Kaliuzhna S. V., Petrova N. O., Bondar N. A.

THE PROBLEM OF INCREASING EFFICIENCY OF THE DEVELOPMENT OF GENERAL CULTURAL COMPETENCES OF HIGHER EDUCATION STUDENTS WHEN STUDYING HISTORY OF THE STATE AND LAW.....48
Kaminskaya O. A., Fedorchenko O. V.

CRIME PREVENTION: PRACTICAL CHALLENGES AND SCIENTIFIC-METHODOLOGICAL SUPPORT

PREVENTION OF ORGANIZED, ARMED AND TERRORIST CRIME AS A COMPONENT OF SECURITY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....54
Babenko A. M.

PREVENTION OF TRAFFIC OFFENSES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION.....59
Golina V. V.

IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE ISTANBUL CONVENTION IN THE CONTEXT OF HOLDING OFFENDERS TO RESPONSIBILITY AND CHANGING THEIR VIOLENT BEHAVIOR MODEL.....66
Dubenko O. M., Postol O. I.

COMPARATIVE ANALYSIS OF CRIMINAL AND LEGAL PROTECTION OF CYBERSPACE IN THE BALTIC STATES AND UKRAINE.....73
Dumchykov M. O.

LEGAL SYSTEM: THEORY AND PRACTICE

LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF RESTORATION OF LOST MATERIALS OF CRIMINAL PROCEEDINGS.....81
Babchynska T. V.

DIALOGUE AS A TOOL FOR BUILDING SOCIAL PEACE.....86
Baltadzhy P. M.

THE FUTURE NUMBER OF REPRESENTATIVES IN THE EUROPEAN PARLIAMENT FROM UKRAINE, MOLDOVA AND GEORGIA.....91
Demetskyi V. D., Lobodiuk H. I.

CONTINUATION OF JUDICIAL REFORM IN THE SPHERE OF FUNCTIONING OF THE SUPREME COUNCIL OF JUSTICE AS A NECESSARY CONDITION FOR EUROPEAN INTEGRATION.....97
Zhyvova Yu. V.

VOLUNTEER ACTIVITIES IN UKRAINE: HISTORY, PRESENT AND EUROPEAN INTEGRATION.....104
Zakalyk H. M., Koropatov O. M., Shuvar N. M.

ISSUES OF CIVIL AND COMMERCIAL LAW

SUBMISSION OF APPLICATIONS TO THE ECHR.....111
Berezovska N. L.

THE LEGAL NATURE OF THE REGULATIONS AND DIRECTIVES OF THE EUROPEAN UNION, WHICH REGULATE PRIVATE-LAW RELATIONS (IN THE CONTEXT OF THEIR IMPLEMENTATION IN THE LEGISLATION OF UKRAINE).....117
Vatras V. A.

MEDIATION AS A MEANS OF DISPUTE RESOLUTION IN THE CIVIL PROCEEDINGS OF UKRAINE AND FRANCE 123
Dontsov D. Yu.

EVALUATION OF THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES ON THE MODERNIZATION OF LEGAL PROVISIONS OF THE FUNCTIONING OF REGIONAL CUSTOMS IN UKRAINE.....129
Kadala V. V., Guzenko O. P.

MODIFICATION OF INHERITANCE RIGHTS UNDER MARTIAL LAW AND EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES...136
Karmaza O. O.

ISSUES OF LABOR AND SOCIAL WELFARE LAW

INTERNATIONALL SOCIAL SECURITY STANDARDS IN CONTEXT EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES IN UKRAINE.....142
Andriienko I. S.

ANALYSIS OF THE NEW DRAFT LABOUR LAW THROUGH THE PRISM OF ITS COMPLIANCE WITH EUROPEAN UNION LAW.....148
Bozhko V. M.

ISSUES OF ENVIRONMENTAL LAW

POLICE CUSTODY ON THE BORDER OF PUBLIC AND PRIVATE LAW IN THE PLANE OF EUROPEAN INTEGRATION OF SOCIAL PROCESSES 157
Vdovychenko O. M.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF WATER TRANSPORT LAND USE WITHIN SETTLEMENTS IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION....164
Hryhoretska I. I.

LEGAL SUPPORT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM

IMPLEMENTATION OF THE CATEGORY OF INTEGRITY AS AN INTEGRAL COMPONENT OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF UKRAINE.....171
Azarenko T. I.

UKRAINE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL EUROPEAN CROSS-BORDER COOPERATION: TOWARDS THE DEFINITION OF THE PARADIGM OF REGULATORY SUPPORT.....177
Baymuratov M. O., Kofman B. Ya.

EUROPEAN INTEGRATION CONTENT AND SIGNIFICANCE OF THE LAW OF UKRAINE "ABOUT THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE".....190
Boiko I. V.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF INTERACTION BETWEEN TERRITORIAL UNITS OF THE NATIONAL POLICE AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF ENSURING PUBLIC SAFETY AND ORDER.....199
Volokitenko O. M.

CONCEPTUAL APPROACHES TO ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF A PERSON AND A CITIZEN BY INDIVIDUAL STATE INSTITUTIONS IN EUROPEAN COUNTRIES.....208
Grokholskyi V. L.

E-IDENTIFICATION OF A PERSON IN THE TERMS OF IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION.....213
Davydova I. V., Bernaz-Lukavetska H. M.

INTELLECTUAL PROPERTY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION DURING EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE.....220
Yeshchenko M. H., Skalianska O. V.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE PRODUCTION OR USE OF ENEMY SYMBOLS.....226
Zavistovskyi O. D.

ACTUAL PROBLEMS OF CYBER SECURITY IN UKRAINE, TAKING INTO ACCOUNT EUROPEAN INTEGRATION.....231
Zuy V. V.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PRE-TRIAL INVESTIGATION

IMPROVING THE SYSTEM OF PROSECUTOR'S OFFICES IN THE CONDITIONS OF THE POST-WAR RECOVERY OF UKRAINE.....236
Vasechko L. O., Lashko Ye. Ye., Savytskyi O. F.

STATE ECONOMIC SECURITY: THEORY AND PRACTICE

TAX EVASION: ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS.....241
Grigoraschenko O. V.

ON THE NEW CONCEPT OF LEGAL EDUCATION

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF EDUCATIONAL ACTIVITY THROUGH THE PRISM OF WAR: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES.....246
Bokshorn A. V., Voloshanivska T. V.

PROBLEM ISSUES OF ONLINE EDUCATION OF FOREIGN LANGUAGE LEARNING FOR LEGAL ADVICE.....252
Vasta V. V., Prenko Ya. O.

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF ENSURING NATIONAL SECURITY

MODERN METHODS OF IMPROVEMENT OF PHYSICAL PREPARATION OF FUTURE LAW ENFORCEMENT OFFICERS IN UKRAINE.....257
Byla V. M., Moh T. P., Kolomiets Yu. M.

UNIFIED AUTOMATED INFORMATION SYSTEMS AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFECTIVENESS OF COUNTERING SUBVERSIVE AND TERRORIST THREATS.....262
Horb V. V.

НОТАТКИ

Наукове видання

Південноукраїнський правничий часопис
4’2022, Ч. 1

Науковий журнал

Комп’ютерне верстання Кузнєцова Н. С.

Формат 60×90/8. Гарнітура «Trebuchet MS».
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 30,22. Ум. друк. арк. 31,85. Зам. № 0123/054
Підписано до друку 27.12.2022. Наклад 100 прим.

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