



МАТЕРІАЛИ

МІЖНАРОДНОГО НАУКОВО-ПРАКТИЧНОГО КОНГРЕСУ

«ГУМАНІТАРНІ СТАНДАРТИ ПРАВОВИХ СИСТЕМ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: ВИКЛИКИ, РІШЕННЯ, ТЕНДЕНЦІЇ»

16 травня 2024 року

ЧАСТИНА 1

Запоріжжя – Харків – Київ – Чернівці – Ужгород – Дніпро –
Кропивницький – Одеса – Дарем – Щецин – Кишинів – Сучава – Софія
(Україна – Велика Британія і Північна Ірландія – Польща – Молдова – Румунія – Болгарія)

м. Запоріжжя
2024

УДК 340.116(100):172

Г945

Редакційна колегія:

Берlach Анатолій — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Васильчук Геннадій — доктор історичних наук, професор, проректор з наукової роботи Запорізького національного університету

Вдовічен Віталій — доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Верлос Наталя — доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та адміністративного права, заступник декана з навчальної роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

Віхляєв Михайло — доктор юридичних наук, професор, директор Центру українсько-європейського наукового співробітництва

Діхтієвський Петро — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Євтушенко Дар'я — доктор філософії зі спеціальності 081 Право, старший викладач кафедри конституційного та адміністративного права, заступник декана з наукової роботи юридичного факультету Запорізького національного університету.

Коломоєць Тетяна — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького національного університету;

Корнієнко Максим — доктор юридичних наук, професор, проректор Одеського державного університету внутрішніх справ

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

Лученко Дмитро — доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Назимко Єгор — доктор юридичних наук, професор, перший проректор Донецького державного університету внутрішніх справ, майор поліції

Приймаченко Дмитро — доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів

Серьогін Віталій — доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Харківського національного університету імені Василя Назаровича Каразіна

Сопілко Ірина — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Національного авіаційного університету

Міжнародний науково-практичний конгрес

Іноземні партнери:

Botnaru Stela – Doctor of Philosophy, Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law, State University of Moldova (Republic of Moldova)

Christopher Shabla – Associate Professor of International Law at Durham Law School (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)

Janis Grasis – PhD, Professor, Dean of the Faculty of Law, Stradins University of Riga (Latvia)

Kachevska Inga – Doctor of Law, Associate Professor of the Department of International and European Law, Faculty of Law, University of Latvia (Republic of Latvia)

Kolarov Emanuil – Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Procedural Law at the Angel Kinchev University of Rusyn (Ruse, Bulgaria)

Marcin Ożechowski – Habilitated Doctor, Professor of NAS, Professor at the University of Szczecin (Republic of Poland)

Olga Tylchyk – Doctor of Law, Visiting Professor at the University of Barcelona (Barcelona, Spain)

Sergiu Brynza – Habilitated Doctor of Law, Professor, Dean of the Law Faculty of the State University of Moldova (Republic of Moldova).

Tomasz Czapiewski – Habilitated Doctor, Professor of NAS, Director of the Institute of Political Science and Security, University of Szczecin (Poland)

Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції : матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу у 2 частинах. Частина 1 (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року) / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. 255 с.

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на Міжнародний науково-практичний конгрес «Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції», який відбувся 16 травня 2024 року.

Видається мовою оригіналу в авторській редакції. Відповідальність за зміст наукової праці несе автор.

ЗМІСТ

НАУКОВІ ДОПОВІДІ

АГАПОВА О.В.	6
БЕЛУГА Ю.М.	8
БОТНАРУ С., ПОЗНЯКОВА В.	14
БУЛГАКОВА О.В.	24
ВАЙДА Т.С.	28
ВАСИЛЬЄВ С.В.	37
ВЕРЛОС Н. В.	42
GHEORGHE R.	46
ГОРДІЄНКО А.В.	52
ГРЕВЦОВА Р.Ю.	56
ГУСАР О.А.	62
GUSTIUC A.	69
GUSTIUC L.	77
ДІХТІЄВСЬКИЙ П.В., МУШЕНОК В.В.	83
ЄВТУШЕНКО Д.С.	88
ЄНА І.В.	91
ЖАДАН Є.В.	93
ЖМУР Н.В.	98
JUC V., GUSTIUC A.	102
ЗИМА О.Т.	112
KANEVA S.	116
KOEV KR. G.	120
КОВБАС І.В.	125
КОЗАЧЕНКО Р. А.	130
КОЛОМОЄЦЬ Т.О.	133
KOLPAKOV V. K.	140
КРАЙНІЙ П.І.	149
КУМЕЙКО А. В.	150
КУРІННИЙ Є.В.	153
ЛИТВИН Н.А.	159
ЛУЦ Д. М.	163
ЛУЧЕНКО Д.В.	168
MARINOVA E.	172
МАЦЕЛЮХ І. А.	184
НЕСТЕРЦОВА-СОБАКАРЬ О.В.	187

ПАНКРАТОВА К.О.....	190
ПАРАНИЦЯ С.П.....	195
ПАШИНСЬКИЙ В.Й., РЕБЕНОК С.А.....	200
ПРОНЕВИЧ О.С.....	203
RADEVA M.....	211
САГАЙДАК Ю.В.....	215
САХНО А.П., НУЖНА Т.О.....	220
СОБАКАРЬ А.О.....	224
СОЛОМАХА А.Г.....	227
СОПІЛКО І.М.....	232
ФЕДЧИШИН С.А.....	237
ШАРАЯ А.А.....	243
ШУМЕЙКО І.П.....	249

НАУКОВІ ДОПОВІДІ

Агапова О.В., кандидат юридичних наук, вчений секретар Науково-дослідного центру незалежних судових експертиз

Київ, Україна

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1024-0238>

e-mail: agapova-lena-@ukr.net

УКРАЇНСЬКИЙ ПРОСТІР СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ КОНСОЛІДАЦІЇ ЕКСПЕРТНОЇ СПІЛЬНОТИ

Abstract. *In this scientific report, the author confirmed the need for the creation and development of the Ukrainian Forensic Science Area as an element of ensuring proper public administration, which will contribute to the entry into the European Forensic Science Area. The issue of the lack of a strategic document in modern legislative acts, such as a concept, strategy, action plan, etc., which would directly determine the vectors of development of subjects of forensic science activity in the area of justice, is considered in detail. The author proposes to develop a project of a normative-legal act "Action Plan for the creation and development of the Ukrainian Forensic Science Area until 2027" in which to define 8 strategic priorities for the development of the forensic science area.*

Key words: *forensic science area, justice area, public administration, European integration.*

Сучасні виклики часу, військові події, кризові ситуації та реалізація намірів України на шляху до входження у Європейський простір судово-експертної діяльності (European Network of Forensic Science Institute) актуалізує питання щодо розбудови ефективних механізмів публічного адміністрування, з огляду на суспільний запит та діапазон вирішуваних питань у сфері експертного забезпечення правосуддя України. Механізми або інструменти публічного адміністрування розглядаються наукою адміністративного права та вживаються зазвичай для розкриття змісту діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, як окремих частин, що і формують конкретну сферу суспільних відносин – сферу експертного забезпечення правосуддя.

Одним із інструментів публічного адміністрування є, безумовно, нормативно-правові акти, що займають важливе місце для впорядкування відносин у сфері експертного забезпечення правосуддя. У контексті сучасних змін та перетворень, важливо оперативно реагувати на виклики, проявляти стійкість та адаптуватися до змін. Не є виключенням сфера експертного забезпечення правосуддя, що також видозмінюється, набуває нових рис, характеристик, в умовах євроінтеграційних прагнень України. Згідно з Планом діяльності Міністерства юстиції України на 2024 рік заплановано комплекс

заходів з підготовки пропозицій та/або концепцій щодо вдосконалення нормативного регулювання у сфері судоустрою, судочинства, кримінальної юстиції, безоплатної правової допомоги, судово-експертної діяльності, правового регулювання банкрутства, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб). Очевидно, що заплановані заходи з підготовки пропозицій та/або концепцій обумовлені запитом суб'єктів публічної адміністрації сфери юстиції на вирішення актуальних для кожної сфери питань.

На наше переконання, переосмислення підходів до розвитку судово-експертної діяльності у сфері юстиції – це вимога часу. Доречним буде зазначити, що питання розвитку судово-експертної діяльності в Україні, так і не знайшли свого відображення у окремому керівному документі державної політики. В той же час, окремі аспекти функціонування сфери експертного забезпечення правосуддя або у загальних рисах окреслені у різних актах програмного характеру, або регламентуються у керівних документах державної політики органів охорони правопорядку, державного кордону інших органів, у підпорядкуванні яких існують експертні установи (Стратегія розвитку Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України, Стратегія розвитку Державної прикордонної служби та ін.). Наразі експертна спільнота функціонує за принципом «відомчої належності». Очевидно, що такий підхід відповідає вимогам Закону України «Про судову експертизу», проте у сучасних умовах розвитку сфери експертного забезпечення правосуддя важливо замислитись над консолідацією та синергією державних спеціалізованих установ для вирішення спільних проблем розвитку Українського простору судово-експертної діяльності. Важливо підкреслити, що Український простір судово-експертної діяльності стане консолідуючою ланкою для успішного входження у Європейський простір судово-експертної діяльності.

З урахуванням зазначених думок, було б доречним розробити проєкт нормативно-правового акту програмного характеру «План пріоритетних дій створення та розвитку Українського простору судово-експертної діяльності до 2027 року» (робоча назва) у якому визначити головні стратегічні пріоритети розвитку сфери експертного забезпечення правосуддя на майбутнє. Розробка Плану пріоритетних дій створення та розвитку Українського простору судово-експертної діяльності до 2027 року зумовлена необхідністю консолідації суб'єктів судово-експертної діяльності навколо реалізації спільних пріоритетів з метою забезпечення ефективного функціонування та розвитку Українського простору судово-експертної діяльності, з урахуванням національних особливостей та кращого міжнародного досвіду.

Документ можна умовно розділити на 8 стратегічних цілей: 1) створення та розвиток Українського простору судово-експертної діяльності; 2) інтеграція до Європейського судово-експертного простору; 3) забезпечення безперервного розвитку науки, удосконалення існуючих та розробка нових методик судових експертиз; 4) удосконалення процесу навчання та підвищення кваліфікації судових експертів; 5) застосування штучного інтелекту, технологій Industry

4.0.; 6) розширення технічних можливостей та забезпечення суб'єктів судово-експертної діяльності сучасним обладнанням; 7) розбудова стійкості Українського простору судово-експертної діяльності; 8) виховання доброчесності та боротьба з корупцією у сфері експертного забезпечення правосуддя тощо.

Маємо сподівання, що оперативне розроблення концепції розвитку сфери експертного забезпечення правосуддя стане реальним кроком на шляху до кращих змін в практичній діяльності судово-експертних установ України та прискоренню процесів входження до Європейського судово-експертного простору.

Література

1. План роботи Міністерства юстиції України на 2024 рік. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/03/06/20240306110644-62.pdf> (Дата звернення: 25.04.2024).

2. Агапова О. В. Щодо необхідності розробки концепції розвитку сфери експертного забезпечення правосуддя в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2020. Вип. 29. С. 162–168. DOI: 10.26565/2075-1834-2020-29-21. (*Index Copernicus*)

Белуга Ю.М., старший викладач кафедри цивільного права і процесу
Юридичного факультету
Національного авіаційного університету, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8442-7372>
yulya.beluga@ukr.net

ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ДІТЯМ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ ТА ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ: НОВЕЛИ ПРОЄКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ STATE SOCIAL GUARANTEES TO CHILDREN WHO HAVE SUFFERED AS A RESULT OF WAR AND ARMED CONFLICTS: AMENDMENTS TO THE DRAFT LEGISLATION OF UKRAINE

Анотація: The article is devoted to the review of legislative initiatives aimed at providing state social guarantees to children who suffered as a result of military operations and armed conflicts. The author analyzes the main aspects of project legislation, including the scope of assistance, procedures for obtaining it, and mechanisms for monitoring its implementation. Particular attention is paid to the definition of rights and social benefits guaranteed by legislation and their compliance with international standards for the protection of children's rights. The publication has a significant informational potential for legislators, public organizations and all interested parties in the field of protection of children's rights in conflict situations.

Ключові слова: child, armed conflict, social protection, state social guarantee.

Російське вторгнення та введення воєнного стану в Україні створили значний виклик для всієї системи. Психологічний, матеріальний та фізичний збиток, завданий цими подіями, став серйозним фактором, що негативно впливає на життя наших громадян, зокрема сімей та дітей. У такі складні часи більшість населення потребує соціальної підтримки, яку надають працівники соціальної сфери [1, с. 65].

Наслідки збройного конфлікту в нашій державі – Україні, сильно вплинули на багатьох людей, особливо на дітей, які потребують особливого захисту. Спочатку наслідки цього конфлікту досить гостро відчували жителі неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей, особи, що проживають на лінії розмежування, особи, міста яких перебувають в окупації, внутрішньо переміщені особи, і станом на сьогодні – всі діти, які проживають на території нашої держави. Вони переживають серйозні психологічні та фізичні травми, тому потребують особливого захисту з боку держави. Надання такого захисту відповідає світовій практиці, яку Україна враховує у своїй законодавчій діяльності введенням соціальних гарантій для осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій, збройної агресії або збройного конфлікту.

У жорстоких реаліях війни діти стають найбільш вразливими та беззахисними, без здатності відстояти себе від насильства ворога та безвідповідальності дорослих. З початком російсько-українського конфлікту значна кількість маленьких українців зазнала страждань через збройні дії. Згідно з інформацією, отриманою через державний портал розшуку дітей «Діти війни», заснований за ініціативою Офісу Президента України разом із Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Національним інформаційним бюро, Офісом Генерального прокурора, Національною поліцією, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Офісом Президента, станом на 3 травня 2024 року представлені дані щодо кількості поранених, загиблих, депортованих дітей, а також інформація про знайдених та розшукуваних дітей під час воєнного стану: загинуло 546 українських дітей, поранено 1319 дітей, 2049 зникли безвісти, 19546 дітей депортовані або примусово переміщені до рф, 15 постраждали від сексуального насильства та 388 повернені [2]. Проте, через активні бойові дії та тимчасову окупацію частини території України, точну кількість дітей, які постраждали, визначити неможливо.

Діти представляють особливо вразливу групу населення, яка часто опиняється в умовах великого ризику бідності та соціальної ізоляції. Вони стають як суб'єктами, так і об'єктами системної дискримінації, особливо під час збройних конфліктів, що ще більше поглиблює їхню вразливість. Ці конфлікти негативно впливають на сімейне оточення загалом, особливо на задоволення основних потреб дитини, її розвиток і психологічний стан. Багато проблем, пов'язаних з їхніми правами, психологічними потребами та соціальним становищем, можуть бути вирішені лише шляхом впровадження ефективних законів, спрямованих на повне забезпечення їхнього гідного розвитку та життя.

У зв'язку зі зростанням числа військових конфліктів у сучасному світі та впливом цих подій на дітей, державні соціальні гарантії стають надзвичайно важливими для забезпечення їх безпеки, захисту та добробуту.

На сьогоднішній день в Україні виникає проблема недостатньої системної підтримки дітей, які стали жертвами війни. Ця проблема включає недостатність ресурсів та послуг у сферах медичної допомоги, психологічної реабілітації, освіти, соціальної підтримки та правового захисту. Відсутність цих гарантій ставить дітей у вразливе положення та загрожує не лише їхньому фізичному і психологічному здоров'ю, але й майбутньому розвитку.

Отже, у період воєнного конфлікту права дитини, включаючи життя, належність до сім'ї та спільноти, здоров'я, особистісний розвиток і отримання турботи та захисту, стають порушеними. Відновлення та захист цих прав потребує активних заходів на національному рівні, а також співпраці з міжнародними організаціями. Для забезпечення необхідного захисту та підтримки дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, важливо надати державні гарантії, які включають доступ до медичної допомоги, освіти, психологічної підтримки та соціальних послуг. Також потрібно забезпечити реабілітацію та інтеграцію дітей в суспільство, здійснюючи спеціальні заходи та програми, спрямовані на підтримку їхнього фізичного, психологічного та соціального благополуччя, чого станом на сьогодні в нашій державі, на жаль, немає. Тому звернемось до проєктного законодавства.

Відповідно до проєкту Закону України «Про соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій, збройної агресії або збройного конфлікту» від 05.04.2017 № 6270-1 [3], державна соціальна гарантія – це встановлений мінімальний розмір державної соціальної допомоги, а також пільги з метою надання соціальної підтримки особам, які постраждали внаслідок воєнних дій, збройної агресії або збройного конфлікту.

Тобто, державна соціальна гарантія – це забезпечення державою певних соціальних прав та послуг для своїх громадян у важкі періоди, включаючи воєнний час. Ці гарантії можуть включати доступ до медичної допомоги, матеріальну підтримку, освіту, житло та інші види соціальної допомоги.

У воєнний час державна соціальна гарантія набуває особливого значення, оскільки конфлікт може призвести до серйозних травм та втрат для громадян, включаючи фізичні, психологічні та матеріальні збитки. Роль державних соціальних гарантій у війні полягає у забезпеченні безпеки та благополуччя громадян, що стали жертвами конфлікту, а також у забезпеченні їхнього відновлення та адаптації після воєнних травм.

Це може включати надання медичної допомоги для поранених, психологічну підтримку для постраждалих від стресу, матеріальну компенсацію для втрати майна або забезпечення житла для внутрішньо переміщених осіб. Державні соціальні гарантії також можуть включати програми реінтеграції та професійної перепідготовки для тих, хто втратив своє заняття через війну.

Отже, роль державних соціальних гарантій у війні полягає у забезпеченні захисту, підтримки та наданні найбільш сприятливих умов для фізичного, психологічного та соціального розвитку для дітей, які постраждали внаслідок конфлікту, незважаючи на складність ситуації в умовах війни, з метою покращення їхнього благополуччя та відновлення їхнього життя після воєнних травм.

Розділ II «Державні соціальні гарантії дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» цього проєкту Закону закріплює 7 статей, які містять державні соціальні гарантії для таких дітей.

Стаття 7 встановлює право на єдність родини. Це важливий принцип, який гарантує, що діти мають право бути разом зі своїми батьками або іншими членами сім'ї, які про них піклуються, коли це можливо та в інтересах дитини. Для дітей, які постраждали у війні, це право є особливо важливим через те, що воєнні конфлікти можуть розривати родинні зв'язки та призводити до розлуки з батьками або іншими членами сім'ї.

Розуміння права на єдність родини включає в себе захист від будь-яких дій або рішень, що можуть перешкоджати збереженню родинних зв'язків, таких як переслідування, відокремлення від сім'ї через військові дії, депортація, примусове переміщення або роз'єднання через адміністративні або юридичні дії. Для захисту права на єдність родини у військових конфліктах необхідно вживати заходів для забезпечення безпеки та безперешкодного доступу до родинних членів, а також для полегшення процедур зв'язку та возз'єднання сімей, якщо вони були роз'єднані внаслідок воєнних дій. Держави мають брати на себе відповідальність за забезпечення цього права та вживати заходи для його захисту в умовах війни та конфліктів.

Стаття 8 передбачає право на медичну допомогу, тобто визначає їхнє право на отримання медичної допомоги та лікування в разі потреби внаслідок травм, захворювань або психологічних травм, спричинених військовими діями.

Це право має на меті забезпечити доступність та якість медичних послуг для дітей, щоб вони могли отримати вчасну та ефективну допомогу для відновлення здоров'я та забезпечення їхнього фізичного та психічного благополуччя.

Стаття 9 встановлює право на освіту, що є ключовою гарантією їхнього права на розвиток, самореалізацію та інтеграцію у суспільство після важких переживань. Це право забезпечує дітям можливість отримати доступ до освітніх закладів, незалежно від їхнього статусу, місцезнаходження чи соціального становища. Для його реалізації важливо, щоб держави приділяли належну увагу розвитку освітніх програм та забезпеченню доступу до них для всіх дітей без винятку.

Стаття 10 закріплює право на правову допомогу, що є важливою гарантією захищеності дітей, доступу до юстиції та відновлення їхніх прав відповідно до міжнародних стандартів прав людини. Це право забезпечує дітям можливість отримати необхідну юридичну підтримку та захист у випадках порушення їхніх прав або ситуацій, пов'язаних з воєнними конфліктами.

Стаття 11 передбачає право на психологічну реабілітацію, що є важливою гарантією фізичного та психічного здоров'я дітей, а також ключовим елементом процесу їхнього відновлення після травматичних подій військових конфліктів. Це право забезпечує дітям доступ до професійної психологічної допомоги та підтримки з метою подолання травматичного досвіду, зменшення стресу та відновлення психологічного благополуччя.

Стаття 12 встановлює право на психіатричну допомогу, що є важливою гарантією психічного здоров'я дітей, особливо тих, які постраждали від воєнних подій. Війна може мати серйозний вплив на психічний стан дітей, викликаючи стрес, тривожність, депресію та інші психічні проблеми. Право на психіатричну допомогу забезпечує дітям доступ до кваліфікованої медичної допомоги та лікування, спрямованих на подолання цих психічних травм та розладів. Це дозволяє їм відновити якість свого життя після травматичних воєнних подій та повернутися до нормального функціонування. Така психіатрична допомога важлива для забезпечення повного та здорового розвитку дітей під час і після воєнного конфлікту.

Стаття 13 закріплює право на соціальну допомогу, що передбачає забезпечення основних потреб дітей та захисту їх соціальних прав через надання різноманітних послуг та підтримки від держави та інших соціальних структур. Ця гарантія спрямована на полегшення умов життя дітей, забезпечення їхнього благополуччя, відновлення їхнього соціального статусу та інтеграції в суспільство після воєнних травматичних подій.

Насправді, ці сім соціальних гарантій є кроком у правильному напрямку для забезпечення дітей, які постраждали від війни, необхідними ресурсами та послугами. Однак, важливо визнати, що в деяких аспектах цих гарантій може бути недостатньо, або вони можуть потребувати подальшого вдосконалення, щоб забезпечити повне та якісне відновлення дітей після травматичних воєнних подій.

Отже, державні соціальні гарантії для дітей, які стали жертвами війни, є важливими складовими гуманної та ефективної реакції держави на воєнний конфлікт. Вони спрямовані на забезпечення безпеки, захисту, медичної допомоги, освіти та соціальної підтримки для постраждалих дітей, надаючи їм можливість жити повноцінним життям та розвиватися, незважаючи на випробування війни.

І саме тому, прийняття Закону України «Державні соціальні гарантії дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» є необхідним, оскільки державні соціальні гарантії для дітей, які постраждали від війни, мають величезне значення з кількох ключових причин.

По-перше, це забезпечення безпеки та благополуччя дітей, адже державна соціальна гарантія забезпечує дітям захист від наслідків війни та допомагає їм подолати травми, які вони можуть переживати під час конфлікту.

Досить важливими є: підтримка фізичного та психологічного здоров'я, адже діти, які стали свідками або жертвами війни, можуть потребувати медичної та психологічної допомоги; забезпечення освіти та розвитку, адже діти, які постраждали від війни, можуть мати обмежений доступ до освіти через

конфліктну ситуацію; соціальна інтеграція та реабілітація, адже державні гарантії сприяють соціальній інтеграції дітей, які постраждали від війни, та їх відновленню у суспільстві через різноманітні програми та підтримку.

Прийняття Закону України «Державні соціальні гарантії дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» є важливим кроком. Державні соціальні гарантії для дітей, які постраждали від війни, мають досить вагоме значення для забезпечення їхнього захисту, добробуту та відновлення. Цей закон допоможе створити правову основу для надання дітям необхідної підтримки та послуг у важкі періоди війни та після неї. Він буде спрямований на забезпечення доступу до медичної допомоги, освіти, психологічної підтримки та інших необхідних сервісів для дітей, які стали жертвами військових дій та конфліктів. Такий закон є важливим кроком у забезпеченні добробуту та захисту дітей, що постраждали від воєнних подій, та підтверджує зобов'язання держави перед своїми маленькими громадянами.

Окрім цього, важливо розробити та прийняти законодавство, яке забезпечить системну підтримку та захист для цієї вразливої групи населення, необхідно розширювати програми та послуги, спрямовані на відновлення дітей після війни, та забезпечити їхню доступність для всіх, хто їх потребує. Адже це не лише питання гуманітарної допомоги, але й інвестиція у майбутнє нації. Наша діяльність і рішучість у цьому питанні буде визначати характер та цінності нашого суспільства.

Література

1. Работнік О. Б. Особливості державної соціальної політики в період воєнного часу. *Юридична наука в сучасному суспільстві: матеріали науково-практичної конференції* (м. Одеса, 24-25 червня 2022 р.). Одеса, 2022. С. 65-69.
2. Державний портал розшуку дітей «ДІТИ ВІЙНИ» Веб-сайт. URL: <https://childrenof-war.gov.ua>. (дата звернення: 03 травня 2024р.).
3. Про соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій, збройної агресії або збройного конфлікту: проєкт Закону України від 05.04.2017 № 6270-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/gi05602a> (дата звернення 03 травня 2024).

Ботнару С., Заместитель Декана,
Молдавский Государственный Университет,
Кишинев, Республика Молдова
stela.botnaru@usm.md

Познякова В., Главный специалист, Консильи по равенству,
Кишинев, Республика Молдова
veronicapozneacova@gmail.com

РОЛЬ И ВАЖНОСТЬ КОНЦЕПЦИИ НОВОЙ КРИМИНОЛОГИИ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРИЧИН СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Abstract. *The theory of New Criminology appeared in the USA and England in the second half of the XX century under the influence of protests against social inequality and feminist movements. The importance of the theory of New Criminology is expressed in the fact that crime is considered as part of social reality, is its creation and, as a result, changes it. This theory is based on the concept of the criminal's free will and his disagreement with the principles of governance, the form of truthfulness and social inequality. The theory of New Criminology explains the reasons for the commission of serious intentional crimes and departs from the generally accepted vision of the criminal as a victim of public order, considering him as a free-will person. In this study, we will analyze the main provisions of the theory of New Criminology and its practical application.*

Keywords: *crime, theory, society, social inequality.*

Криминология как отдельная наука была предметом фундаментально обоснованных теорий, охватывающих большой период времени и почти все континенты. Подавляющее большинство из них широко анализируют тему преступности, в том числе ссылаясь на статистические данные. Некоторые теории рассматривают проблему преступности как часть человеческого поведения в обществе; другие рассматривают особенности уголовного права и процедуры; характеристики преступников или представляют историю, структуру и функциональность системы правосудия в этой стране.[1 стр. 52] В тоже время, некоторые научные теории в криминологии рассматривают взаимосвязь между характеристиками наказания, применяемого к преступнику (т. е. определенностью и строгостью), и коэффициентом преступного поведения в обществе. Другие научные теории анализируют эту проблемы через факторы, которые относятся к биологическим, психологическим и социальным характеристикам людей, которые определяют девиантное поведение, а другие основывают свои теории на характеристиках людей, рассматривая что будет классифицировано как преступление правосудием.[2 стр. 386]

Известно, что со временем в истории философии преобладали две тенденции в объяснении явлений, возникающих, когда интересы и ценности общества подвергались социальным изменениям и тенденциям выраженные

также в криминологических исследованиях. [3 С. 8] В первом случае теоретики утверждали, что существует консенсусная тенденция, заключающаяся в том, что именно диалог, консенсус и стабильность являются базой общества. В этом случае консенсус появляется между членами общества и его ценностями, при этом государство является формой организации, которая приходит и защищает общественные интересы. Поскольку общество сформировано из групп, ценности и интересы которых противоречат друг другу, государство вмешивается и выступает посредником между ними для защиты общих социальных интересов.[4, стр. 372] Во втором случае противоречия основываются на том, что в обществе неизбежно существуют группы людей, чьи ценности и интересы противоречат друг другу и конфликтуют. Группы людей, обладающих достаточной властью, могут вмешиваться для защиты своих ценностей и интересов, поэтому именно они контролируют и способы, которыми государство может действовать для поддержания правового порядка. Самая известная конфликтологическая теория - это марксистская теория, от которой откололась теория Новой криминологии, которая будет рассмотрена в этом исследовании.

Чтобы глубже рассмотреть суть теории Новой криминологии, мы считаем целесообразным изучить контекст ее возникновения. Стимулом к появлению Новой криминологии являются социальные беспорядки, возникающие в результате борьбы с социальным неравенством в контексте появления феминистских движений и борьбы за гражданские права. В то время контркультурное движение достигло своего пика, и политика, продвигаемая властью, была поставлена под сомнение. Эти изменения были отражены в музыке, литературе и искусстве того времени. Начиная с 1960-х годов философы начали подвергать сомнению некоторые методы научных исследований, такие как концепции причины и следствия, детерминизм и возможность существования объективной научной истины (Kuhn, 1962; Feyerabend, 1976). [5, стр. 81] Отметим, что теория Новой криминологии возникает именно в момент напряженности ситуации в государстве, что особенно проявилось в несогласии гражданского общества с политикой, продвигаемой государством, а также в связи с разработкой новых методов научных исследований, которые аргументируют отклонение от общепринятой концепции причины и связи.

В этих обстоятельствах формируется школа Новой криминологии, позиционируемая некоторыми учеными как немарксистская конфликтная теория, а другими - как неомарксистская. Школа Новой криминологии включает две теории: одну, возникшую в США в 1970 году, которая была поддержана в работах Ричарда Куинни [6], а другую в Англии, развивающуюся с точки зрения социальной реакции, особенно объясненной в работах Тейлора, Уолтона и Янга[7], составляя радикальную критику как позитивистских, так и психологических теорий.[8, стр. 200-202]

Создание социальной реальности преступления рассматривается Р. Куинни, ведущим теоретиком Новой криминологии в США, как политический

акт, в котором упор делается на статус-кво и существование отношений основанных на силе.[9, стр. 317-341] Считаем нужным отметить, что исследователь, основывая свою теорию, исходил из предпосылки, что концепция преступления разрабатывается людьми, которые фактически осуществляют государственную власть, а преступление не существует в объективной реальности, представляя только акт, считающийся преступлением правительством. Отсюда следует, что преступление рассматривается как политический акт, который разработан для защиты интересов доминирующей группы в ущерб доминируемой группы.

Р. Куинни считал, что объект криминологии неизменно используется системой для реинтеграции существующих социальных отношений, и если его нельзя использовать, то его следует игнорировать. Этот вывод привел его к принятию радикальной позиции, в которой формируются новые социальные реалии, основанные на более сбалансированных социальных отношениях.[9, стр. 317-341]

В своей работе „Социальные реалии преступности” Ричард Куинни представляет следующие основные идеи, известные в криминологических исследованиях как „предложения Р. Куинни” [10, стр. 15-23]:

1. Преступность определяется как поведение человека и создается уполномоченными агентами в политически организованном обществе. [10, стр. 15-23] Ричард Куинни считает убийство не девиантным поведением, а простым поступком, внесенным в список преступлений лица, уполномоченными, например, органами уголовного преследования. Концепция преступления может существовать только в политически организованном обществе, поскольку за пределами государства в примитивных обществах не может быть ни концепции преступления, ни аппарата государственного принуждения, который продвигает интересы доминирующей социальной группы.

2. Уголовные законы сформулированы таким образом, чтобы описать поведение тех, кто вступает в противоречие с интересами социальных групп, которые имеют право заниматься политикой. [10, стр. 15-23] Из этой идеи следует один из основных аспектов теории Ричарда Куинни, которая заключается в существовании, прежде всего, различных социальных категорий, которые находятся в постоянном антагонизме. Этот конфликт приводит к захвату государственной власти более сильной социальной категорией, которая начинает продвигать свои собственные интересы посредством законодательного акта. Интересы доминирующей категории противоречат интересам доминируемой категории, что приводит к криминализации поведения членов последней для продвижения интересов людей, которые фактически обладают государственной властью.

3. Уголовные законы применяются слоями общества, которые имеют право обеспечивать соблюдение и администрирование уголовного права. [10, стр. 15-23] Это утверждение выдвигает на первый план другую идею, касающуюся применения уголовного законодательства, которое требует наличия аппарата государственных служащих, который может применять

уголовное законодательство для достижения своей основной цели, а именно защиты интересов доминирующей категории.

4. Разработка поведенческих шаблонов по отношению к уголовным законам. Утверждается, что поведенческие шаблоны структурированы по сегментам общества классифицированным по критерию отношения к уголовным законам, и в этом контексте также устанавливаются лица, участвующие в действиях, которые демонстрируют относительную вероятность того, что они будут классифицированы как преступники [1 стр. 299]. Ричард Куинни отмечает, что общество разрабатывает определенные модели поведения, которые должны соблюдаться его членами, и любое отклонение от существующей поведенческой модели является причиной, которая приводит к надзору за этим человеком и увеличению вероятности того, что человек будет подозреваться в совершении преступления. Поведение людей, составляющих сегмент общества, не имеющий эффективного доступа к государственной власти, вызывает больше подозрений, чем поведение тех, кто обладает государственной властью, поскольку последние опасаются, что первые могут продвигать свои интересы в ущерб интересам правящей категории.

5. Социальная реальность преступления определяется формулированием и применением уголовных законов, разработкой поведенческих шаблонов, представленных в определениях преступлений, и построением уголовных концепций. [10, стр. 15-23] Исходя из идеи о том, что концепция преступления не существует в объективной реальности, Ричард Куинни приходит к выводу, что она развивается вместе с расширением числа поступков, криминализированных уголовным законодательством и моделей поведения, санкционированных применением уголовной ответственности и наказания.

6. Концепция преступления формируется и распространяется в слоях общества с помощью различных средств информации, [10, стр. 15-23] правило относящееся к публикации положений уголовного законодательства с целью проведения как общего, так и специального предупреждения.

Считаем нужным отметить, что Ричард Куинни не был абсолютно оригинален в создании своей теории и каждая из этих 6 идей получена из криминологической работы, написанной задолго до этого. Таким образом, первое предложение лежит в основе интеракционистской перспективы, согласно которой отклонение определяется социальной реакцией, направленной против него, возникает как оценка некоторых людей по отношению к действиям и характеристикам других людей [10, стр. 16]. Криминолог Г. Волд влияет на Р. Куинни в формулировании идей (предложений) 2 и 3. Таким образом Волд утверждал, что *„всякий раз, когда групповой интерес может набрать наибольшее количество голосов, он будет определять, если формулировать, новый закон, который тормозит интересы противостоящей группы”* [11, стр. 208], а 3-е предложение исходит из утверждения *„те кто являются частью законодательного большинства, получают контроль над политической властью и доминируют в политике, принимая*

решения о том, кто, вероятно, будет участвовать в нарушении закона”. [11, стр. 209] Отметим, что этими утверждениями отрицается концепция легитимности государственной власти, репрезентативности лиц, находящихся у власти, и идея о том, что закон представляет собой выражение суверенной воли народа. Таким образом Волд считал, что люди, которые фактически обладают государственной властью, правят исключительно в своих интересах, чему способствуют принятие законов и криминализация фактов, которые могут нанести им ущерб.

Однако необходимо сделать уточнение, которое отличает данные теории, Волд говорил о конфликте между интересами организованных групп, в то время как Куинни говорит о конфликтах между „сегментами” общества, [1, стр. 299] которые разделяют одни и те же ценности, нормы и идеологические ориентации, но они могут быть или не быть организованы для защиты этих ценностей, а также могут иметь минимальную организацию. [11, стр. 279] Отсюда следует, что теория, продвигаемая Волдом, может объяснить только ограниченное количество преступлений, например, терроризм, который, по признанию, представляет собой преступление совершенное группой людей, организованных для продвижения собственных интересов, но не может объяснить намерение человека, совершающего, например, кражу по материальным причинам, надеясь на незаконное обогащение. Теория Куинни, напротив, может быть использована для объяснения всей палитры преступных деяний, при этом автор утверждает, что иррациональные и импульсивные люди также представляют собой сегмент общества, который имеет общие ценности, нормы и идеологические ориентации, хотя этот сегмент не организован в какую-либо группу интересов. Их поведение определяется как преступное людьми, которые обладают большей властью и делают это для защиты своих интересов. В 4-м предложении используется теория дифференциальной ассоциации Сазерленда о том, что разные сегменты общества имеют разные поведенческие шаблоны и нормативные системы, каждая из которых изучается в своей социальной и культурной среде. [11, стр. 279] Таким образом, Куинни по праву отмечает, с одной стороны, важность влияния окружающей среды на поведение человека, а с другой - подчеркивает существенное различие между нормами, принятыми различными социальными категориями, на которые влияют как их интересы, так и уровень их образования и профессий. Последние два предложения Куинни основаны на современной социологии знаний, которая утверждает, что мир, в котором мы живем, в основном субъективен и социально построен. [4, стр. 379-380] Исследователь приходит к такому выводу, начиная с пленарной поддержки идеи субъективности окружающего нас мира, в соответствии с которой люди воспринимают мир, начиная с собственных идей и убеждений, не имея доступа к объективной реальности, на которую не влияет их опыт. Таким образом, преступное поведение отличается от некриминального поведения только тем, что считается таковым абсолютным большинством населения, а преступление не существует в объективной реальности, а представляет собой только относительную категорию, определяемую людьми, обладающими государственной властью. Таким

образом, различные концепции преступного деяния могут быть созданы и представлены как части политического процесса продвижения определенного набора ценностей и интересов.[4, стр. 379-380]

Объясняя свою теорию Куинни заключал: „концепции убийства... построены с намерением только удовлетворить воображение. Мы принимаем одни реальности, а не другие, потому что у кого-то всегда есть что защищать, увековечивая определенное видение реальности... реальность преступления, которая строится для каждого из нас, тех, кто находится у власти, - это реальность, которую мы испытываем искушение принять как свою собственную. Поступая таким образом, мы соглашаемся с теми, кто обладает властью и полномочиями претворять в жизнь свои действия, которые лучше всего продвигают их интересы.”[10, стр. 304] Из этой цитаты мы выделяем, что разнообразие преступлений, предусмотренных законодательством, отличается только из-за воображения тех, кто действительно обладает государственной властью и пытается на законодательном уровне продвигать свои интересы. Общество, по мнению криминолога, не способно сформулировать собственное видение относительно концепции преступления, но принимает концепцию, продвигаемую правительством законодательно.

Отмечаем, что последователи этой новой концепции отвергают идею о том, что право будет представлять волю большинства, возведенную в ранг закона и утверждают, что девиантное поведение не является ни результатом действия внешних сил, ни результатом внутренних влияний, но продуктом свободной воли. Преступник считает себя человеком со свободой выражения, наделенным не подлежащей влиянию волей.[8, стр. 200-202] В обосновании этой концепции авторы исходят из рассмотрения того, что человек наделен интеллектом и разумом, и именно эти две характеристики лежат в основе объяснения его поведения.[1, стр. 58] Таким образом, люди способны понять себя и поэтому они будут действовать для продвижения своих собственных интересов. [12 стр. 59] Криминологи обосновывают концепцию свободно выбранного человеческого поведения. С точки зрения этой теории преступление следует рассматривать как продукт индивидуальной воли человека, который перед совершением действия анализирует минусы совершения преступления, то, что он может выиграть, а также то, что он может потерять.[4, стр. 82] Эта теория отрицает как внутренние, так и внешние причины совершения преступления, обосновывая видение в соответствии с тем, что каждый человек выбирает преступное поведение, осознавая социальную опасность совершенного действия и последствия, которые произойдут.

Ссылаясь на критику этой теории, мы должны отметить, что она не может служить объяснением совершения преступлений по неосторожности, самоуверенности или преступной халатности, поскольку в случае совершения преступлений по неосторожности человек осознавал опасность своего действия или бездействия, предвидел последствия своего поступка, но считал, что их можно будет избежать, или не осознавал преступного характера своего действия или бездействия, не предвидел возможности ее преступных

последствий, хотя должен был и мог их предвидеть¹. Кроме того, теория свободно выбранного поведения также не объясняет концепцию преступлений, совершенных в состоянии аффекта. Следовательно, мы можем принять эту теорию лишь частично, поскольку она применима только к тем преступлениям, совершенных с прямым или косвенным намерением.

Анализ концепции свободно избранного человеческого поведения приводит нас к выводу, что уголовное право с его системой санкций и криминология с проблемами предотвращения и ресоциализации правонарушителя бесполезны в отношении того факта, что преступник наделен свободой выражения и поведения. Преступник ничего не делает, кроме как выражает протест против несправедливых социальных структур, которые не обеспечивают реального политического, экономического, социального [13, стр. 82-83] или культурного равенства. В результате есть не преступники, а криминогенные социальные системы.[14, стр. 111]

Положительные аспекты этой теории проявляются в том, что криминолог отмечает важность существующего государственного порядка, формы правления, политического режима и уровня жизни в отношении преступного поведения, видя в социальном неравенстве основную причину, побуждающую человека совершать преступления. Куинни занимает позицию, достойную позиции других исследователей, которые, как правило, видят в преступнике основную причину страданий жертвы, которая наносит ущерб наиболее важным социальным ценностям, в результате чего необходимо подавить преступное поведение и привлечь преступника к уголовной ответственности. Криминолог анализирует преступное поведение во всей его сложности, придя к выводу, что снижение уровня преступности возможно только в случае реформирования существующего государственного порядка, который не будет руководствоваться интересами социальной категории, которая фактически обладает государственной властью, но будет продвигать интересы различных слоёв общества.

Рассматривая концепцию английской школы Новой криминологии, мы должны отметить, что исследователи Ян Тейлор, Пол Уолтон и Джок Янг порождают радикальную или критическую криминологию. Эта теория неомарксистской ориентации появляется после публикации в 1973 и 1975 годах двух важных работ: 1. Тейлор И., Уолтон П., Янг Дж., Новая криминология: к социальной теории девиантности, Лондон, Рутдедж и Кеган Пол, 1973; 2. Критическая криминология, Лондон, Рутдедж и Кеган Пол, 1975. Авторы обобщают критические теории криминологии и проводят неомарксистскую критику современного общества. [15] Английские криминологи предлагают формальную объяснительную модель преступления, которая была бы ничем иным, как результатом конфликтного состояния между человеком и политическими и экономическими структурами, характерными для капитализма.[16, стр. 203-205] Считаем нужным отметить, что данные

¹ COD Nr. 985 din 18-04-2002 CODUL PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA* Publicat : 14-04-2009 în Monitorul Oficial Nr. 72-74 art. 195 Versiune în vigoare din 12.01.19 în baza modificărilor prin LP245 din 15.11.18 MO462-466 din 12.12.18 art. 774 art. 18

кримінологи підкреслили зв'язок між політичною економікою і феноменом преступності. Ця ідея важлива, тому що Тейлор і його колеги (1973) утверджають, що аналіз існуючої політичної ситуації допомагає зрозуміти походження девіантного акту. [5, стр. 82] Ми спостерігаємо зв'язок з ідеями, продвигаємими Куїнні, оскільки і американський дослідник, і англійські кримінологи виходили з суперечливої теорії, спостерігаючи конфлікт особистості з існуючими соціальними структурами. Суттєвове різниця між американською і англійською школами нової кримінології проявляється в основному в тому, що Ян Тейлор, Пол Уолтон і Джек Янг підкреслюють індивідуальний конфлікт людини з існуючими соціальними структурами, і Куїнні відзначив не стільки індивідуальний конфлікт, скільки той, який формується між різними існуючими соціальними структурами.

Ця теорія характеризує положення злочинця в двох іпостазях: він є жертвою як суспільства, так і кримінального правосуддя. Мислителі вважають, що одним з основних криміногенних факторів є нерівність можливостей, властива сучасному капіталістичному суспільству, виникаюча в результаті класового і гендерного нерівності або етнічного нерівності. [15] Таким чином, соціальна нерівність визначає походження злочинного акту, і людина змушений здійснювати злочин, не маючи іншої можливості висловити своє незгоду з політикою, продвигаємою державним керівництвом. Злочинець позиціонується як жертва суспільства, будучи засудженим оточуючими за здійснення злочину. Крім того, він також засуджений через кримінальне правосуддя. Таким чином, дослідник приходять до висновку, що злочин - це політичний акт, за допомогою якого злочинець виражає свій відмова і незадоволення існуючої соціальною організацією.

Послідовники цієї теорії ділять злочинний акт на п'ять етапів: [16, стр. 203-205]

1) Віддаленні істини злочинного акту (цитовані автори вважають необхідним розробити „політичну економію” преступності, яка проаналізувала б економіку промислового суспільства, засновану на нерівності в розподілі), [16, стр. 203-205] враховуючи, що основним злочинним фактором є економічне нерівність, яке проявляється в капіталістичному суспільстві.

2) Непосереднє походження злочинного акту (тут необхідно доповнити „політичну економію преступності” „соціальною психологією преступності”, на яку покладено роль пояснення злочинного вибору особистості)[16, стр. 203-205]. Цей етап проявляється в тому, що злочинець вибирає спосіб здійснення злочину, щоб висловити своє незгоду з існуючим соціальним порядком.

3) Сам злочинний акт (злочин як шкідливий вчинок, передбачений кримінальним законом, порушує інтереси, стосуються цінностей різного характеру і значущості, тому необхідно розробити

полную социальную теорию правонарушений, которая углубит изучение социальной динамики правонарушения и выяснит взаимосвязь между мыслью и действием) [16, стр. 203-205]. На этом этапе мыслители стремятся в качестве цели определить связь между субъективной и объективной стороной правонарушения, а также разработать механизмы путем выделения закономерностей, ведущих к выбору одного вида правонарушения а не другого.

4) Непосредственное происхождение социальной реакции (авторы предлагают разработать „социальную психологию социальной реакции”, которая могла бы объяснить причину по которой общественная реакция и реакция органов правосудия на совершение преступления является очень разной)[16, стр. 203-205]. Исследование преступного поведения не было бы полным без анализа социальной реакции как одного из методов подавления преступного поведения, а также эффективности деятельности органов уголовного преследования, борющихся с ростом уровня преступности.

5) Далекие истоки социальной реакции (их следует искать в социально-политических структурах, характерных для капиталистического общества, а для реализации целевого объекта необходимо разработать „политическую экономию социальной реакции”, которая проанализирует то, что капиталистическая уголовная система представляет собой инструмент господства над уязвимыми группами).[8, стр. 200-202] Мы наблюдаем прямую связь с идеями, продвигаемыми Куинни, при этом английские криминологи приходят к выводу, что уголовная система используется для продвижения интересов правительства в ущерб населению.

Считаем нужным отметить, что британская теория Новой криминологии разрабатывает концепцию „девиантного поведения”, которую можно рассматривать как подлинное человеческое действие в целом, а не продукт форм индивидуализма или социальной патологии. В результате, отклонение рассматривалось как проявление человеческого разнообразия. Криминализация девиантности считалась социальной потребностью, не связанной с качеством поведения. Тейлор, Уолтон и Янг утверждали, что необходимость криминализации девиантного поведения - это социальная, экономическая функция, и что, хотя „возможно, что в эгоистичных обществах освобождение от любой материальной необходимости криминализирует девиантность”, мы должны индивидуализировать эти новые общества, поэтому авторы вернулись к марксизму.[4, стр. 356-357] Криминологи, поддерживающие эту школу, считали, что единственная возможность бороться с ростом преступности - это изменение социального порядка, а не привлечение преступников к уголовной ответственности. [15]

Ссылаясь на практическую применимость теории Новой криминологии, мы должны отметить, что она полностью объясняет концепцию преступлений как манифеста, совершенных из-за желания изменить окружающий мир и неудовлетворенности существующим социальным порядком. В основе преступления как манифеста могут быть как философские, политические, так и религиозные идеи.

Важность теории Новой Криминологии выражается в том, что она объясняет причины совершения тяжких преднамеренных преступлений, рассматривая преступный акт как выражение свободной воли преступника, которая на прямую связана с социальным неравенством, общественными проблемами, отсутствием реакции властей на реальную ситуацию уязвимых категории общества и невозможность изменить несправедливый социальный строй. Теория Новой криминологии глубоко рассматривает причины совершения преступлений, мотивацию преступника, связь преступной деятельности с формой правления и политическим режимом государства. Также, проанализирована гипотеза, что криминализация преступлений отражает социальный строй, а концепция преступного деяния не является объективной. В качестве примера, можем привести декриминализацию таких преступлений как безработица и проституция в бывших странах членах Советского Союза после провозглашения независимости.

Можем подитожить, что теория Новой Криминологии очень важна в изучении мотивации совершения преступления, которое является частью социальной реальности, меняет ее и определяется ею. Видение и определение преступных деяний отличается от общества к обществу, он одной социальной структуры к другой. В тоже время, совершение преступного деяния является свободным выбором человека, у которого есть возможность совершить преступное деяние или не совершить его. Рассмотрение преступника только как жертвы обстоятельств, которое встречается в других теориях односторонне; теория Новой криминологии наоборот рассматривает важность каждой личности, её желание протеста и возможность изменить или противостоять социальной реальности. Считаем нужным продолжение исследования теории Новой криминологии в следующих исследованиях, как важное течение общей криминологии.

Bibliografie

1. AMZA T. *Criminologie*, București Lumina Lex 1998,
2. BULAI C., *Premise teoretice și metodologice ale cercetării criminologice*, în. „Studii și cercetări juridice”, Nr.3, a.1970, p.386
3. DONGOROZ V., *Drept penal*, Editura SOCEC & Co., București, 1939, vol. 1, p. 8
4. AMZA T. *Criminologie teoretică, Teorii reprezentative și politica criminologică*, București Lumina Lex, 2000, p. 372
5. Jonathon M. HEIDT *The evolution of criminological theories*, In the School of Criminology Faculty of Arts and Social Sciences SIMON FRASER UNIVERSITY Fall 2011 p. 81
http://summit.sfu.ca/system/files/iritems1/12035/etd6941_jheidt.pdf
6. QUINNEY R., *Critique of Legal Order*, Little, Broun, Boston, 1973
7. TAYLOR I., WALTON P., YOUNG J. *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance*. – L. : Routledge and Kegan Paul, 1973.

8. CIOBANU I. A. *Criminologie*; Ch. Cartdidact, Tipgrafia „Reclama”. Chişinău 2007 Vol. I p. 200-202
9. QUINNEY R., *From Repression to Liberation*, în Robert A. Scott and Jack D. Douglas, *Theoretical Respectives on Deviance*, Basic Books, New York, 1972, p. 317-341
10. QUINNEY R., *The Social Reality of Crime*, Little, Bron, Boston, 1970, p.15-23
11. G. B. Vold, *Theoretical Criminology*, Oxford University Press, New York, 1958, p. 208
12. POPA N., *Teoria general a dreptului*, Editura Actami, Bucureşti, 1994, p. 59
13. GIURGIU Narcis, *Elemente de criminologie*, Ed. Fundaţiei “Chemarea”, Iaşi, a.1992, p.82-83
14. UNGUREANU A., *PRELEGERI DE CRIMINOLOGIE IAŞI 1999 P.111*
15. Я.И. ГИЛИНСКИЙ, *Современные тенденции мировой криминологии* Общие проблемы криминологии 3 (21) 2012 УДК 343.9.01
Online: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-mirovoy-kriminologii>
16. STĂNOIU R.M., *Introducere în criminologie*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1989, p. p.203-205

Булгакова О.В., к.е.н., доцент, зав.кафедри державно-правових дисциплін Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету внутрішніх справ
м. Кривий Ріг, Україна
ORCID: 0000-0002-0893-3732
el_vl10@ukr.net

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПОСЛУГУ

PUBLIC POLICY REGULATING INFORMATION ABOUT THE ADMINISTRATIVE SERVICE

Abstract. *In the work, attention is paid to directions in public policy regarding the regulation of information, which acquires new meanings in the conditions of the development of the information society and the introduction of the electronic governance system as a tool for the implementation of parity democracy.*

It is important to realize that the dimension of the public policy of information regulation should be the basis for ensuring security both at the regional and national level.

One of the key tasks of the public policy of security regulation is to promote a culture of information security among citizens and employees of government bodies plays an important role. Our country is characterized by a critical level of threats specifically in the information sphere of the functioning of society under the

conditions of large-scale military aggression and the uncertain risk of intra-systemic abuses and offenses in the information sphere, which determines the need to improve the public policy of information regulation, in particular in the process of providing administrative services

Key words: *administrative service, public policy, information regulation, security, information, service*

Регулювання інформації в системі державного управління є тим важелем, який суттєво впливає на ефективність публічного управління та рівень довіри до органів державного управління. Публічна політика щодо регулювання інформації набуває нових сенсів в умовах розвитку інформаційного суспільства і запровадження системи електронного врядування як інструменту реалізації паритетної демократії.

Важливо усвідомлювати, що саме вимір публічної політики регулювання інформації повинен бути покладеним в основу забезпечення безпеки як на регіональному так і на загальнодержавному рівні. [1]

В публічному просторі взаємовідносин нормативно визначено, що всі послуги, що надаються органами держави і місцевого самоврядування, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні (надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами та організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування) послуги. [2] До державних належать також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів і під відповідальність органів місцевого самоврядування. Закон України визначає термін «адміністративна послуга» як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на встановлення, зміну або припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону [2].

Адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи та виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень. Право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом. Аналіз законодавчого визначення дефініції «адміністративна послуга» призводить до висновку, що результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично значима дія адміністративного органу, якими задовольняється звернення особи. [2]

Таким чином, адміністративні послуги є засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, які вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їх суб'єктивних прав. [1] Надання адміністративної послуги

неможливе без інформаційного супроводу та обміну масивом інформації як особистого характеру окремої людини, так і службовою інформацією. Саме тому набуває актуальності питання про забезпечення інформаційної безпеки через виявлення та реагування на реальні та потенційні загрози. [3]

Слід розуміти, що потреба в адміністративній послугі виникає виключно в сфері провадження глибоко соціалізованої діяльності та має на меті убезпечити всіх учасників суспільства від порушення прав та свобод інших людей [5]. Механізм надання адміністративної послуги пропонуємо розглядати в такій схемі, яка розглядає якість адміністративної послуги як результуючий показник діяльності всієї системи публічного управління в контексті NPM.

В цьому контексті слід звернути увагу на розуміння якості публічної послуги. Для цього слід розуміти, що електронним послугам як особливому різновиду публічних послуг будуть притаманні всі ознаки, які характерні для всіх видів публічних послуг [4]. Однак електронним послугам властиві і особливі ознаки, які дозволяють показати їх відмінності від інших публічних послуг:

Вимоги до якості адміністративних послуг викладено в Законі України «Про адміністративні послуги» [2], в якому зазначено, що на кожную послугу розробляється та затверджується інформаційна та технологічна картка. Ці документи обов'язково затверджуються відповідними рішенням адміністративно-управлінського органу.

Оскільки форма та зміст інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги є сформованим шаблоном, який містить набір необхідної інформації, то кожен орган місцевого самоврядування розробляє та відповідним чином затверджує такі форми. Кожна окрема адміністративна послуга повинна мати власну інформаційну та технологічну картку. Орган місцевого самоврядування повинен забезпечити доступ громадянам для ознайомлення з цими документами. Слід звернути вагу, що Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень. Важливим для нашого дослідження є те, що цей документ є доступним на офіційному веб-сайті органу управління. Така політика надання публічної інформації через відкритий доступ з одного боку дозволяє врегульовувати загальний процес надання адміністративних послуг та робить прозорими вимоги до якості надання такої послуги. Більш глибокого врегулювання потребує безпека інформації, яка стосується персоніфікованих даних як окремої людини, так і окремого суб'єкта владних повноважень, який надає таку послугу.

Спираючись на узагальнений досвід високорозвинутих технологічно та публічно орієнтованих країн, які визначають новаторські підходи до публічного управління, аналіз кращих практик забезпечення інформаційної безпеки в наданні електронних послуг стає надзвичайно важливим. [4] Досвід показує, що низка таких країн володіє вражаючим рівнем інформатизації та успішними стратегіями забезпечення безпеки електронної взаємодії. В публічному просторі прогресивних країн високий рівень уваги спрямовується

на захист цілісності та конфіденційності даних громадян, які містять персоналізовані та персоніфіковані дані. [4] Застосування сучасних методів шифрування та механізмів контролю доступу дозволяє забезпечити надійний захист від несанкціонованого доступу та усунення можливих загроз.

Однією з ключових задач публічної політики регулювання безпеки є сприяння культурі інформаційної безпеки серед громадян та співробітників урядових органів відіграє важливу роль. Спеціальні програми освіти та ефективна комунікація про важливість безпеки допомагають створювати свідомих учасників електронної взаємодії в системі електронного врядування. Для нашої країни характерним є критичний рівень загроз саме в інформаційній сфері функціонування суспільства за умов широкомасштабної воєнної агресії та невизначеного ризику внутрішньо системних зловживань та правопорушень в інформаційній сфері, що обумовлює необхідність вдосконалення публічної політики регулювання інформації, зокрема й в процесі надання адміністративних послуг.

Література

1. Стратегія інформаційної безпеки: Указ Президента України від 28.12.2021 № 685/2021. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>
2. Про адміністративні послуги: Закон України URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n31>
3. Концепція інформаційної безпеки України:проект <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/175056.pdf>
4. Нагорняк М.М. Інформаційна безпека надання електронних послуг: світовий досвід публічного управління. *Наукові перспективи* №12 (42), 2023. С.225-235. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/8281/8325>
5. Кожушко О.О. Проблеми та перспективи розвитку електронних адміністративних послуг в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021 № 51. С. 46-51. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc51/11.pdf>

Вайда Т.С., кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри спеціальної фізичної та вогневої підготовки Херсонського факультету, Одеський державний університет внутрішніх справ, м. Одеса, Україна
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4355-5685>
vajda2015@ukr.net

ФЕНОМЕН КСЕНОФОБІЇ У СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОНЯТТЯ ТА ФАКТОРИ НЕСПРИЙНЯТТЯ ЖИТЕЛЯМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ОСІБ, ЯКІ МЕНТАЛЬНО ВІДРІЗНЯЮТЬСЯ ВІД НИХ (НА ПРИКЛАДІ НАЦМЕНШИН ТА ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ)

THE PHENOMENON OF XENOPHOBIA IN MODERN UKRAINIAN SOCIETY: CONCEPTS AND FACTORS OF NON-PERCEPTION BY RESIDENTS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY OF PERSONS WHO ARE MENTALLY DIFFERENT FROM THEM (ON THE EXAMPLE OF MINORITIES AND DISPLACED PERSONS)

Abstract. *The article examines the peculiarities of the manifestation of the phenomenon of xenophobia in the modern conditions of the legal regime of martial law introduced in Ukraine. The theoretical consideration of this complex social phenomenon in Ukrainian society required clarification of such related categories as xenophobia and racism. The need to take into account some of its negative aspects in the life of territorial communities (in the context of the attitude of local residents to such categories of population as national minorities and internally displaced persons) is substantiated.*

Among the main factors that influence the non-perception/fear of residents of the territorial community regarding persons who are mentally different from them, the following are highlighted: 1) type and size of the settlement (city or village); 2) the level of education of its citizens; 3) aggression and rage (as manifestations of xenophobic fear); 4) individual negative traits of a person, which are more convenient not to correct in oneself, but to hate in another dissimilar person; 5) the age of the xenophobe.

A complex of organizational and management measures is proposed to prevent the potential formation of xenophobia among local residents in relation to persons from national minorities and internally displaced persons, which includes legal, social, educational, informational, cultural and medical aspects of the protection of these unprotected categories of citizens of Ukraine.

Key words: *xenophobia, social phenomenon, Ukrainian society, territorial community, local residents, national minorities, displaced persons, factors of non-acceptance, preventive measures.*

Актуальність проблеми. У зв'язку із тривалими бойовими діями на значній території України відбувається не тільки переміщення великої кількості громадян з тимчасово окупованих ворогом регіонів (внутрішньо переміщених

осіб – *уточнено нами, далі – ВПО*), а й масове соціальне, культурне, економічне розшарування у суспільстві (перш за все збідніння цієї категорії – *уточнення нами*) [1, с. 310-312; 2, с. 271-275]. В окремих випадках ці та інші негативні умови обумовлюють вчинення особами вище зазначеної категорії (громадянами без постійного місця проживання, в тому числі деякими представниками нацменшин) різних видів економічних чи кримінальних злочинів (адміністративних правопорушень) з метою забезпечення своєї життєдіяльності на новому місці.

У зв'язку з цим деколи в суспільстві та в соцмережах при висвітленні новин щодо таких резонансних конфліктів з місцевим населенням (розправа над представниками нацменшин, вбивства маргіналів чи переселенців тощо) можна зустріти поширені коментарі на кшталт «загиблий міг сам нарватися», «поліція ще й захищає це сміття», «їх треба не жаліти, а виганяти з села (міста, регіону, України)», «час зачищати суспільство від цих пройдисвітів, шахраїв та наркобариг» тощо. Наведемо відомий факт, коли ввечері суботи 23.06.2018 р. на околицях Львова кілька юнаків, озброєних ножами, напали на табір циган. У результаті завданих травм 24-річний ром помер, ножові поранення отримали ще й інші чотири особи на місці події, зокрема, жінка та її десятирічний син.

Рада Європи та Європейський Союз приділяють значну увагу питанням захисту прав і свобод національних меншин, зокрема їх інтеграції в суспільне життя корінних народів. На прикладі ромів варто зазначити, що на відміну від більшості нацменшин вони не мають власної державності. У той же час ромська нацменшина є другою за чисельністю, яка зазнала геноциду під час Другої світової війни. Дискримінація ромів у деяких державах Європи спричинила послаблення їх інтегрованості та маргіналізацію. Все це призвело до того, що ромська нацменшина є найбільш соціально вразливою в Європі.

Інтеграція в українське суспільство ромської нацменшини на сьогодні є соціально значущим питанням. За даними Всеукр. перепису 2001 року, 47,6 тис. осіб визначили свою належність до ромської національності. На території України найбільш компактно роми проживають у Закарпатській (14 тис. осіб), Донецькій (4,1 тис. осіб), Дніпропетровській (4 тис. осіб), Одеській (4 тис. осіб), Харківській (2,3 тис. осіб) та Луганській (2,2 тис. осіб) областях [3].

Роми в Україні мають ті ж проблеми, що і представники цієї нацменшини в інших державах Європи, зокрема: низький освітній рівень, високий рівень безробіття, незадовільний стан здоров'я, відсутність у більшості ромів документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, низький рівень житлово-побутових умов, наявність фактів упередженого ставлення до ромів.

Стан розробленості проблеми. Започаткувавши в своїх попередніх публікаціях розгляд деяких характерних для переселенців проблемних аспектів їх життєдіяльності під час облаштування у нових (безпечних) умовах [1, с. 310-312; 2, с. 271-275], у пропонованій роботі спробуємо визначити, у чому полягає різниця між ксенофобією та расизмом, як змінилося ставлення до «чужинців»

як окремої специфічної категорії осіб – 1) людей, які ментально¹ відрізняються деякими соціальними, культурними та ін. ознаками від осіб місцевої громади; 2) представників нацменшин (на прикладів, ромів – *уточнено нами*) після 2014 року і 3) чому неконтрольована агресія та тривога здатні перетворити життя людини-ксенофоба на персональну (суб'єктивну) дилему.

У процесі проведеного дослідження ми опиралися на публікації низки вчених з піднятої проблеми: 1) філософсько-антропологічний поворот у дослідженні ксенофобії був підготовлений працями класиків сучасної біологічної, культурної та історичної антропології (О.-Ф.Больнов, Б. Вальденфельс, Н. Еліас, К. Лоренц, Г. Плеснер, М. Шелер, К. Ясперс); 2) поглибленню розуміння соціальних і культурних контекстів, у яких створюються передумови ксенофобії та стають можливими її конструктивні трансформації, сприяли праці Б. Андерсона, З. Баумана, У. Бека, Н. Бусової, О. Гьофе, Г. Йонаса; 3) значний внесок у розробку цієї проблематики зробили представники київської та харківської шкіл філософської антропології (О. Білий, І. Карпенко, К. Карпенко, Н. Корабльова, В. Пазенок, Л. Ситниченко, І. Степаненко, В. Табачковський, В. Хамітов, О. Фельдман та ін.); 4) розгляд проблем, пов'язаних з трансформаціями ксенофобії, перетворенням її на ксенологічно орієнтовану програму життєтворчості, був би неможливий без праць В. Андрущенка, О. Гриви, В. Кременя, О. Микитюка, І. Прокопенка, І. Радіонової, М. Степаненка та ін.

Разом з цим, теоретичного вивчення та узагальнення потребує досвід трансформації ксенофобії у сучасних умовах запровадженого в Україні воєнного стану, виявлення її модифікацій (на прикладі ромських нацменшин та ВПО) у різних соціокультурних ситуаціях і можливостей її безконфліктної асиміляції у буденне життя територіальних громад. Ці аспекти все ще залишаються за межами активних сучасних досліджень вітчизняних вчених цього соціального феномену.

Метою роботи є: 1) подальше дослідження ксенофобії у сучасному українському суспільстві в умовах воєнного стану; 2) уточнення поняття та факторів несприйняття/страху жителів територіальних громад щодо осіб, які ментально відрізняються від них (на прикладі нацменшин та переселенців); 3) розробка та пропозиція щодо реалізації основних напрямів запобігання виникненню конфліктних ситуацій у відносинах місцевих жителів з представниками нацменшин та ВПО.

Результати дослідження. Спробуємо розібратися у феномені ксенофобії (на прикладі ставлення до нацменшин (ромів) та переселенців в умовах війни), причинах її виникнення в місцевих громадян та в тому, наскільки вона притаманна українцям. Міжнародні правозахисні організації неодноразово висловлювали стурбованість тим, що в Україні радикалізуються ксенофобські

¹ Ментальність, менталітет (від лат. mens (mentis) – спосіб мислення, склад душі) – сприйняття та тлумачення світу, що поширене в певній спільноті та виражається в її соціокультурних феноменах. Визначається архетипами та стереотипами культури цієї спільноти. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C> (дата звернення: 28.04.2024).

настрої. Зокрема, З. Кондур, віце-президент Міжнародної благодійної організації «Ромський жіночий фонд «Чіріклі», відзначає, що «на тлі загальної картини нападів та безпорадності поліції і інших державних структур складається враження, що країною керують радикальні групи, які вчиняють як хочуть» [4]. Цю ситуацію можна пояснювати тим, що поки табори ромів поліцейські просто розганяли, то можна було розмірковувати про неоднозначність ситуації (про те, що вони самі винні (бо здійснюють асоціальний спосіб життя); не хочуть працювати; не ведуть осідлий спосіб життя тощо). Однак те, що відбулося у Львівській області, – це тяжкий злочин, який вчинено на ґрунті ненависті. Як зазначає мер Львова А. Садовий у Facebook «його (вбиту особу – *уточнено нами*) кололи ножами групою з однозначною метою вбивства»[там само].

Уточнимо значення термінів ксенофобія та расизм. Ксенофобію часто плутають із расизмом, проте, незважаючи на подібні загальні аспекти, між цими явищами є суттєві відмінності. Згідно з роз'яснювальною запискою ЮНЕСКО з приводу кризи біженців, расизм – це неприйняття людини через відмінності у фізичних даних цієї особи – раси, кольору шкіри, рис обличчя, типу волосся. А під ксенофобією мається на увазі страх, який відчувають особи (спільнота територіальної громади) до незнайомців (чужинців), котрі перебувають поза суспільством, не дотримуються норм співжиття та відрізняються своєю культурою. На відміну від расизму, де об'єкт ненависті чітко визначений, ксенофобія – більш гнучке і багатопланове явище. «Страх незнайомця» включає різні групи людей: 1) іноземці (в різні історичні періоди представники різних народів – німці, поляки тощо); 2) ВПО (в умовах воєнного стану – *уточнено нами*; наприклад, жителі тимчасово окупованих територій з Луганської, Донецької, Харківської, Херсонської та ін. областей); 3) особи з посттравматичним синдромом та досвідом участі у бойових діях; 4) люди всередині суспільства, які змінили свій культурний код та поведінку на нетрадиційні (особа може народитися і жити на сусідній вулиці, ходити разом з іншими дітьми до школи, але коли вона стає, наприклад, баптистом або членом ЛГБТ, то ставлення місцевих жителів (сусідів) до неї відразу ж стає іншим, підозрілим (небезпечним для неї)).

Чинники впливу на рівень ксенофобії в суспільстві досить стабільні. Головні з них – *тип і розмір поселення (село, місто) та рівень освіти її громадян.* Діапазон ксенофобських страхів особи набагато ширший, ніж однозначна расистська зневага та ненависть. У 2011 році група вчених з університетів Амстердама, Осло та Pacifica Graduate Institute у Каліфорнії зробила порівняльне дослідження ксенофобії як причини страху, властивого мешканцям різних країн. Виявилось, що люди бояться різного – і, власне, *поведінки чужинців*, і того, *як вони можуть вплинути на суспільство.* У Європі та Америці бояться, що чужаки нашкодять особисто людині, будуть нелояльними (агресивними), що порядок та культура в територіальній спільноті зміняться в гірший бік, а місцеві жителі втратять свою ідентичність та контроль над політичною системою в населеному пункті/країні. Тобто йдеться не тільки

про зневагу чи огидливе ставлення до людей іншої раси (з іншої місцевості), а й про те, що чужинці ввійдуть у безпечне коло тієї чи іншої спільноти і незворотно змінять її без врахування інтересів на користь місцевих жителів [4]. Інші особи-чужинці можуть бути віддалені від конкретного суспільства територіальної громади на різній соціальній відстані.

Разом з тим, існує низка соціологічних методик, за якими соціологи вимірюють рівень ксенофобії: 1) опитування про вплив прийшлих людей на політику, економіку та культуру населеного пункту (регіону, країни); 2) підрахунок проявів ксенофобії на кшталт нападів на громадян, об'єктів господарювання чи осквернення місцевих пам'яток (наприклад, так заміряють рівень антисемітизму); 3) існує шкала соціальної дистанції, саме з допомогою неї проводять дослідження рівня ксенофобії в Україні (цим займаються Київський міжнародний інститут соціології (КМІС – *уточнено нами*) та Інститут соціології НАН України).

Шкалу соціальної дистанції ще у 1930-х рр. сформулював Еморі Богардус, один із засновників американської соціології. Шкала показує не відсотки, а відстань, на яку суспільство готове наблизити до себе чужинців. Учасникам опитувань пропонують визначити коло, де вони можуть прийняти представників тієї чи іншої групи (національності). Таких «радіусів» передбачено сім – від близьких родичів по шлюбу до заборони в'їзду до країни. Соціальна відстань вимірюється оцінками від 1 до 7, де 1 – найближча. Далі відповіді зводяться до середньої соціальної дистанції, що показує індекс ксенофобії.

За словами В. Паніотто, генерального директора КМІС, інститут проводить щорічні виміри ксенофобії з 1994 р. Спочатку середній індекс цього феномену в українському суспільстві був 3,5, а до 2000 року він зріс до рівня 4,5 балів і надалі стабілізувався. Вчений вважає, що підвищення індексу ксенофобії пов'язане з рівнем бідності – чим він вищий, тим гірше люди ставляться до незнайомців. «У 2014 році ми очікували, що індекс ксенофобії виросте. До 2015-го так і сталося, але вже у 2016 році він знову знизився і, в принципі, тримається на довоєнному рівні. Змінилися показники лише в деяких групах: погіршилося ставлення до росіян і покращилось до кримських татар» [4].

До опитування КМІС включав різні етнічні групи: від безпосередньо самих українців до китайців, африканців та румунів. За результатами опитувань ставлення до них мало змінюється. Як зазначає В. Паніотто, найкраще учасники досліджень ставляться до україномовних українців (індекс 2,1), далі йдуть російськомовні українці, білоруси та росіяни. Набагато гірше ставлення до китайців, африканців та арабів. Але весь цей час на найдальшому кінці шкали стоять роми – з індексом 5,5 (ставлення до них не покращилось за останні 20 років взагалі) [там само].

Спробуємо дослідити деякі фактори, які впливають на глибину психології сприйняття/страху в особи-ксенофоба. Психологи стверджують, що агресія і лютість – це прояви страху (люди бояться того, хто на них не схожий). Психоаналітик О. Платова зазначає, що в інстинкті самозбереження людини закладено механізм розпізнавання подібного та відмінного – так людина оцінює

рівень своєї безпеки в залежності від оточуючих осіб. Якщо інша особа здається для людини небезпечною, то внутрішня тривога та напруженість цієї людини зростає. Підсвідомо люди оцінюють ступінь небезпеки за власним станом (за зовнішнім виглядом та подібністю). Вчена пояснює: людям здається, що «якщо ми маємо справу з чимось подібним, то це для нас безпечніше. Ми знаємо, чого від нього чекати, як із ним поводитися» [4].

Є ще один глибинний критерій, за яким людина вибирає цього чужого, якого ненавидить і боїться, – індивідуальні власні негативні риси, котрі їй зручніше не виправляти в собі, а ненавидіти в іншій людині, особливо у тій особі, яка не схожа на неї. Психолог О. Платова припускає, що з врахуванням цих рис «для українців характерна дистанційність, віддаленість від інших. Ми багато років жили в ситуації протистояння «хитрий і лох», «розумний і дурний», у прагненні «переграти» іншого. Мені здається, що наше прагнення легкої наживи і не завжди шанобливе ставлення до прав іншої людини – це те, що ми визнавати не завжди любимо, але ненавидимо в інших людях» [там само].

Зазнавати тривогу та сприймати зовнішню агресію – природно для людини, так влаштований її організм. Інша річ, як особа демонструє власну агресію та як реагує на агресію оточуючих. Реакції людини формуються тим, у якому суспільстві (сім'ї, колективі тощо) вона живе, які культурні коди (цінності) переймає від батьків. І тут важливим для особи є спосіб контролю насильства, а не його ігнорування, а також незаперечення загрози. О. Платова запевняє, що якщо ксенофобію і пов'язану з нею тривогу людині не вдається контролювати, то страх особи та її напруженість зростатимуть, світ здаватиметься все більш недружнім і в результаті життя людини перетвориться на «персональне пекло» [там само]. Постійне придушення людиною внутрішньої агресії призводить до того, що особа не в змозі захистити себе і, зіткнувшись із небезпекою, просто ціпеніє. Так відбувається під час терактів у місцях великого скупчення людей: наприклад, за масових розстрілів гинуть десятки осіб, які оперативним чином не вжили заходів безпеки; під час екстреної евакуації при пожежі на стадіоні (в автобусі, метро) можуть загинути через обмежені проходи, закриті вікна чи двері тощо.

У свою чергу В. Паніотто зазначає, що певні фактори впливу на рівень ксенофобії як суспільного феномену є стабільними. Головні з них – тип і розмір поселення (громади) та рівень освіти її жителів. Якщо людина живе в селі та має освіту гіршу за городянина, то існує більша ймовірність того, що вона боїться і ненавидить чужинців. Стать, мовна та етнічна приналежність українців значно менше впливають на розвиток ксенофобії [4].

Ще один важливий фактор – *вік людини-ксенофоба*. У 1990-і роки зберігалася чітка залежність: чим старша людина, тим більше вона схильна до ксенофобських настроїв. Проте останнім часом, за вимірами КМІС, відбулися зміни, тому що до вразливих для ксенофобії вікових груп додалася молодь віком до 30 років. Цей соціологічний феномен спостерігається у діях деяких радикальних організацій. Психологічна причина уразливості обох груп (молоді

та людей похилого віку) – невпевненість у своїх силах, нездатність самотійно впоратися із зовнішніми загрозами. Як уточнює О. Платова, 18 років – це пізній підлітковий період, у цьому віці молоді люди, намагаючись розібратися у собі, можуть кидатися у будь-які крайнощі. У старшому віці людина також може відчувати боязку ненависть до чогось іншого через невпевненість у собі (втратити сили у боротьбі за психоемоційний/матеріальний комфорт, неможливість реалізувати свої плани через присутність у цій сфері інших осіб) [там само].

Як зазначає З. Кондур, «українці радіють, що радикали прибирають табори ромів, захищаючи місцевих співгромадян. Вони не розуміють, що завтра ці люди можуть напасти на них через якусь іншу причину» [там само]. Може здатися, що людина просто захищає своїх етнічних співмешканців і розповідає страшні історії про те, що всі зараз перебувають у стані небезпеки через чужинів. Однак прояви ксенофобії та нетерпимості стають дедалі частішими і охоплюють все більше об'єктів для ненависті. Ними стають не тільки роми, а й ЛГБТ-спільнота і навіть ні в чому не повинні «гендери», яких звинувачують у руйнуванні інституту традиційної сім'ї, ВПО з інших регіонів тощо.

За великим рахунком, немає чітких меж інакшості: чоловіки та жінки, білі та чорні, хворі та здорові, сіроокі та кароокі, бідні та багаті... Якщо доводити цю тезу до абсурду, то будь-яка людина може підійти до іншої особи і сказати: «Ти мені не подобаєшся, тому що ти на мене не схожий». І це є соціальною проблемою, бо наступний крок у цій ситуації – «Я тебе ліквідую». Це знищення може бути як символічним, так і фізичним», – зазначає О. Платова [4].

Контролювати насильство по обидва боки проблеми ксенофобії має не суд Лінча (вчинення самосуду – *уточнено нами*), а держава в особі уповноважених на це органів. Так само як і визначати політику щодо національних меншин чи ВПО. Цього в суспільстві не робиться в повному обсязі, адже, наприклад, Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської нацменшини, яка покликана соціалізувати ромів (2013 р.), не виконується впродовж десятиліття (як ми бачимо за стихійними таборами, що з'являються в різних регіонах країни), багато громадян з числа ВПО залишають територію України у пошуках кращого життя тощо [3; 4; 5, с. 320-323].

Що суспільство може зробити для вирішення ксенофобського ставлення до нацменшини (на прикладі ромів) чи до ВПО з інших регіонів? Спершу, наприклад, можна будь-якому громадянину територіальної громади поставити собі питання про те, хто для них є чужинець? Наскільки близько до свого соціального кола суспільство (жителі окремого населеного пункту, вулиці, будинку, під'їзду тощо) готове наблизити несхожих на них людей? Давши відповіді на ці питання, можна обчислити персональний рівень страху та тривоги, які привносять у їх життя психоемоційне «персональне пекло» інші (ментально відмінні від них) особи-чужинці та деструктивно впливають на їх буденне життя, на щоденні рішення (вибір) тощо.

З метою уникнення в подальшому потенційних конфліктних ситуацій громадян окремих територіальних громад України з представниками різних національних меншин, ВПО тощо доцільно реалізувати на державному,

регіональному та місцевому рівнях наступний комплекс організаційно-управлінських заходів: 1) зміцнення правового захисту представників нацменшин, ВПО тощо, які компактно проживають в окремому регіоні (населеному пункті); 2) реалізація дієвої державної соціальної політики (соціального захисту і зайнятості) представників нацменшин, ВПО тощо, проведення серед них системної інформаційно-просвітницької роботи із запобігання насильству та жорстокому поводженню в сім'ї (в суспільстві), недопущення використання найгірших форм дитячої/жіночої праці; залучення таких громадян до суспільно-корисної праці на місцевому рівні; 3) підвищення освітнього (в тому числі правового) рівня громадян нацменшин, ВПО тощо, проведення роз'яснювальної роботи щодо важливості отримання їх дітьми дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти; взаємодія навчальних закладів та громадських об'єднань з нацменшинами, ВПО та ін.; 4) забезпечення охорони здоров'я представників нацменшин, ВПО (поширення інформації про систему охорони здоров'я та порядок звернення до її закладів; інформування місцевих жителів та навпаки про традиції, культуру, житлово-побутові умови та звичаї нацменшин (ВПО) для врахування такої інформації при наданні особам медичної допомоги; приділення особливої уваги стану здоров'я дітей цих категорій громадян; проведення роботи із пропагування здорового способу життя та поліпшення стану здоров'я громадян нацменшин (ВПО); 5) поліпшення житлово-побутових умов громадян нацменшин (ВПО): здійснення заходів стосовно вдосконалення соціальної інфраструктури в місцях проживання таких осіб; сприяння у вирішенні відповідно до законодавства питань щодо забезпечення житлом, участі у програмах пільгового кредитування придбання та будівництва житла; 6) задоволення культурних та інформаційних потреб нацменшин (ВПО): сприяння збереженню та розвитку їх національної культури і мистецтв; поширення інформації про їх життя та культурну самобутність у засобах масової інформації.

Висновки. Провівши аналіз спеціальної літератури з піднятої проблеми, можемо зробити деякі узагальнення результатів щодо вивчення ксенофобії серед українців.

1. Теоретичний розгляд феномену ксенофобії у сучасному вітчизняному суспільстві та врахування його деяких аспектів у житті територіальних громад України має важливе значення в контексті ставлення місцевих жителів до таких окремих категорій населення як нацменшини та ВПО.

2. Серед деяких факторів, які впливають на рівень несприйняття/страх жителів територіальної громади щодо осіб, які ментально відрізняються від них, варто віднести наступні: 1) тип і розмір поселення; 2) здобута освіта її громадян; 3) агресія і лють як прояви страху ксенофоба; 4) індивідуальні власні негативні риси, котрі зручніше не виправляти в собі, а ненавидіти в іншій людині, яка не схожа на особу; 5) вік людини-ксенофоба.

3. Комплекс організаційно-управлінських заходів щодо попередження формування ксенофобії у місцевих жителів стосовно нацменшин та ВПО має

включати правовий, соціальний, освітній, інформаційний, культурний та медичний аспекти щодо системи захисту цих незахищених категорій.

У подальших дослідженнях доцільно звернути увагу на вивчення таких аспектів піднятої нами проблеми, як: 1) іншість менталітету народу країни-агресорки; 2) формування конструктивної ксенофобії українців стосовно несприйняття деформованої системи цінностей жителів рф; 3) обґрунтування системи дієвих освітніх заходів та напрямів діяльності вітчизняних медіазасобів щодо ефективного впливу на громадян України з метою виховання у них стійкого несприйняття антидержавних політичних наративів, які пропагуються медіазасобами рф.

Література

1. Вайда Т.С. Діяльність неурядових організацій як важливий компонент соціальної економіки в умовах правового режиму воєнного стану. *Бухгалтерський облік, контроль та аналіз в умовах інституційних змін* : зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 жовтня 2022 р. Полтава: ПДДА, 2022. С. 310-312.

2. Вайда Т.С. Деякі актуальні питання захисту прав людини у правовідносинах щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та труднощі щодо їх забезпечення під час воєнних дій. *Реалізація прав людини у діяльності правоохоронних органів в умовах окупації українських територій* : матеріали V-ої Всеукр. наук.-практ. конф. (в авторській редакції), м. Кривий Ріг, 30 вересня 2022 року. Кривий Ріг: ДонДУВС, 2022. С. 271-275.

3. Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської нацменшини на період до 2020 року : Указ Президента України від 8 квітня 2013 року № 201/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2013#text> (дата звернення: 28.04.2024).

4. Ковальчук Г. Чужі тут не ходять. Що таке ксенофобія і чим вона шкодить суспільству. URL: <https://focus.ua/ukraine/400715/> (дата звернення: 18.04.2024).

5. Вайда Т.С. Права і свободи індивіда як пріоритетні цінності Європейського Союзу: врахування їх належного забезпечення при подальшому реформуванні правової системи України. *Правова наука і державотворення в Україні у контексті інтеграційних процесів* : матеріали XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (19-20 травня 2023 року, м. Суми) / Сумська філія ХНУВС. Суми: СФ ХНУВС, 2023. С. 320-323.

Васильєв С.В., кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри
господарсько-правових дисциплін та економічної безпеки
Донецького державного університету внутрішніх справ
м. Кропивницький, Україна
ORCID: 0000-0003-3226-6981
sv.vasiliev2015@gmail.com

ПРАВОВА СКЛАДОВА УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ

LEGAL COMPONENT OF THE NATIONAL IDEA OF UKRAINE

Abstract. *The study is based on the assumption that at the current stage of development of the State and society, there is a need to form a national idea of the State, which is a theoretical expression of the Ukrainian people's self-awareness of their identity and individuality, and which, based on common values and interests, can be one of the important factors in consolidating Ukrainian society, a general vector for further development of the country and a guideline for its role and place in the world community. The national idea is an expression not only of the psychological and cultural model of society, but also a manifestation of the national legal sphere, which has a complex and ambiguous composition that requires a detailed scientific study. The purpose of the study is to identify the prerequisites and components of the national idea formation at the current stage of development of Ukrainian society and the State in the legal domain. In the context of state-building, the national idea should be an integrative ideological basis on which a political nation is consolidated and a project for the country's development for the future is created. It can be argued that the modern state-building process in Ukraine requires modernization of the concept of the national idea, making certain adjustments to its value content.*

Key words: *national idea, legal ideology, legal policy, legal values, national identity, national mentality, national interest*

1. Діапазон підходів до трактувань національної ідеї у наукових джерелах був та залишається досить широким. Як правило, автори надають національну ідею вузького, етнографічного тлумачення, наголошуючи на особливій ролі етнічних народів у державотворенні.

Спроби знайти універсальну формулу української національної ідеї робилися неодноразово, проте вироблення власної парадигми національної самоорганізації виявилось надто складним завданням як для науковців так і для політиків.

Ми поділяємо думку з тими науковцями, які визнають, що національна ідея – це сукупність ідей, системи поглядів на об'єднання нації навколо спільної мети, спрямованої на здобуття державності та її подальший розвій. Відповідно українська національна ідея – це теоретичний вираз самоусвідомлення українським народом своєї самобутності та індивідуальності,

власної самоцінності, права на самовизначення та самостійний розвиток, на національну незалежність. Суспільно-політичні, у тому числі й міжнародні, умови розвитку України в історичному контексті свідчать про постійний рух у цьому напрямі. На сучасному етапі йдеться про її утвердження та надання характеру об'єднуючої, консолідуючої державної ідеї, яка оволоділа б свідомістю народу [1, с.74].

Отже, у сучасних умовах, варто акцентувати увагу на тому, що українська національна ідея базується на глибокому усвідомленні належності кожного українця до української національної спільноти, ідентифікації його з цією спільнотою, формуванні уявлень про її типові риси, етнічну територію, мову, уявлення про її історичні та духовні цінності. Отже, для України важливим є формування такої інтегральної доктрини, яка б на основі правильних вихідних принципів та ідеології дозволила об'єднати націю навколо значущих та зрозумілих цілей. Такою ідеєю, яка зможе об'єднати суспільство, виступає національна ідея.

2. Поняття «національна ідея» є поліморфним, яким об'єднуються різні і навіть протилежно спрямовані феномени, серед яких слід назвати національну ідентичність, національну ідеологію, національну політику, правову доктрину та ін. Розглянемо зазначені феномени більш детально та визначимо їх взаємозв'язок з національною ідеєю.

Первинною складовою національної ідеї найчастіше називають національну ідентичність, що визначається як складний багатовимірний, багатогранний феномен, дослідження якого включає соціальні, психологічні, культурологічні та етнічні аспекти.

Національна ідентичність несе в собі відповідь на запитання про сутність свого народу, нації, її місце, роль і завдання у світовій історії та ідеальні форми її існування. А тому національну ідею можна вважати формою раціонального та усвідомленого досягнення національної ідентичності.

У правовій площині важливе значення належить правовій ідентичності, яка розглядається як керівна в структурі прав культурних цінностей. Не випадково пробудження правосвідомості громадян пов'язують з формуванням правових цінностей, ментальності та типами соціальної самоідентифікації. Крім того, правова ідентичність не може не бути зорієнтованою на певну систему правових цінностей, правових традицій, специфічних нормативних цілісностей (законів, кодексів, основ, конституцій) [2, с. 49].

Наступною складовою національної ідеї є національна ідеологія, головний постулат якої — висновок про існування в її змісті основоположних ідей, що формують підґрунтя для правової системи держави, становлять незаперечні вимоги до творчо-перетворювальної діяльності у сфері державно-правової дійсності [3, с. 9]. Особливе значення у змісті ідеології має правова ідеологія.

Національна ідея становить платформу національної правової ідеології, визначає теоретичні засади правової системи держави. Тобто сутність державної ідеології співпадає із змістом національної мети – побудова

незалежної держави, конкурентоспроможної у сучасному світі. Таку державну національну ідеологію має кожна країна

Правову політику можна розглядати як 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.

Правова політика спрямована, в першу чергу, на упорядкування правової сфери, яка своїм юридичним інструментарієм здатна оптимізувати економічні, політичні, соціальні, екологічні та інші відносини. Формування правової політики є об'єктивною необхідністю в демократичній державі, де панує верховенство права.

Правова політика може успішно здійснюватися тільки в тому випадку, якщо вона спирається на наукові розробки та наукову доктрину. У цьому значенні правова політика є каталізатором наукових досліджень, імпульсом для визначення і розв'язання нових проблем у правовій сфері.

Основними напрямками формування і розвитку правової політики на даному етапі розбудови української державності та її правової системи можна вважати: (1) реалізація вимог верховенства права та визнання його домінантою в усіх сферах суспільного життя; (2) забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина на рівні загальновизнаних міжнародно-правових стандартів; (3) підвищення ефективності чинної системи права України щодо регулювання суспільних відносин і процесів; (4) адаптації законодавства України до вимог законодавства ЄС, у тому числі у формі конвергенції окремих правових інститутів у різних галузях національного права, а також тлумачення норм національного законодавства за нормами права ЄС як під час правотворчості, так і на стадії правозастосування; (5) формування державної правової ідеології, що базуватися на врахуванні національної самоідентифікації українського суспільства, та сприяє «підвищенню рівня правосвідомості і правової культури особистості, посадових осіб державних органів і суспільства загалом, подолання правового нігілізму й інших проявів деформації правової свідомості» [4, с. 31].

Можна стверджувати, що правова політика є своєрідним індикатором політичних орієнтацій і ціннісних пріоритетів у процесі формування національної ідеї України.

У свою чергу правова ідеологія та правова політика держави формується під впливом правової доктрини, передусім конституційно-правової, оскільки конституційно-правова доктрина сучасної держави являє собою сукупність усталених та визнаних науковим середовищем ідей, положень, наукових поглядів та теоретичних узагальнень, що у сукупності становлять логічно завершене та внутрішньо узгоджене бачення, розуміння й пояснення сутності, особливостей, головних ознак та закономірностей (або тенденцій) розвитку певного конституційно-правового явища (феномену) [5, с. 208]. Конституційно-

правова доктрина обґрунтовує з наукової точки зору соціальні закономірності виникнення, функціонування і розвитку явищ політико-правової дійсності, сприяє формуванню досконалої моделі правового регулювання. Втілені в конституції та інших законодавчих актах філософсько-правові ідеї концептуального рівня визначають спрямованість розвитку держави і суспільства, національної правової системи [6, с. 59].

Отже, правова доктрина не тільки віддзеркалює державно-правову дійсність, але і надає бачення права яким воно має бути, тобто його уявний ідеальний образ, обґрунтовує необхідність і доцільність формування нових норм права, галузей та інститутів права, їх удосконалення чи реформування. Важливою складовою правової доктрини є оціночно-прогностичний компонент, що містить програмні положення рекомендаційно-орієнтуючого характеру і становить результат критичного аналізу практики державо- і правотворення.

3. Конституція України закріплює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18).

Офіційне визначення терміну «національні інтереси» викладено в Законі України «Про основи національної безпеки України». Там зазначено, що національними інтересами є «життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток».

Національний інтерес пов'язаний із стратегічним завданням зовнішньополітичного курсу України в умовах глобалізації та євроінтеграції, спрямований на підвищення життєспроможності та зміцнення сучасної незалежної держави за умови збереження національних цінностей, захисту економічного і політичного суверенітету, власної соціально-культурної ідентичності. Врахування зазначених пріоритетних напрямів висвітлює основи концепції національного інтересу, надає можливість державі проводити активну внутрішню і зовнішню політику.

Отже, національні інтереси втілюються у національній ідеї України, задаючи оптимальний напрям розвитку країни в політичній, економічній, культурній та інших сферах, як у сьогоденні, так і на майбутнє.

4. Тенденції розвитку української держави на сучасному етапі припускають надання особливої актуальності та практичної значимості такому явищу конституційно-правової дійсності, як конституційні цінності, у зв'язку з тим, що останні визначають системну ціннісну спрямованість держави, що обумовлює ефективну правотворчість і правозастосування, а отже, і ефективне функціонування держави як правової.

Конституція України закріплює і гарантує загально-правові цінності, цінності, які мають фундаментальне значення для суспільства, держави, народу, для кожної особистості, а саме: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність,

недоторканність і безпека (ст.ст. 3, 27, 49 Конституції України); гідність та свобода людини (ст.ст. 21, 28 Конституції України); право на вільний розвиток особистості (ст.ст. 23, 34, 35, 53 Конституції України); правова рівність (ст. ст. 21, 24 Конституції України); верховенство права (ст.ст. 1, 8 Конституції України); демократія (ст.ст. 1, 5 Конституції України); суверенітет та територіальна цілісність України (ст.ст. 1, 2, 17 Конституції України); республіканська форма правління (ст. 5 Конституції України) та інші.

Не вдаючись у наукову полеміку, зазначимо, що (а) Конституція України використовує термін «цінність» саме щодо людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки (ст. 3 Конституції України); (б) у Конституції відсутні будь-які вказівки на визначення пріоритетності чи ієрархічності конституційних цінностей; (в) перелік конституційних цінностей не є вичерпним і розвиток суспільних відносин може сприяти його доповненню або зміні.

Таким чином, правові цінності слід визнати пріоритетними орієнтирами в суспільстві, що задають характер і динаміку в житті суспільства, встановлюють та закріплюють бажані типи суспільних відносин та етичні ідеали. Система правових цінностей схильна до змін, обумовлена еволюцією цінностей, за допомогою цінностей зв'язуються й різні часові модуси.

Правові цінності існують для суспільства та індивіда у вигляді «готових формул», які орієнтують в соціальному житті, впливаючи на вибір варіанта поведінки у сфері дії права.

На нашу думку, на основі цінностей, закладених у національній ідеї, повинна формуватися стратегія розвитку держави, пріоритетні напрями її позиціонування на міжнародній арені.

5. Національна ідея, що ґрунтується на національних цінностях та загальнолюдських гуманних засадах, є основою концептуального ядра стратегії розвитку України, духовною, моральною та політико-правовою квінтесенцією національно-державницької свідомості всього українського народу.

Українська національна ідея реалізується через свою державотворчу функцію, оскільки визначає взаємовідносини між владою і народом, легітимізуючи цю владу в суспільстві.

Українська національна ідея набуває рис конкретної програми політико-правової діяльності з чітко окресленим національним вектором розвитку, що передбачає реалізацію спільних національних інтересів та захист національних та правових цінностей.

Співвідношення української національної ідеї та її правових складових можна умовно визначити як «закон сполучених судин», коли національну ідею не можна побудувати без правової ідеології, політики та доктрини, в той час, як зазначені явища не можуть мати сенсу без визначення основних засад національної ідеї держави.

Література

1. Пархоменко Н. М. (2023). Парадигма правового регулювання в Україні: змістовно-інструментальні виміри: монографія. Київ: Парламентське видавництво. 320 с.
2. Правове виховання в сучасній Україні: монографія / за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. Х.: Право, 2010. С. 49.
3. Ситник О. М. (2012). Правова ідеологія як складник механізму державно-правового регулювання. Держава і право. Вип. 56. С. 9 - 14. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/64051/02-sitnik.pdf?sequence=1>
4. Петришин О.В. (2012). Основні напрями формування і розвитку правової політики. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 05.12.2012). К.: НІСД. 2013. С.31.
5. Колісник В.П. (2013). Поняття конституційно-правової доктрини та формування конституційного ладу. С.207–210. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7173/2/Kolisnuk_207.pdf
6. Тернавська В.М. (2022). Роль правової доктрини у процесі розвитку національних правових систем під впливом правової глобалізації. Нове українське право. Випуск 4. С. 57-62. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/issue/view/10>

Верлос Н. В., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та адміністративного права м. Запоріжжя
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3598-2721>
verloznu@gmail.com

КОНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ ТА ЦИФРОВІ ЗАГРОЗИ Е-ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

CONSTITUTIONAL CHALLENGES AND DIGITAL THREATS TO E-DEMOCRACY IN UKRAINE DURING MARTIAL LAW

Abstract. *The research report examines the problem of constitutional challenges and digital threats to the functioning of direct democracy institutions due to restrictions imposed during martial law.*

It is noted that holding elections during martial law is impossible even with the use of digital technologies due to the threat of cyber attacks, the technical impossibility of free expression of will of citizens in the temporarily occupied territories and military personnel, defamation, etc.

The author concludes that democracy in the digital era has significant advantages, since with the gradual penetration of information and communication technologies into all spheres of public life, public administration processes are emerging and simplifying, online dialogue between the government and civil society

is developing, and the mechanism for implementing direct democracy is being modernised. In the period of armed conflicts, these threats are even more intensified, so the introduction of constitutional and legal innovations is possible only after the end of martial law.

Keywords: *democracy, e-democracy, digitalisation, digital transformation, digital democracy, elections, referendums, remote voting, martial law, armed conflict*

Україна з моменту здобуття незалежності прагне створити потужну демократичну державу з орієнтацією на фундаментальні демократичні цінності європейської культури. За цей час утвердження конституціоналізму та демократії в нашій державі мало велику кількість випробувань, але з 24.02.2022 р. – моменту початку повномасштабного вторгнення та оголошення воєнного стану в Україні демократія опинилась перед конституційними викликами функціонуванню інститутів безпосереднього народовладдя через обмеження встановлені в чинному законодавстві.

В період воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях демократичні інститути фактично призупиняють функціонування, зокрема відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] може запроваджуватись ряд легальних обмежень таких як заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів (п.8 ч. 1 ст.8); заборона діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення (п.9 ч.1 ст.8); абз 3 ч.1 ст.20 Виборчого кодексу України містить припис про необхідність припинення виборчого процесу [2]; ч.1 ст.20 1. Закону України «Про всеукраїнський референдум» містить пряму заборону призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму [3] тощо.

Такі обмеження є тимчасовими заходами обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, які зумовлені загрозою, але в наукових колах та українському політикумі активно дискутується питання про можливість та необхідність проведення чергових загальнонаціональних виборів. Дійсно вибори є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом і єдиним демократичним способом формування органів публічної влади, але в той же час вибори повинні відбуватись на основі принципів вільного, загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, що забезпечити в умовах воєнного стану вкрай складно, а може, навіть і неможливо.

Українські дослідники пропонують класифікувати причини, через які демократії відмовляються від проведення виборів під час війни, на такі групи: економічні (необхідність витрат грошей та інших ресурсів на вибори),

електоральні (нестабільний психологічний стан населення, можливість впливу на вибори зі сторони держави-супротивника, відсутність можливості у населення на окупованих територіях голосувати на виборах), політичні (наявність періоду політичної нестабільності під час виборів) та безпекові. Від ступеня розв'язання цих проблем залежить те, чи можливі вибори під час війни в принципі. Якщо більшість проблем зможе бути розв'язана без завдання значної шкоди суспільству (повертаючись до нашої тези про крайню необхідність), то вибори під час війни принаймні теоретично можуть бути можливими [4, с.128]. З викладеною позицією можна цілком погодитись, але, навіть теоретично уявити ймовірність проведення виборів в умовах воєнного стану вкрай важко.

Варто звернути увагу на зарубіжний досвід, наприклад у Хорватії, де у 1991-1995 рр. тривав збройний конфлікт, прямі вибори парламенту та президента проведено у серпні 1992 р., у період зниження інтенсивності бойових дій. Однак, світове співтовариство зазначені вибори розкритикувало і визнало недемократичними. У Боснії та Герцеговині у період збройного конфлікту жодних виборів не проводилося. Натомість вибори в умовах правового режиму воєнного стану активно проводилися, наприклад, у Єгипті воєнний стан, що був оголошений у 1981 р. після вбивства тодішнього президента А. Садата, тривав 30 років і був скасований лише після повалення режиму Х. Мубарака у 2011 р. [5], але навряд чи можна вважати ці вибори демократичними.

Вибори можна проводити тільки тоді, коли кордони держави перебувають під її повним контролем або контролем міжнародних спостерігачів, інакше не існує жодних гарантій безпеки у день голосування, а також є висока ймовірність маніпуляцій щодо участі у виборах осіб, які не є громадянами держави. В успішних випадках врегулювання конфлікту – зокрема, в Хорватії, Боснії, Косово та Ліберії – вибори відбувалися після встановлення ефективного контролю за перетином кордону [6, с.29].

Прихильники проведення виборів в умовах воєнного стану аргументують свою позицією можливістю проведення виборів із застосуванням системи електронного голосування потенційна можливість якого закладена у ст.18 Виборчого кодексу України. Дійсно Україна має суттєві досягнення в сфері цифрової трансформації та становленні е-демократії як на інституційному, так і на нормативному рівнях, але поряд із цим перед нами постає ряд факторів та цифрових загроз, які врешті й унеможливають проведення виборів до завершення воєнного стану.

Світовий досвід застосування е-технологій у виборчому процесі (Австралія, Швейцарія, США, окремі країни ЄС та ін.), свідчить, що поступово це стає життєвою необхідністю, адже сприяє економії часу виборця, анонімності волевиявлення, швидкості й точності підрахунку голосів, широкі можливості модифікації виборчої системи та ін., але містить й певні кібер-загрози спотворення результатів виборів.

Позитивним досвідом в цій сфері може слугувати застосування в країнах Євросоюзу системи електронного голосування E-Poll, яка охоплює весь процес

голосування повністю. Процедура електронного голосування проводиться під контролем громадських експертів, консультантів, при використанні специфічної захищеної і безпечної комунікаційної мережі. Дана система базується на інноваційній архітектурі віддаленого голосування, що дозволяє здійснювати голосування незалежно від місця перебування виборця. Привабливість системи E-Poll полягає в тому, що вона забезпечує виборцям після завершення процедури голосування можливість отримання паперового підтвердження про факт голосування та процедуру підпису кожного поданого голосу в системі незалежними спостерігачами. Але «цифрові експерименти» у виборчому процесі можна проводити лише після завершення воєнного стану.

Можна погодитись із позицією Р. Ф. Гринюк, О.І. Гуцуляк, які наголошують на двох аспектах, що позбавляють будь-якого сенсу міркування та суперечки про електронні вибори – це несприйняття народом України такого способу волевиявлення і технічні можливості держави [7, с.120]. Варто наголосити на загрозі кібератак і врешті спотворення результатів виборів, а також технічній неможливості вільного волевиявлення громадян, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях та військовослужбовців, що може призвести до цифрової дискримінації.

До негативних факторів та цифрових загроз проведення електронних виборів можна віднести і дифамацію, адже суттєвий вплив цифрових медіа на суспільну думку і маніпуляція в т.ч. з боку агентів країни-агресора масовою свідомістю впливатиме на політичний імідж того чи іншого кандидата, а великий обсяг неоднозначної та суперечливої інформації, відсутність стійкого «цифрового медіаімунітету», медіаграмотності, медіагігієни та навичок критичного ставлення до цифрового контенту призведе або до абсентеїзму або до маніпуляцій.

Світовий досвід застосування е-технологій у виборчому процесі (Австралія, Швейцарія, США, окремі країни ЄС та ін.), свідчить, що поступово це стає життєвою необхідністю, адже сприяє економії часу виборця, анонімності волевиявлення, швидкості й точності підрахунку голосів, широкі можливості модифікації виборчої системи та ін., але містить й певні кіберзагрози спотворення результатів виборів, особливо в умовах воєнного стану.

Підсумовуючи можна зазначити, що демократія в цифрову епоху має значні переваги, адже з поступовим проникненням інформаційно-комунікативних технологій в усі сфери суспільної життєдіяльності виникають і спрощуються процеси публічного управління, розвивається діалог між владою та громадянським суспільством в он-лайн режимі, модернізується механізм реалізації безпосереднього народовладдя тому з розвитком електронної демократії публічна влада отримує змогу більш активно реагувати на потреби громадян, а громадяни, в свою чергу приймати участь у формуванні органів публічної влади та управлінні державними та місцевими справами, але варто враховувати і цифрові загрози, які стоять на шляху розвитку цифрової демократії. В період же збройних конфліктів ці загрози ще більше посилюються

тому запровадження конституційно-правових інновацій можливим є тільки після завершення воєнного стану.

Література

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n47>
2. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#n101>
4. Новак Д.Є., Моряк-Протопопова Х.М. Спроба дискурсивного аналізу проведення виборів під час війни (український досвід). Молодий вчений. 2023. № 1 (113). С. 126–131. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/5709/5586>.
5. Макаров Г. Можливість проведення загальнонаціональних виборів в умовах воєнного стану <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/mozhlyvist-provedennya-zahalnonatsionalnykh-vyboriv-v-umovakh-voyennoho>
6. Досвід врегулювання конфліктів у світі Уроки для України. Київ: Інститут світової політики. 2016. 36 с. С.29 http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Conflict_Lessons-for-Ukraine_01-36_ukr.pdf
7. Гринюк Р.Ф., Гуцуляк О.І. Вибори в умовах воєнного стану: конституція, законодавство, реальність. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023 Серія ПРАВО. Випуск 80: частина 1. С.113-123 С.120

Gheorghe R., Doctor of Law, Lecturer at the Criminal Law Department of Law
Faculty of the State University of Moldova,
Chişinău, Republic of Moldova
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2722-009X>
gheorghe.renita@usm.md

TEMEIURILE DISPUNERII EXPULZĂRII STRĂINILOR ŞI APATRIZILOR DE PE TERITORIUL REPUBLICII MOLDOVA

THE GROUNDS FOR THE DISPOSITION OF THE EXPULSION OF FOREIGNERS AND STATELESS FROM THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract: As in the case of extradition, citizens of the Republic of Moldova cannot be expelled from the country. Therefore, foreign nationals and/or stateless persons may be deported. According to the normative framework of the Republic of Moldova, grounds for ordering expulsion are: 1) committing a misdemeanor; 2) committing a crime; 3) the person poses a danger to national security; 4) the person

poses a danger to public order. These grounds are alternative, not cumulative. At the same time, when applying the expulsion, the right to respect the private and family life of individuals must be taken into account. Last but not least, if the expulsion accompanies the prison sentence, the execution of the expulsion takes place after the execution of the sentence.

Keywords: *expulsion, foreigners, stateless persons, crime, safety measure, Criminal Code of the Republic of Moldova.*

Prin definiție, „expulzarea” reprezintă o îndepărtare a persoanei, sub escortă, de domiciliul său și imbarcarea sa la bordul unei aeronave cu destinația în alt stat [1]. De asemenea, decizia care interzice persoanei întoarcerea în țară, făcând astfel ca plecarea (ieșirea din țară) acesteia să fie definitivă, reprezintă, în esență, o expulzare [2]. Este vorba despre o măsură de siguranță reglementată de mai multe acte relevante.

Cu titlu preliminar, ca și în cazul extrădării, cetățenii Republicii Moldova nu pot fi expulzați din țară. Este o regulă stabilită la art. 18 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

În același sens, conform art. 3 din Protocolul nr. 4 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – Convenția Europeană), nimeni nu poate fi expulzat, printr-o măsură individuală sau colectivă, de pe teritoriul statului al cărui cetățean este (§ 1). De asemenea, nimeni nu poate fi privat de dreptul de a intra pe teritoriul statului al cărui cetățean este (§ 2). Cu alte cuvinte, art. 3 din Protocolul nr. 4 la Convenția Europeană interzice expulzarea propriilor cetățeni.

Așadar, pot fi expulzați cetățeni străini și/sau apatrizii. În acest sens, ar putea fi expulzate și persoane minore și/sau părinții unor persoane minore. În ambele situații este ineluctabilă respectarea principiului interesului superior al copilului.

Totodată, niciun străin/apatrid nu va fi expulzat într-o țară ori pe un teritoriu unde ar putea exista o amenințare a vieții sau a libertății lui sau în care ar putea fi supus torturii, tratamentelor inumane sau degradante. O asemenea expulzare este contrară art. 24 (dreptul la viață și la integritate fizică și psihică) din Constituția Republicii Moldova și, respectiv, art. 2 (dreptul la viață) și art. 3 (interzicerea torturii) din Convenția Europeană.

După aceste precizări preliminare, este de remarcat că în conformitate cu art. 62 alin. (1) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, „Împotriva străinului care a săvârșit o contravenție sau o infracțiune pe teritoriul Republicii Moldova poate fi dispusă măsura expulzării în condițiile prevăzute de Codul penal și de Codul contravențional”.

De asemenea, conform art. 63 alin. (11) și alin. (4) din aceeași lege, atât apatridul, cât și străinul poate fi expulzat pentru motive de securitate națională sau de ordine publică.

Astfel, temei pentru dispunerea expulzării îl constituie:

- 1) comiterea unei contravenții;
- 2) comiterea unei infracțiuni;
- 3) persoana prezintă pericol pentru securitatea națională;

4) persoana prezintă pericol pentru ordinea publică.

Potrivit Legii nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, aceste temeuri sunt alternative.

Cu privire la primul temei – comiterea unei contravenții –, conform art. 4395 alin. (1) din Codul contravențional, „expulzarea este o măsură de siguranță care constă în îndepărtarea silită de pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini și a apatrizilor care au săvârșit o contravenție prevăzută de prezentul cod. Expulzarea are drept scop înlăturarea unei stări de pericol și/sau prevenirea săvârșirii unor fapte socialmente periculoase de către aceste persoane”.

Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, expulzarea se aplică de către instanța de judecată și doar în prezența cumulativă a următoarelor condiții:

a) contravenientul este cetățean străin sau apatrid, cu excepția persoanei care a fost recunoscută ca refugiat sau căreia i s-a acordat protecție umanitară;

b) cetățeanul străin sau apatridul este sancționat pentru o faptă care constituie contravenție;

c) rămânerea contravenientului pe teritoriul Republicii Moldova este sursa unei stări de pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, înlăturarea acestei stări fiind posibilă doar prin îndepărtarea contravenientului de pe teritoriul Republicii Moldova;

d) contravenientul nu poate fi expulzat în statul în privința căruia există dovezi că în statul respectiv acesta va fi persecutat din motive de apartenență rasială, națională, religioasă, din cauza convingerilor politice sau va fi supus tratamentului inuman și degradant, torturii ori pedepsei capitale.

Deși Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor privește ca temeuri distincte (i) comiterea unei contravenții și, respectiv, (ii) dacă persoana prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, Codul contravențional are o altă optică. Așadar, simplul fapt că persoana a comis o contravenție nu reprezintă, în sine, un temei suficient pentru expulzarea acesteia. Mai este necesar, între altele, să se constate faptul că rămânerea contravenientului pe teritoriul Republicii Moldova este sursa unei stări de pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, înlăturarea acestei stări fiind posibilă doar prin îndepărtarea contravenientului de pe teritoriul Republicii Moldova.

Totodată, din perspectivă procedurală, art. 4395 alin. (3) și (4) din Codul contravențional prevede că „în privința cetățenilor străini și apatrizilor care nu pot fi expulzați imediat, instanța de judecată poate dispune luarea în custodie publică, cu plasarea acestora în Centrul de plasament temporar al străinilor pe un termen de cel mult 6 luni. În cazul în care expulzarea însoțește sancțiunea arestului contravențional, aducerea la îndeplinire a expulzării are loc după executarea sancțiunii”.

Nu în ultimul rând, potrivit alin. (6) al aceluiași articol, la aplicarea expulzării se va ține cont de dreptul la respectarea vieții private a persoanelor.

Cu privire la al doilea temei – comiterea unei infracțiuni –, conform art. 105 alin. (1) din Codul penal, „cetățenilor străini și apatrizilor care au fost condamnați pentru săvârșirea unor infracțiuni li se poate interzice rămânerea pe teritoriul țării”.

Similar Codului contravențional, alin. (2) și alin. (3) al art. 105 din Codul penal prevăd că în cazul în care expulzarea însoțește pedeapsa cu închisoare, aducerea la

îndeplinire a expulzării are loc după executarea pedepsei. Iar la luarea deciziei privind expulzarea persoanelor se va ține cont de dreptul la respectarea vieții private a acestora.

Totuși, Codul penal nu stabilește expres, ca și condiție, faptul ca persoana trebuie să prezinte și pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică în vederea expulzării acesteia. Mai mult, dacă potrivit Codului contravențional, persoana recunoscută ca refugiat sau căreia i s-a acordat protecție umanitară nu poate fi expulzată, atunci în cazul Codului penal lucrurile stau altfel. În particular, în conformitate cu art. 11 alin. (2) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, „(...) persoana care a fost recunoscută ca refugiat sau căreia i s-a acordat protecție umanitară poate fi expulzată sau returnată de pe teritoriul Republicii Moldova dacă: (...) lit. b) fiind condamnată pentru o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă, prevăzută de Codul penal al Republicii Moldova, pentru care a fost emisă hotărâre judecătorească definitivă, prezintă un pericol pentru ordinea publică din Republica Moldova” [3].

Spre deosebire de art. 62 alin. (1) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor, atât Codul contravențional, cât și Codul penal permite expulzarea nu doar a străinilor, ci și a apatrizilor care au comis o contravenție și, respectiv, o infracțiune. Prin urmare, pentru asigurarea coerenței, art. 62 alin. (1) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor ar trebui completat cu expresia „sau a apatridului” după cuvântul „străinului”.

Cu privire la cel de al treilea și, respectiv, cel de al patrulea temei – dacă persoana prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică –, acestea au fost contestate în fața Curții Constituționale, însă într-un alt context (i.e., în contextul refuzului de acordare a statului de refugiat; conform art. 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, persoanelor nu li se poate acorda statutul de refugiat în cazul în care acestea prezintă un pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea Republicii Moldova) [4].

Sub acest aspect, s-a pornit de la ideea că nivelul de precizie al legislației interne depinde într-o mare măsură de domeniul pe care se presupune că îl reglementează. Amenințările la adresa securității naționale diferă în timp și ca natură, ceea ce le face greu identificabile dinainte [5].

Totuși, s-a reținut că expresia „securitatea statului” este definită în art. 1 din Legea securității statului nr. 618 din 31 octombrie 1995 ca fiind o parte integrantă a securității naționale, prin care se înțelege protecția suveranității, a independenței și a integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte. De asemenea, art. 4 din Legea securității statului reglementează situațiile când persistă „pericol deosebit pentru securitatea statului”:

a) acțiunile îndreptate spre schimbarea prin violență a regimului constituțional, subminarea sau suprimarea suveranității, independenței și integrității teritoriale a

țării. Aceste acțiuni nu pot fi interpretate în detrimentul pluralismului politic, realizării drepturilor și libertăților constituționale ale omului;

b) activitatea ce contribuie, în mod direct sau indirect, la desfășurarea de acțiuni militare contra țării sau la declanșarea războiului civil;

c) acțiunile militare și alte acțiuni violente care subminează temeliile statului;

d) acțiunile care favorizează apariția de evenimente extraordinare în transporturi, telecomunicații, la unitățile economice și cele de importanță vitală;

e) spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri anticonstituționale;

f) trădarea manifestată prin acordarea de ajutor unui stat străin în desfășurarea activității ostile împotriva Republicii Moldova;

g) acțiunile care au ca scop răsturnarea prin violență a autorităților publice legal alese;

h) acțiunile care lezează drepturile și libertățile constituționale ale cetățenilor ce pun în pericol securitatea statului;

i) pregătirea și comiterea actelor teroriste, atentatelor la viața, sănătatea și inviolabilitatea persoanelor oficiale supreme din republică, a oamenilor de stat și fruntașilor vieții publice din alte state aflați în Republica Moldova;

j) sustragerea de armament, muniție, tehnică de luptă, materii explozive, radioactive, substanțe otrăvitoare, substanțe stupefiante, toxice și de altă natură, contrabanda cu acestea, producerea, folosirea, transportarea și păstrarea lor ilegală, dacă prin aceasta sunt atinse interesele de asigurare a securității statului;

k) constituirea de organizații sau grupări ilegale care pun în pericol securitatea statului sau participarea la activitatea acestora;

l) cazurile de crimă organizată și/sau corupție, care subminează securitatea statului.

Dincolo de acest aspect, în pct. 28 din Preambulul Directivei 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 (abrogată) se menționează că noțiunea de „siguranță națională și ordine publică” reglementează, de asemenea, cazurile în care un resortisant al unei țări terțe aparține unei asociații care susține terorismul internațional sau care susține o asociație de acest tip [6].

Aceeași explicație este prevăzută și în pct. 37 din Preambulul Directivei 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate [7].

Totodată, potrivit pct. 24 din Preambulul Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, noțiunea de „ordine publică” poate acoperi, între altele, o condamnare pentru comiterea unei infracțiuni grave [8].

Prin urmare, Curtea Constituțională a constatat că există repere obiective care ajută destinatarii și interpretul legii să prevadă sensul exact al noțiunilor în discuție.

Subiectele dotate cu competența interpretării și aplicării legii nu trebuie să depășească limitele sensului propriu al termenilor utilizați [9].

În comparație cu celelalte temeuri, expulzarea pe motive de securitatea națională sau de ordinea publică (ca teme separat) poate fi dispusă de către Inspectoratul general pentru migrație al Ministerului Afacerilor Interne care, de altfel, solicită un aviz/o notă de la Serviciul de Informații și Securitate în vederea constatării temeiului/temeiurilor în discuție. Totuși, Inspectoratului pentru migrație îi revine sarcina de a analiza dacă există motive de a crede că persoana prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, fără a aproba în mod formal concluzia Serviciului de Informații și Securitate [10].

Mai trebuie de precizat că în conformitate cu art. 11 alin. (2) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, „(...) persoana care a fost recunoscută ca refugiat sau căreia i s-a acordat protecție umanitară poate fi expulzată sau returnată de pe teritoriul Republicii Moldova dacă: (...) lit. a) există motive temeinice a considera că prezintă un pericol pentru securitatea statului Republicii Moldova”.

În concluzie, temeiurile de dispunere a expulzării străinilor și, după caz, a apatrizilor nu trebuie aplicate „orbește”, ci numai după o analiză aprofundată a tuturor circumstanțelor de fapt și ponderarea intereselor aflate în conflict.

Literature

1. Case of Bolat v. Russia, Application no. 14139/03, Judgment of 5 October 2006, § 79. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77268>.
2. Case of Nolan and K. v. Russia, Application no. 2512/04, Judgment of 12 February 2009, § 112. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91302>.
3. Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 53-54.
4. Decizia Curții Constituționale nr. 3 din 14 ianuarie 2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 3g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova (refuzul de acordare a statutului de refugiat bazat pe motive de securitate națională sau de ordine publică). În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 167-170.
5. Case of Lupsa v. România, Application no. 10337/04, Judgment of 5 October 2006, § 37. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75688>.
6. Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (abrogată). Disponibil: <https://bit.ly/3N2S1Q2>.
7. Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de

protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate. Disponibil: <https://bit.ly/3MWV8J7>.

8. Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale. Disponibil: <https://bit.ly/3gBnbBz>.

9. A se vedea §§ 25-30 din Decizia Curții Constituționale nr. 3 din 14 ianuarie 2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 3g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova (refuzul de acordare a statutului de refugiat bazat pe motive de securitate națională sau de ordine publică). În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 167-170.

10. Ibidem, § 31.

Гордієнко А.В., кандидат юридичних наук, докторант кафедри
конституційного та адміністративного права Запорізького національного
університету
Orcid: 0009-0004-0775-0602
e-mail: gordienko@gmail.com

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ТА БЕЗПЕКИ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

THE SUBSTANCE AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR SECURING THE PROTECTION OF THE ATMOSPHERIC INDUSTRY AND THE SECURITY OF THE INDUSTRIAL SPACE OF UKRAINE

Abstract

Abstract. *The work identified the need for a conceptual re-examination of the system of establishing administrative and legal measures for ensuring the atmospheric air, which is connected: firstly, with the obvious stage-by-stage strategy for achieving the supplied environmental benefits or a plan for the protection of nature; in a different way, with the support of environmental reform of the community, business, regional and municipal authorities; thirdly, the destruction of the funeral legislation is significant latency; fourthly, the daily dynamics of stagnant administrative environmental protections; Finally, insufficient implementation of international environmental norms and standards, as well as mechanisms for regulating atmospheric pollution in Ukrainian environmental practice. It is established that the new system of administrative and legal security of the atmospheric air today must be based on a fundamental conceptual basis, which ensures a safe, straightforward assessment of the real situation and a high priority*

ethiv in actions aimed at maximizing the reduction of the negative influx of stationary and re-suction jets of obstruction into the atmospheric wind mill.

Key words: *administrative and legal protection, atmospheric air, legal regulation, air space, environmental practice.*

Забезпечення ефективності захисту атмосферного повітря та повітряного простору вимагає оптимізації системи чинного законодавства України у досліджуваній сфері, і в цілому – у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки.

Забезпечення вимог екологічної безпеки вимагає від суб'єктів правовідносин вжиття заходів із попередження вчинення порушень його цілісності, комплексності захисту та недопущення заподіяння шкоди [1, с. 9].

Варто підкреслити, що наявний стан захисту довкілля в цілому, і зокрема, з питань охорони атмосферного повітря, залежить як від вжиття внутрішньо національних заходів, так і забезпечення ефективності міжнародного співробітництва, пов'язаного із врегулюванням шкоди, заподіяної внаслідок небезпеки, заподіяної російським повномасштабним вторгненням, так і через забруднення повітря, що пов'язується із діями на сусідніх з Україною територіях [2; 3; 4, с. 122-125].

До об'єктів правової охорони відповідно до Конституції України відносяться «земля, її надра, вода, ліси, атмосферне повітря, тваринний світ, особливо охоронювані природні території та об'єкти» [5]. Отже, встановлення режимів використання відповідних природних ресурсів та об'єктів є підставою і для реалізації механізму екологічної безпеки [6, с. 122-125].

Отже, забезпечення належної якості атмосферного повітря є складовою механізму забезпечення екологічної безпеки.

Таким чином, розуміння системи нормативно-правового регулювання охорони атмосферного повітря та повітряного простору має функціонально спрямовуватися на забезпечення дотримання екологічних стандартів експлуатації таких об'єктів, із дотримання економічної доцільності та соціальної обґрунтованості.

Визначення проблематики атмосферного повітря та повітряного простору як об'єкту адміністративно-правової охорони в межах комплексних досліджень питань природокористування здійснювалось у наукових працях таких вчених, як: В. І. Андрейцев, А. О. Борисенко, О. С. Заржицький, Ю.О. Легеза, О. О. Сурілова, Ю. С. Шемшученко та ін.. При цьому питання захисту атмосферного повітря та повітряного простору досліджувалось доволі фрагментарно. Окремі питання встановлення змісту режиму охорони атмосферного повітря та повітряного простору досліджувалось у: дисертації С.В. Ворошуло на тему: «Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря»; дисертації Ю.С. Болдирєвої на тему «Адміністративно-правові засади відповідальності за порушення порядку використання повітряного простору безпілотними повітряними суднами» (2021 р.) [7], де досліджувались окремі питання нормативно-правового регулювання використання таких об'єктів.

На сьогодні можна констатувати, що реалізація багатьох програмних екологічних документів, прийнятих за роки незалежності, дозволила б не тільки стабілізувати екологічну ситуацію, а й поліпшити природний стан атмосферного повітря. На жаль, до теперішнього часу концепція сталого розвитку, а також значна кількість нормативно-правових актів не зробили значного впливу на національне право та екологічну політику у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря. Основоположні постулати, вироблені світовою науковою думкою так і не стали складовою частиною державної екологічної політики, а техногенний шлях розвитку економіки продовжує залишатися пріоритетним, що негативно впливає на природний стан атмосферного повітря. Такий підхід потилючим чином впливає і якість діяльності суб'єктів публічного адміністрування досліджуваною сферою, що характеризується неадекватністю, а в певних випадках – втратою прямих і зворотних зв'язків. Наявність безлічі законів, указів, інших нормативно-правових актів, їх ігнорування суб'єктами правозастосовної діяльності свідчать про зростаючу авторитарну бюрократизацію управлінського впливу на повітряохоронну сферу. Системі публічного адміністрування в сфері охорони атмосферного повітря притаманні прагнення до максимальної автономності, закритість, високий рівень корумпованості та інші негативні чинники. До того ж відсутній і системний комплексний підхід та координація у вирішенні проблем охорони атмосферного повітря галузевими і територіальними виконавчими органами державної влади, механізм належного фінансування природоохоронних заходів тощо.

Як відомо, основним правовим засобом регулювання суспільних відносин у сфері екології є закон. Саме ним визначаються форми і методи державного впливу на сферу природокористування, а також заходи належної і можливої поведінки господарюючих суб'єктів, фізичних осіб і держави. Закону як засобу регулювання суспільних відносин притаманний як функціональний, так і інституційний характер. Саме з цих позицій слід оцінювати адміністративно-правові засоби в механізмі правового регулювання суспільних відносин, що складаються в атмосфероохоронній сфері.

Крім традиційно загальних рис адміністративно-правовим засобам убезпечення атмосферного повітря притаманні й специфічні ознаки, серед яких:

- 1) особлива сфера впливу цих засобів, що пов'язано із застосуванням виключно з метою збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання та зниження рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів;
- 2) виключне застосування лише в межах дії адміністративно-правових відносин, що виникають під час охорони цього природного компоненту;
- 3) наявність широкого кола суб'єктів застосування;
- 4) домінування серед них застосування заходів контрольно-наглядового та превентивно-примусового характеру;
- 5) переважна деталізація і розвиток у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування;

б) використання під час застосування норм техніко-юридичного змісту та характеру.

Відтак, адміністративно-правові засоби забезпечення атмосферного повітря слід розглядати як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) та адміністративно-правових діяннях суб'єктів адміністративно-правової охорони цього важливого природного компоненту, спрямованих на збереження та відновлення природного його стану, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Реалізація зазначених адміністративно-правових засобів дозволяє поєднувати приватні та публічні інтереси в екологічній сфері, а також долати різного роду розбіжності і протиріччя, які виникають в процесі здійснення атмосфероохоронної діяльності. Реалізація розглянутих та інших адміністративно-правових засобів повинна сприяти більш послідовному і обґрунтованому проведенню політики, а також поліпшенню процесу модернізації національної економіки в цілому.

На сьогодні цілком очевидним, з огляду на стан екосистеми української держави, має бути концептуально переглянута система застосування адміністративно-правових засобів забезпечення атмосферного повітря, що пов'язано:

по-перше, з наявністю обґрунтованої поетапної стратегії досягнення поставлених екологічних цілей і плану дій охорони природи;

по-друге, з підтримкою реформи екологічною громадськістю, бізнесом, органами регіонального і муніципального управління;

по-третє, значною латентністю порушень повітряохоронного законодавства;

по-четверте, відсутністю динаміки у застосуванні адміністративних природоохоронних заходів;

по-п'яте, недостатньою імплементацією міжнародних екологічних норм і стандартів, а також механізмів регулювання в галузі охорони атмосферного повітря в українську природоохоронну практику.

Нова система адміністративно-правового забезпечення атмосферного повітря на сьогодні повинна базуватися на фундаментальній концептуальній основі, що враховуватиме, обов'язкове оцінювання реальної ситуації і визначення пріоритетів в діях, спрямованих на максимальне зниження негативного впливу стаціонарних та пересувних джерел забруднення на стан атмосферного повітря.

Література

1. Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2016. 424 с.

2. Конвенція про оперативне оповіщення про ядерні аварії від 26.09.1986 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_026
3. Кориневич А., Короткий Т., Тропін З. Справа МС ООН Україна проти РФ в контексті юридичного протистояння України та Російської Федерації. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investiciyi/sprava-ms-oon-ukrayina-proti-rf-v-konteksti-yuridichnogo-protistoyannya-ukrayini-ta-rosiyskoyi-feder.html>
4. Корнеєв Ю.В. Поняття та правове регулювання екологічної безпеки в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021 № 49. С. 122-125
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141
6. Корнеєв Ю.В. Поняття та правове регулювання екологічної безпеки в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021 № 49. С. 122-125
7. Болдирєва Ю. С. Адміністративно-правові засади відповідальності за порушення порядку використання повітряного простору безпілотними повітряними суднами: дис. ... к.ю.н. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2021. 202 с.

Гревцова Р.Ю., кандидатка юридичних наук, доцентка, адвокатка, доцентка кафедри службового та медичного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, професорка кафедри громадського здоров'я та мікробіології медичного факультету ПВНЗ «Київський медичний університет», членкиня Ради директорів Всесвітньої асоціації медичного права м. Київ, Україна,
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2382-9490>
radmila.hrevtsova@gmail.com

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ, ПОТРЕБИ, ПЕРСПЕКТИВИ

LEGAL AND REGULATORY SUPPORT FOR RECOVERY AND DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN HEALTHCARE SYSTEM: CHALLENGES, NEEDS, PROSPECTS

Abstract: *The paper outlines the steps taken to strategize the development of the healthcare system of Ukraine under the conditions of the ongoing healthcare reform and Ukraine's recovery from the consequences of the full-fledged war unleashed by the Russian Federation against Ukraine. Strategic goals determined in the draft strategic documents, particularly, the draft Ukraine's Recovery Plan as well*

as the draft *Strategy for the Development of the Healthcare System till 2030 and Operational Plan of its implementation in 2024-2026*, are discussed. Attention is paid to the key legislative solutions required for answering the existing challenges and achieving the strategic goals.

Key words: *healthcare system, recovery, legal and regulatory support, Ukraine's Recovery Plan, healthcare system development strategy, universal health coverage, integrated primary health care, health system building blocks, institutional capacity, professional self-governance*

Відновлення системи охорони здоров'я від наслідків повномасштабної війни, розв'язаної російською федерацією проти України, має особливе значення для збереження української нації та розвитку людського капіталу. Розвиток системи охорони здоров'я, який здійснюватиметься відповідно до чітко визначених стратегічних напрямів, що враховують вітчизняні реалії та спираються на кращі світові практики, є важливим для інтеграції України до Європейського Союзу. Успішність відновлення та сталість розвитку системи охорони здоров'я України значною мірою залежатиме від стану нормативно-правового забезпечення цих процесів. Тож проблеми та перспективи такого забезпечення мають потрапити у фокус уваги дослідників і нормотворців.

Станом на цей час можна констатувати наявність перших спроб наукового аналізу питань, пов'язаних з пропозиціями щодо відновлення України та їх утіленням у проєктах стратегічних документів [1; 2]. Утім, наявні науково-аналітичні публікації здебільшого концентруються на загальних або економічних питаннях відновлення України від наслідків війни.

Існує потреба в науковому осмисленні проєкту Плану відновлення України [3], зокрема, в частині охорони здоров'я, і Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та операційного плану її реалізації у 2024–2026 рр., проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення яких був оприлюднений для громадського обговорення у квітні 2024 року [4]. Тож метою цього дослідження є аналіз стратегічних пріоритетів та окреслення ключових законодавчих заходів, необхідність яких випливає з проєктів зазначених документів.

До початку повномасштабної війни система охорони здоров'я України знаходилася у стані трансформації, який визначав потреби інституційно- та нормативно-правового забезпечення. Україні доводилося як вирішувати проблеми, пов'язані з успадкованою від СРСР незграбною системою охорони здоров'я, орієнтованою на функціонування в умовах адміністративно-командної системи, так і відповідати на нові виклики. Починаючи з 2017 р., було проведено реформу фінансування охорони здоров'я, ключовим для якої став Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Утім, як було слушно зазначено у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 р. «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою», «в умовах поточних та

прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України ... реформування системи охорони здоров'я здійснюється здебільшого несистемно та охоплює лише фінансову складову». Задля усунення системних недоліків, зазначеним рішенням РНБО було доручено Кабінету Міністрів України до 1 грудня 2021 року розробити та затвердити Стратегічний план розвитку системи охорони здоров'я населення на період до 2030 року. Міністерством охорони здоров'я України була утворена міжсекторальна робоча група з питань розробки Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року [5], однак, процес розроблення і прийняття Стратегії перервало повномасштабне вторгнення в Україну.

Після початку повномасштабної війни, яка принесла з собою смерті й поранення, руйнування медичної інфраструктури і ускладнення доступу значної частини населення до послуг охорони здоров'я, внутрішню і зовнішню міграцію й загрози біобезпеці, виникла потреба у перегляді стратегічних пріоритетів функціонування і розвитку системи охорони здоров'я з урахуванням потреб воєнного часу та відбудови системи охорони здоров'я.

Спроба визначити стратегічні пріоритети і заходи, необхідні для відновлення охорони здоров'я України від наслідків війни, була здійснена в проекті Плану відновлення, зокрема, розділу «Охорона здоров'я», розробленому відповідною робочою групою і оприлюдненому у липні 2022 року [6].

Проект Плану відновлення був зорієнтований на забезпечення стійкості, відновлення і модернізацію країни. Слід зауважити, що модернізаційна (а не просто відновлювальна) ідеологія є ключовою для Плану. Вона відчувається і в основних принципах Плану.

Першим з-поміж основних принципів, на яких ґрунтується План відновлення та підхід до його впровадження, зазначається «негайний початок, поступовий розвиток». Він передбачає якнайшвидше впровадження ініціатив з відновлення, що сприятиме перемозі України у війні. Це означає, що відновлення, зокрема і системи охорони здоров'я, починається вже зараз, причому відновлення має відбуватися за «модернізаційним» принципом «відбудови кращого, ніж було».

Серед основних принципів особливе місце посідає й інтеграція в ЄС, яка визначається як стратегічний імператив візії відновлення України. Що ж до охорони здоров'я, то співробітництво у цій галузі передбачене Угодою про асоціацію між Україною і ЄС. До найважливіших принципів належить і принцип нарощування справедливого добробуту, який дозволяє сформулювати мету Плану: зростання ВВП, забезпечення справедливого розподілу багатства та загального добробуту. Це цілком відповідає Цілям сталого розвитку, які, відповідно до Указу Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019, «є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України».

Проект Плану відновлення України в частині охорони здоров'я визначив дев'ять пріоритетних напрямів відновлення, а саме: посилення політик та

інститутів національної системи охорони здоров'я для керівництва процесом відновлення; забезпечення фінансової стабільності системи охорони здоров'я; відновлення та трансформація мережі закладів охорони здоров'я; посилення медичних послуг для задоволення особливих потреб людей (включаючи ВПО, ветеранів війни), викликаних війною; зміцнення та посилення кадрових ресурсів системи охорони здоров'я; посилення системи громадського здоров'я та готовності до надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я; розвиток електронної охорони здоров'я та посилення кібербезпеки; посилення системи управління якістю на національному та місцевому рівнях; відновлення фармацевтичного сектора, покращення доступу та належне використання ліків.

Кожен з цих напрямів потребує відповідних законодавчих та управлінських заходів. Відповідно до проєкту Плану, вони мали здійснюватися у три етапи: з червня 2022 року до кінця 2022 року, з січня 2023 року по грудень 2025 року і з січня 2026 року по грудень 2032 року, тобто розраховані на десятирічний термін, протягом якого має відбутися відновлення України від наслідків війни. Проте, План відновлення України досі не прийнятий. Водночас, дух проєкту Плану відновлення, очевидно, був сприйнятий розробниками Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року (далі - Стратегія) та операційного плану її реалізації у 2024–2026 рр. (далі – Операційний план).

Проєкт Стратегії акумулював у собі як стратегічні цілі і завдання, необхідність яких виникла або була актуалізована у зв'язку з наслідками повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, так і ті, що ґрунтуються на «стратегічних пріоритетах, направлених на покращення показників якості та благополуччя життя громадян і досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року», про що йдеться у проєкті Стратегії. Іншими словами, проєкт Стратегії містить і «загальноохороноздоровчий», і «відбудовний» складники.

Першою стратегічною ціллю стало забезпечення універсального доступу населення до якісних медичних послуг та інструментів реалізації права на здоров'я, що передбачає створення умов для безперешкодного доступу до медичних послуг.

Як відомо, запорукою універсального доступу є належна організація надання первинної медичної допомоги. З-поміж сучасних підходів до її надання особливе місце посідає інтегрована первинна медична допомога, яка передбачає комплексність, командний підхід, залучення необхідних фахівців різних рівнів надання медичної допомоги, міжсекторальність та наступність її надання [7, с. 9]. Операційним планом визначено, зокрема, такі заходи, як розроблення концепції закладів інтегрованої первинної медичної допомоги, а також формування дорожньої карти впровадження такої концепції. Впровадження інтегрованої первинної медичної допомоги, в свою чергу, вимагатиме внесення змін до чинного законодавства (наприклад, доповнення Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» легальною дефініцією цього поняття та визначення основних засад надання інтегрованої первинної

медичної допомоги), а також розроблення підзаконних актів (зокрема, відповідних наказів МОЗ України, що визначатимуть порядок надання такої допомоги, вимоги до її надавачів тощо).

Серед інших цілей, визначених Операційним планом в межах стратегічної цілі щодо забезпечення універсального доступу до медичних послуг, слід звернути особливу увагу на відновлення, розвиток та підтримку напрямів, пов'язаних з новими викликами та задоволенням особливих потреб. Йдеться, насамперед, про виклики, актуалізовані повномасштабною війною, наприклад: необхідність розвитку системи невідкладної аеромедичної евакуації, трансформацію служби судово-медичної експертизи, розширення можливостей застосування допоміжних репродуктивних технологій тощо. Такі виклики вимагають законодавчої відповіді.

Так, наприклад, 22 листопада 2023 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців та інших осіб на біологічне батьківство (материнство)», належна реалізація якого потребує прийняття нових і приведення у відповідність до цього закону низки чинних нормативно-правових актів. Водночас, комплексне вирішення широкого спектру питань, що виникають у зв'язку із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій, потребує розроблення і прийняття спеціального закону, а саме, Закону України «Про допоміжні репродуктивні технології», доцільність чого була позначена ще в проекті розділу «Охорона здоров'я» Плану відновлення України. Ще більш відчутною стала і необхідність в удосконаленні організації та проведення судово-медичної експертизи, що потребує удосконалення відповідної нормативно-правової бази, включно із Законом України «Про судову експертизу».

Узагалі, інституційно-правові питання посідають особливе місце у царині відбудови від наслідків війни та розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я з урахуванням євроінтеграційного вектора. Протягом останніх років фахівці, зокрема і міжнародні партнери, акцентували увагу на необхідності посилення спроможностей органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я [8]. Тож цілком справедливо, що однією з трьох стратегічних цілей стало посилення політик та спроможності інститутів національної системи охорони здоров'я. У цьому плані проект Стратегії продовжив напрями стратегування, закладені в проекті Плану відновлення України.

Акцент робиться, зокрема, на наданні Національній службі здоров'я України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом та підготовці проектів відповідних нормативно-правових актів. У цьому зв'язку слід звернути увагу на комплексному характері проблеми, яку слід вирішувати не тільки в охороноздоровчій, а й у загальній конституційно- та адміністративно-правовій площині. Як справедливо відзначають дослідники, попри наявність інституту центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, чинне законодавство України не визначає їх статусу та особливостей [9, с. 118]. Тож видається доцільним насамперед заповнити цю

прогалину, а далі вже вирішувати питання про наділення таким статусом Національної служби здоров'я України.

У межах третьої стратегічної цілі - створення та забезпечення умов для розвитку та реалізації потенціалу складових національної системи охорони здоров'я – на особливу вагу заслуговують заплановані кроки щодо забезпечення безперервного розвитку людського капіталу та створення можливостей самореалізації в системі охорони здоров'я.

Одним з найочікуваніших кроків є законодавче врегулювання питань самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні. Це дозволить зробити голос професійних спільнот в охороні здоров'я більш потужним, підвищити суспільну вагу цих професій і повагу до їх представників і – головне – підвищити якість медичної допомоги та фармацевтичної опіки завдяки участі професійних спільнот у стандартизації у сфері охорони здоров'я, встановленню нею правил професійної етики та притягненню до дисциплінарної відповідальності тих, хто порушує такі правила. Водночас, ця місія може бути виконана лише у разі, коли запровадження самоврядування буде продуманим і здійснюватиметься у прозорий та демократичний спосіб. Деякі рекомендації щодо врахування правових, етичних та управлінських аспектів запровадження самоврядування в охороні здоров'я були надані й нами, зокрема, в межах спільного проєкту Київського національного університету імені Тараса Шевченка та університету Единбургу [10].

Література

1. Богдан Т. План відновлення України: сильні та слабкі сторони. Лівий берег, 18 серпня 2022 р. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/526637_plan_vidnovlennya_ukraini_silni.html.
2. Хмарська, І., Кучерява, К., Клімова, І. (2022). Особливості повоєнного відновлення економіки України.. Економіка та суспільство, (42). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42>-URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1621>.
3. Ukraine Recovery Conference, 2022. URL: <https://ua.urc2022.com>.
4. Проєкт Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2024-2026 роках». Аптека, 11 квітня 2024 р. URL: <https://www.apteka.ua/article/691780>.
5. Про утворення міжсекторальної робочої групи з питань розробки Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року: Наказ МОЗ України від 27.09.2021 № 2071. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F/15%2C02%2C2022/01/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%202071.pdf>.
6. План відновлення системи охорони здоров'я України від наслідків війни на 2022 - 2032 роки. Версія 2.4 (від 21/07/2022 року): Проєкт. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%>

BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032_UKR.pdf.

7. Інтегрована допомога для осіб із психічними та поведінковими розладами внаслідок вживання опіоїдів - пацієнтів замісної підтримувальної терапії: практичний посібник. – Гетьман Л., Гриценко Т., Іванчук І., Коломієць В. та ін. - К.: МБФ «Альянс громадського здоров'я», ТОВ «Агентство «Україна» 2017. – 128 с.

8. Універсальне охоплення послугами охорони здоров'я: Аналітична довідка ООН, 2020. URL: <https://ukraine.un.org>.

9. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Підприємництво, господарство і право. 2016, № 8, С. 115-119. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/23.pdf>.

10. Sorbie A., Hellowell M., Hrevtsova R., Dove E., Reed-Berendt R. Towards Self-governance for Healthcare Professions in Ukraine: Considering the legal, ethical, and public policy implications, drawing on UK and international experience: Policy Brief. Edinburgh – Kyiv, 2023. URL: <https://www.law.ed.ac.uk/research/research-projects/exploring-legal-ethical-and-public-administration-implications-governance>.

Гусар О.А., кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України
м. Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-0005-7360
Gusar_oa@ukr.net

ПРОЦЕДУРА ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБ НАСЕЛЕННЯ У СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГАХ ЯК ЗАПОРУКА ЯКІСНОГО ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

THE PROCEDURE FOR DETERMINING THE NEEDS OF THE POPULATION FOR SOCIAL SERVICES AS A GUARANTEE OF QUALITY OF MANAGEMENT DECISIONS

Abstract. *The article determines that in the context of martial law in Ukraine, an important aspect is the rapid response and flexibility of decision-making on amending the legal acts of the State on the organization and provision of social services. The author analyzes the legislative framework for the provision of social services and identifies the changes that have occurred with the adoption of new legal acts under martial law in Ukraine.*

The legislation establishes that determining the needs of the population of an administrative-territorial unit/territorial community for social services is a procedure for obtaining objective data (quantitative and qualitative) necessary for making management decisions. This process consists of collecting, summarizing and

analyzing information on the presence of vulnerable groups of the population, individuals/families in difficult life circumstances and unable to overcome them on their own.

The author concludes that an important factor influencing the outcome of decision-making by social service providers is the implementation of the procedure for determining the needs of the population for social services.

Keywords: *social services, needs, territorial communities, law, martial law, management decisions*

Актуальність проблеми. Надання соціальних послуг є однією із функцій для будь-якої демократичної, соціально орієнтованої держави. Однак, в умовах війни виконання такої функції значно ускладнюється. З лютого 2022 року воєнні дії на території України скалічили життя багатьох сімей і поставили перед територіальними громадами нові виклики у здійсненні соціальної роботи та наданні якісних соціальних послуг для населення. До таких викликів можна віднести необхідність швидкого внесення змін до законодавства, з урахуванням життєвих ситуацій в умовах воєнного стану, запровадження механізмів їх реалізації, фінансування та необхідності матеріально-технічного та кадрового забезпечення.

Протягом 2022 року було проведено дослідження соціальної роботи агентством стратегічних рішень ShiStrategies за підтримки Світового банку в 948 різних за обсягом та територіальним розташуванням відносно безпечних місць (окуповані та ті, де проводилися бойові дії) територіальних громадах 24-х регіонів України. Так, після введення воєнного стану «...в 2-4 рази зріс попит на такі послуги, як надання гуманітарної і натуральної допомоги, соціальної допомоги вдома, соціального супроводу. Зросла кількість наданих психологічної допомоги для внутрішньо переміщених осіб, а також інформаційних та консультаційних послуг» [1].

В той же час, у висновках з проведеного дослідження зазначено, «...що кількість людей, яким надаються базові соціальні послуги у громадах, більше залежить не від кількості мешканців, а від географічного розташування громади, соціальної мобільності населення та активності органів соціального захисту. Водночас кількість наданих соціальних послуг прямо не корелює з обсягом соціальних видатків на душу населення в регіоні» [1].

По даним Міністра соціальної політики Марини Лазебної «... соціальна робота в територіальних громадах до та під час воєнного стану показали, що видатки місцевих бюджетів на соціальну сферу складають від 3% до 13%, а в середньому – 7,2%. Це пов'язано з тим, що переважна частка соціальних видатків спрямовується на заробітну плату – від 79% до 98% від загальної суми і це є сигналом для запровадження змін в політиці розбудови системи надання соціальних послуг» [1].

Ступінь дослідження. Соціальні послуги та їх правове регулювання були предметом наукових статей багатьох вітчизняних науковців. Однак, дослідження різняться в залежності від видів соціальних послуг, проблемних

питань та задач, які ставив науковець під час дослідження. Так, Ю. Горемикіна досліджувала правове регулювання надання соціальних послуг особам похилого віку в умовах динамізації процесів старіння нації [2]; С. Горбунова-Рубан акцентувала увагу на змінах, які впливають на організацію надання послуг [3]; К. Дубич доводила, що проблеми законотворчого характеру щодо недостатнього врегулювання системи соціального обслуговування унеможливають задоволення потреб населення і тому виникає нагальна потреба в отриманні соціальних послуг [4]; Л. Ємельяненко та Л. Федулова вважали, що підставою для оновлення правової бази надання соціальних послуг населенню об'єднаних територіальних громад є проведення реформ адміністративної децентралізації та фінансової реформи, які посилять зміцнення управлінської діяльності [5] та ін.

Метою даного дослідження є аналіз нормативно-правових документів, які регламентують процедуру визначення потреб населення у соціальних послугах, результати якої є підставою для прийняття управлінських рішень та впливають на їх якість в аспекті євроінтеграційних та воєнних дій в Україні.

Основні результати дослідження. Трансформаційні процеси реформування, що відбуваються в Україні вплинули насамперед на соціальну сферу, яка обслуговує громадян в період складних життєвих обставин, а з початком воєнних дій рівень соціально не захищених верств населення в державі зріс, з'явилися нові категорії осіб, які потребують негайного соціального захисту з боку держави.

Аналізуючи законодавство з питань регулювання надання соціальних послуг на сайті Міністерства соціальної політики України в розділі «Нормативно-правова база», категорія «Соціальні послуги» знаходимо 65 законодавчих документів різних за юридичною силою та ієрархією [6].

Поняття «соціальні послуги» визначено в Законі «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 (далі - Закон) це є дії, що спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг [7].

Законодавцем визначено вісімнадцять базових соціальних послуг, що надаються на рівні громад. Для отримання соціальної послуги необхідно звернутися до Управління соціального захисту населення, яке з урахування аналізу потреби направляє до надавача відповідної послуги (як правило Центри), а відповідальність за оцінку, планування, надання соціальних послуг покладається на органи місцевого самоврядування.

До початку повномасштабного вторгнення соціальна послуга надавалася за процедурою (ведення випадку), що складалася з певних етапів: звернення з заявою, оцінка потреб у послугі, визначення середньомісячного сукупного доходу заявника, прийняття рішення про надання послуги з розробкою індивідуального плану, заключення договору. Процедура тривала протягом 10 робочих днів. Однак, на початку березня 2022 року Міністерство соціальної політики розробило рекомендації щодо організації надання соціальних послуг екстрено (кризово), здебільшого протягом доби, якщо існує загроза для

отримувача соціальних послуг, а в квітні 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні, або окремих її місцевостях» від 14.04.2022 року № 2193-IX⁷ [8].

Для оптимізації надання соціальних послуг цим Законом були внесені зміни: збільшення повноважень місцевих органів влади у разі введення надзвичайного або воєнного стану; особам (незалежно від їхнього рівня доходу), яким завдано шкоди пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією всі соціальні послуги надаються безоплатно; соціальні послуги надаються екстрено (кризово) у період воєнного стану; сукупний дохід громадян для визначення малозабезпечених осіб визначається з урахуванням кварталу, а не шести останніх місяців (як це було раніше).

В допомогу територіальним громадам щодо організації визначення потреб населення у соціальних послугах та враховуючи всі зміни, які були прийняті в попередніх нормативно-правових актах, в серпні 2023 року Міністерство соціальної політики видає наказ «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах» [9].

Правова регламентація визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах знаходимо в Законі [7], а саме: «...це збір, узагальнення та аналіз інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці вразливих груп населення, осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, про їхні потреби у соціальних послугах, на основі результатів яких приймаються управлінські рішення щодо організації надання таких послуг.

В Наказі [9] встановлено, що метою визначення таких потреб є «...отримання об'єктивних даних (кількісних та якісних), які необхідні для прийняття управлінських рішень, щодо забезпечення розвитку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади системи надання соціальних послуг». А також законодавчо закріплено, що ця «...система функціонує на засадах безбар'єрності, безперервності, послідовності надання соціальних послуг та їх різноманітності».

В той же час, ст. 25 Закону [7] передбачає, що визначення потреб у соціальних послугах повинно здійснюватися з урахуванням статті, віку, місця проживання відповідних категорій осіб, сімей, на підставі, а не виключно соціально-демографічних даних про вразливі групи населення та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах; результатів оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах; інформації про надавачів соціальних послуг та їхні можливості. А сам порядок затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

На всіх етапах організації надання соціальних послуг здійснюється взаємодія елементів (суб'єктів) системи надання цих послуг, яку затверджує і діяльність яких контролює Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики України). Такими елементами (суб'єктами) є уповноважені органи, у яких однією із функцій є затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб/сімей у соціальних послугах за результатами визначення потреб. До них належать Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (статті 11 п.3 пп.5 Закону), а також районні, районні у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад (статті 11 п.4 пп.1 Закону) [7].

Ті ж самі суб'єкти згадуються в пункті 3 Порядку організації надання соціальних послуг [10], тобто визначено, що «...забезпечення надання соціальних послуг відповідно до їх потреб покладається на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації. Забезпечення надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їх потреб, вжиття заходів до надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям покладається на Київську та Севастопольську міські держадміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

До того ж, до надання соціальних послуг можуть залучатися надавачі недержавного сектору та волонтерів шляхом державно-приватного партнерства, соціальних програм, проєктів, соціального замовлення, співпраці територіальних громад відповідно до статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». До таких надавачів належать підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, благодійні, релігійні організації, фізичні особи-підприємці та фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності.

Звернемо увагу на диференціацію досить широкого списку (43) соціальних послуг, які законодавець систематизував в Класифікаторі, надаючи їх короткий опис, категорію отримувачів цих послуг, а також місце їх надання та строки [9].

Вбачається, що на рівень соціального забезпечення країни та на якість надання соціальних послуг впливає багато об'єктивно обумовлених факторів та суб'єктивних впливів. До таких факторів можна віднести: зовнішні фактори (Стратегії, програми, нормативно-правове забезпечення соціальної політики держави в цілому, організація системи органів соціальних послуг, система фінансування цих послуг) та внутрішні фактори (тандем діяльності адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади, яка безпосередньо визначає вразливі групи населення, осіб/сімей, що потребують надання соціальних послуг та державних і недержавних надавачів цих послуг).

При чому зовнішні фактори не залежать від внутрішніх (самої діяльності оцінки і надання послуг), але кількісно визначають показники стану соціально

не захищених груп населення та показники статей видатків на обслуговування даної сфери.

Отже, характер факторів пояснюється зв'язком і взаємною обумовленістю, що дозволяє виокремити фактори, здійснити їх аналіз та оцінку ефективності, моделювати сферу надання соціальних послуг з метою якісного соціального забезпечення та соціального захисту населення України.

Так, до прикладу розглянемо зв'язки та взаємообумовленість факторів, що впливають на якість прийняття управлінських рішень. Для прийняття рішення уповноваженому органу про надання соціальних послуг відповідно до Порядку [9], який наказом затверджений Міністерством соціальної політики України, необхідно здійснити: 1) оцінку потреб особи/сім'ї; 2) з'ясувати обставини, що можуть призвести до порушень у життєдіяльності; 3) визначити чинники, що спричинили потрапляння у складні життєві обставини; 4) встановити рівень складності наявних проблем та їх вплив на життєдіяльність особи/ сім'ї; 5) визначити індивідуальні потреби в отриманні соціальних послуг; 6) кваліфікувати чи спроможна особа/сім'я самостійно подолати або мінімізувати негативний вплив.

За результатами такого оцінювання складається відповідний акт, форму якого розроблено та затверджено в Міністерстві соціальної політики України.

Отже, вся діяльність структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів сільських, міських рад та інших вищезазначених суб'єктів, може здійснюватися лише в рамках законодавчо визначеної процедури, що встановив вищий по статусу орган Мінсоцполітики України.

Проте, не можна зменшити важливість результатів оцінки та прийняття рішень цих суб'єктів щодо отримання соціальних послуг особи/сім'ї, адже, по суті, саме вони надають суб'єктивну оцінку створюючи соціальні портрети громадян своєї адміністративно-територіальної одиниці/громади, здійснюючи процедуру визначення потреб населення у соціальних послугах. Ступінь достовірності і об'єктивності вивченої життєвої ситуації або проблеми, прозорість прийняття рішень в основі, яких лежить гідне життя людини та її потреби, відображає рівень професійності і доброчесності персоналу суб'єктів, що здійснюють визначення потреб населення у соціальних послугах. Тому, вкрай важливо забезпечити вчасне якісне прийняття управлінських рішень щодо надання соціальних послуг на основі існуючих потреб та ресурсів.

В той же час, на основі результатів визначення потреб мешканців різних громад, які отримує Мінсоцполітики від усіх суб'єктів надання соціальних послуг розробляються стратегічні короткострокові та середньострокові плани, запроваджуються реформи та здійснюється аналіз динаміки розвитку надання соціальних послуг корелюючи їх із соціально-демографічними характеристиками, а також здійснюються перевірки та контроль на предмет доступності соціальних послуг і взаємодії між собою органів надання соціальних послуг.

Висновок. Важливу роль у відновленні належного соціального захисту населення України відіграють зміни у законодавстві, проведення реформ децентралізації соціальних послуг, оперативно розроблені організаційні механізми їх надання для незахищених категорій населення та дієва політика щодо забезпечення фінансування таких послуг, що можливо здійснити на підставі моніторингу в територіальних громадах щодо взаємодії влади, представників соціальних служб та громадськості у наданні соціальних послуги в закладах освіти, охорони здоров'я, культури тощо.

На рівень соціального забезпечення населення країни та на якість надання соціальних послуг впливає багато об'єктивно обумовлених факторів та суб'єктивних впливів. Важливим фактором який впливає на результат прийняття рішень суб'єктів надання соціальних послуг є здійснення процедури визначення потреб населення у соціальних послугах, що забезпечується шляхом проведення соціальних досліджень та застосування результату моніторингу надання соціальних послуг на короткостроковий період

Література

1. Міністерство соціальної політики України. Видатки місцевих бюджетів на соціальну підтримку складають від 3% до 13%. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/22024.html>
2. Горемикіна Ю. Правове підґрунтя державних соціальних гарантій та зобов'язань для осіб похилого віку в Україні. Impact of modernity on science and practice: Abstracts of XII International scientific and practical conference (13-14 April, 2020). Edmonton, Canada. 2020. Pp. 60-65.
3. Горбунова-Рубан С., Вітковська І. Система надання соціальних послуг: сучасний стан. SOCIOПРОСТІР: міждисциплінарний електронний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи. 2020. № 9. С. 17-23.
4. Дубич К. В. Освітній механізм державного управління соціальними послугами в Україні: сучасний стан реалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 3. С. 110-115.
5. Ємельяненко Л.М., Федулова Л.І. Децентралізація в сфері соціальної політики в регіонах України. Економіка та держава. 2021. № 4. С. 4-11. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.4.4
6. Міністерство соціальної політики України. Нормативно-правова база. URL: <http://surl.li/tpmgx>
7. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20190117#n41>
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні, або окремих її місцевостях. Закон ВРУ від 14.04.2022 року № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text>
9. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/ територіальної громади у соціальних послугах: Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.04.2023 № 130-Н. з 1169-23, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1169-23#Text>

10. Про організацію надання соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 року №587

11. Про затвердження Класифікатора соціальних послуг: Наказ від 23.06 2020 URL: №429 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>

Gustiuc A., Doctor of LAW, Associated Professor, Coordinating scientific researcher at the Legal, Political and Sociological Research Institute of the State University of Moldova
ORCHID: 0009-0001-8710-7462
E-mail: agustiuc@yahoo.com

PREOCUPĂRILE REPUBLICII MOLDOVA PE DIMENSIUNEA INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE ȘI A PRACTICILOR ANTICORUPȚIE LA ETAPA DE DESCHIDERE A NEGOCIERILOR DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ [*]

THE CONCERNS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA ON THE DIMENSION OF INSTITUTIONAL INTEGRITY AND ANTI-CORRUPTION PRACTICES AT THE OPENING STAGE OF NEGOTIATIONS FOR ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract: *At the moment, in the Republic of Moldova there are serious deficiencies regarding institutional integrity and corruption.*

According to the Corruption Perception Index - 2023, published at the beginning of January 2024 by Transparency International, the Republic of Moldova registered a CPI 2023 score of 42 points, being in 80th place out of 180 countries.

The truth is that, in 2023, the Republic of Moldova undertook a series of measures and reforms, both in terms of strengthening institutional integrity and strengthening anti-corruption practices.

However, the situation in the targeted areas still remains full of problems and deficiencies with the risk of affecting our European path.

The year 2024 will be a decisive year in the consecration and strengthening of institutional integrity, but also in the consolidation of anti-corruption practices.

Key words: *Integrity; anti-corruption; prevention; causes and conditions of corruption; National Security of the Republic of Moldova; accession to the European Union*

[*] Studiu realizat în cadrul Subprogramului „Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice” (01.05.01), perioada 2024-2027, în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

Actualitatea temei investigate este determinată de faptul că la moment, în Republica Moldova se atestă existența unor curențe grave în ceea ce privește integritatea instituțională și corupția din societate. În acest sens, sunt relevante datele desprinse din diverși indici de coruptibilitate, cum ar fi:

1. Conform The Global Competitiveness Report 2014-2015, Republica Moldova s-a clasat pe ultimul loc (poziția 144 din 144 de state) într-un clasament global privind corupția din sistemul judecătoresc [33]. Țara noastră stă cel mai prost în lume în ceea ce privește „plățile”. Da, spre finele anului 2023 situația s-a îmbunătățit parțial, datorită efortului de reformare-modernizare a sectorului justiției, datorită procedurii de pre-vetting și altor măsuri eficiente. Totuși, situația în continuare rămâne a fi una departe de standardul unei țări cu aspirații de aderare la Uniunea Europeană.

2. O situație dezastruoasă din domeniul justiției este constatată și de Indicele Statului de Drept – 2019 (WJP Rule of Law Index 2019) [37]. Paradoxul constă în faptul că în Belarus - țara „ultimului dictator al Europei” situația era mult mai democratică, la capitolul statului de drept, decât în Republica Moldova - țara care și-a ales parcursul european și integrarea în UE (în sensul că, Belarus ocupa poziția 66, adică cu 17 poziții deasupra Moldovei!!) Și iarăși problemele din justiție au proiectat Republica Moldova spre coada clasamentului.

3. Un alt dezastru din domeniul economic și în speță respectării drepturilor fundamentale economice ale persoanelor din Republica Moldova este enunțat de către „2023 Index of Economic Freedom” (Indicele Libertății Economice) [16]. Conform clasamentului 2023 Index of Economic Freedom, Republica Moldova nu s-a clasificat în categoria statelor „libere” (ceea ce era, de fapt, de așteptat), nici în categoria statelor „în mare parte libere” și nici în categoria statelor „moderat libere”, ci în cea de-a patra categorie – state „în mare parte nelibere”, plasându-ne cu 58.5 puncte pe locul dezonorabil – 96! Acest fapt se datorează în exclusivitate practicilor corupționale din sistem. În urma noastră a rămas doar categoria statelor cu economie – „reprimată”, cu state precum: Haiti, Cuba, Liberia, Iran, Zimbabwe, Sudan, Venezuela, Coreea de Nord ș.a. În Europa, mai proastă situația la capitolul libertăților economice este doar în Grecia, Belarus și Rusia.

4. Conform Indicelui Percepției corupției – 2022, Republica Moldova și-a îmbunătățit puțin scorul [35]. Cuvântul cheie este „...puțin...”. Efectiv este vorba de o îmbunătățire derizorie. La capitolul dat ne depășesc state precum Georgia, Armenia, Kosovo etc., care au o situație anticorupțională mult mai favorabilă decât Republica Moldova. Cred că unica realizare a Moldovei în 2022, în raport cu situația din 2019 este că am reușit să fim pe aceeași poziție cu Republica Belarus în clasamentul percepției corupției (Belarus, Columbia și Moldova sunt toate trei pe locul 91 din 180 de state).

5. La 1 martie 2023 a fost dat publicității Indicele prosperității mondiale – 2023 și anume: Legatum Prosperity Index – 2023 [34]. Conform datelor din acest Index, Republica Moldova s-a plasat pe locul 70 în clasamentul țărilor prospere. Prin comparație, conform Prosperity Index – 2022, adică anul trecut, Republica Moldova ocupa locul 71. „Progresul” constă în urcarea doar a unei singure poziții. La capitolul dat suntem depășiți de un șir de state, nu tocmai cele mai „occidentale”: Kazahstan,

Albania, Armenia, Georgia, Serbia, Muntenegru, evident că România și Țările Baltice.

6.În fine, conform Idicelului Percepției Corupției – 2023, publicat la începutul lunii ianuarie 2024 de către Transparency International, Republica Moldova a înregistrat un scor al IPC 2023 de 42 DE PUNCTE, fiind pe locul 80 DIN 180 ȚĂRI Incluse în clasament și înregistrând O CREȘTERE DE 10 PUNCTE PE PARCURSUL ULTIMILOR CINCI ANI (2019 – 32, 2020 – 34, 2021 – 36, 2022 – 39, 2023 – 42 puncte). Printre „vecinii de clasament” ai Republicii Moldova sunt: China, Ungaria, Macedonia de Nord (cu scoruri ale IPC de 42 de puncte), Kosovo (41) și Africa de Sud (41). Pentru comparație: România a înregistrat un scor al IPC de 46 puncte, Bulgaria (45), Cehia (57), Estonia (76), Lituania (61), Letonia (60) [14].

Rezultate obținute și discuții

Adevărul este că, în anul 2023 Republica Moldova a întreprins un șir de măsuri și reforme, atât pe dimensiunea consolidării integrității instituționale, cât și pe cea a fortificării practicilor anticorupție. Printre cele mai importante menționăm:

1.A fost adoptată Legea nr.148 din 09.06.2023 privind accesul la informațiile de interes public. Este important faptul că textul legii compatibilizează legislația și practicile din RM la prevederile Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptată la Tromsø la 18 iunie 2009. Se presupune că legea va facilita accesul la informație și va aduce transparență.

2.Prin Legea nr.26 din 10.03.2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, a fost introdus sistemul de vetting și pre-vetting. Aflat încă în derulare (mai 2024), este prematur să evaluăm procesul și impactul său asupra reușitei de curățare a justiției RM de cei lipsiți de integritate sau chiar corupți.

3.Legea nr.83 din 14.04.2023 privind modificarea unor acte normative a delimitat competențele Procuraturii Anticorupție și a Centrului Național Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt. Intrată în vigoare la 3 august 2023 și nefiind în aplicare nici un an, este dificil să apreciem impactul reformei respective.

4.La finele anului 2023, mai exact la 26 octombrie 2023 a intrat în vigoare Legea nr.165 din 22.06.2023 privind avertizorii de integritate. Din punct de vedere cronologic, aceasta constituie deja a treia tentativă de a reglementa problematica dată. Și cu toate acestea, aplicabilitatea legii generează neclarități, evidențiindu-se lacunele.

Evident este faptul că aceste eforturi reprezintă doar un început.

În contextul celor menționate, apare necesitatea unor cercetări științifice de calitate, care într-un final, ar oferi factorilor decizionali din administrația publică, dar și întregii societăți, unele soluții științifico-practice de remediere a derapajelor constatate și de consolidarea a mecanismelor anticorupționale.

Concluzii

Recunoaștem faptul că s-au înregistrat anumite progrese pe dimensiunea integrității instituționale și a domeniului anticorupțional din Republica Moldova.

Cu toate acestea, situația în domeniile vizate, rămâne în continuare una plină de probleme și curențe cu risc să ne afecteze parcursul european.

Anul 2024 va constitui un an decisiv în consacrarea și fortificarea integrității instituționale, dar și a consolidării practicilor anticorupționale. Este așteptată intervenția statului pe dimensiuni precum:

1. Urmează a fi materializată inițiativa Președintelui Republicii Moldova de instituire a Curții Anticorupționale. Proiectul legii se află în Parlament, fiind adoptat în două lecturi (decembrie 2023 [15]). Se așteaptă ca legea respectivă să aibă efect revoluționar în sistemul practicilor anticorupționale.

2. În ultimele zile a anului 2023 a fost adoptată Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.442 din 28.12.2023 privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028.

3. La începutul anului 2024 a intrat în vigoare Legea Republicii Moldova Nr.11 din 01.02.2024 pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale). Ca urmare a declarării neconstituționale de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova a unor prevederi din Legea nr.325/2013 [42] (deja a doua oară din momentul adoptării ei), legiuitorul a intervenit cu modificări de substanță, punându-le în acord cu hotărârea Curții Constituționale. Prin urmare, anul 2024 aduce reguli noi pe tărâmul consacrării și consolidării integrității instituționale.

4. Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.391 din 15.12.2023 a fost aprobată Strategia securității naționale a Republicii Moldova, intrată în vigoare la data de 17.01.2024. De departe este unul dintre cele mai importante demersuri normative din ultima perioadă. Adoptarea Strategiei constituie un pas ferm și uriaș pe tărâmul fortificării securității statului. Dar și mai important va fi procesul de transpunere în practică a prevederilor sale. Analizată prin prisma practicilor anticorupționale, constatăm o lipsă oarecare de reglementare a conceptului de securitate anticorupțională în textul Strategiei.

În sensul valorificării rezultatelor cercetării științifice, venim cu un șir de propuneri:

1. A evalua stadiul actual al eforturilor instituționale de asigurare a integrității instituționale și a practicilor anticorupționale prin prisma activității de asigurare a securității naționale;

2. A întreprinde o valorificare științifică a legislației, standardelor și practicilor de consfințire a problematicii integrității instituționale și practicilor anticorupționale, atât la nivel instituțional al Uniunii Europene, cât și la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene.

3. A identifica incoerențe, discrepante, blocaje, alte probleme de natură juridică și organizațională, privind consolidarea integrității instituționale și fortificarea practicilor anticorupționale;

4. A înainta un demers științifico-practic privind modernizarea legislației naționale anticorupționale, avându-se drept finalitate diminuarea considerabilă a corupției, în special pe dimensiunea care poate afecta securitatea națională;

5. A elabora recomandări științifice, propuneri de îmbunătățire a calității actelor normative și ajustare la standardele europene;

6. A veni cu propuneri de lege-ferenda de completare a Programului de activitate al Guvernului și al Planului de acțiuni al Guvernului cu reglementări ce ar viza securitatea anticorupțională;

7. A formula propuneri de lege-ferenda de completare a Strategiei securității naționale cu un capitol ce ar viza asigurarea securității prin practici anticorupționale;

8. A argumenta științific și a introduce în uzanța doctrinară și practica cotidiană a factorilor decizionali, a sintagmei – securitate anticorupțională;

Referințe bibliografice

Doctrina din REPUBLICA MOLDOVA:

1. Gațcan Iurie. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție. (Cazul Republicii Moldova). Teză de doctor în domeniul 541.02 – Structură socială, instituții și procese sociale. Chișinău, 2015. 188 p.

2. GUȘTIUC A., GUȘTIUC L. IMPACTUL PANDEMIEI CORONAVIRUS: RECONFIGURAREA DIRECȚIILOR STRATEGICE DE DEZVOLTARE A REPUBLICII MOLDOVA. ÎN: STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE. CULEGERE DE LUCRĂRI ȘTIINȚIFICE DE SPECIALITATE. PARTEA 1/2020. CHIȘINĂU: INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE, POLITICE ȘI SOCIOLOGICE. 2020. PP.10-18. (0.6 C.A.). ISBN 978-9975-3201-2-2.

3. GUȘTIUC A., GUȘTIUC L. IMPACTUL CORUPȚIEI ASUPRA DREPTURILOR OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA. În: Culegerea de articole a Conferinței științifico-practice internaționale „Pregătirea profesională a cadrelor pentru subdiviziunile MAI și alte organe de drept” din decembrie 2021. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI. Chișinău, 2021.

4. Guștiuc A., Guștiuc L. Transposition of the provisions of the Tromso Convention – immediate imperative for the Republic of Moldova (traducere din l. engleză: „Transpunerea prevederilor Convenției de la Tromso – imperativ imediat pentru Republica Moldova”). În materialele Conferinței științifice internaționale – „Transformarea legislației în condițiile legii marțiale și a perioadei postbelice: stare actuală și perspective” din 17 martie 2023. Yaroslav Mudryi National Law University from Kharkiv. Harkov, 2023. 223p. pp.15-24. ISBN 978-617-8198-04-9.

5. Guștiuc A., Guștiuc L. Fortificarea mecanismelor de apărare a drepturilor economice ale persoanelor prin consolidarea instituțiilor anticorupție din Republica Moldova. În materialele Conferinței științifice cu participare internațională „Convergențe în Dreptul Public Internațional privind activitățile specifice din sectoarele: apărare, afaceri interne, afaceri externe și structuri de inteligență în

strategiile viitorului”, organizate la 30 martie 2023, Facultatea Drept și Științe Sociale, Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România. pp.52-70. ISSN: 2587-4365.

6. Guștiuc A., Guștiuc L. Consolidarea apărării drepturilor economice ale persoanelor prin mecanisme anticorupționale. În: Culegerea de lucrări științifice – Conferința științifico-practică internațională „Dezvoltare economică și cercetare”, 21-23 iunie 2023. Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova, Chișinău, 2023. pp.363-383. ISBN: 978-9975-81-149-1.

7. Guștiuc A. Guștiuc L. Consacrarea sistemului de apărare a drepturilor economice ale persoanelor prin regândirea activității instituțiilor anticorupție din Republica Moldova. În: Culegerea de lucrări științifice – Conferința științifică internațională „Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației”, 7 iunie 2023. Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu”, Cahul, 2023. Vol.X, Partea I. 457 p. (pp.132-141).

8. Hoppe Tilman. Sancțiuni disuasive pentru acte de corupție. Instance specializate/complete de judecată anticorupție. Practici internaționale și propuneri pentru Moldova. Ed. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). Berlin, 2021. 97 p.

9. Impactul corupției asupra realizării drepturilor omului în Republica Moldova: Studiu analitic cu recomandări de politici. Centrul pentru Drepturi Civile și Politice. Geneva-Chișinău, 2021. 88 p.

10. Ioniță Lilia., Savva Tatiana. Studiu: Expertiza anticorupție 2019-2020: Eficiență, costuri, impact. Ed. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). Chișinău, 2021. 158 p.

11. Judecarea și sancțiunile aplicate în cazurile de corupție – cât de uniformă este practica judecătorească? Document analitic. Ilie Chirtoacă, Vladislav Gribincea, Oxana Brighidin, Daniel Goinic. Centrul de Resurse Juridice din Moldova. Chișinău, 2022. 28 p.

12. Studiu privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice. Ed. Expert-Grup. Chișinău, 2021. 44 p.

13. Talmaci Francisco. Activitatea analitică ca instrument de prevenire și combatere a infracțiunilor de corupție. Teză de doctor în drept. USPÉE „C.Stere”. Chișinău, 2022. 199 p.

14. <https://www.transparency.md/2024/01/30/indicele-perceptiei-coruptiei-2023-coruptie-necontrolata-din-cauza-sistemelor-judiciare-din-ce-in-ce-mai-slabe/>

15. <https://www.parlament.md/procesullegislativ/proiectedeactelegislative/tabid/61/legislativ/6597/language/ro-ro/default.aspx>

Doctrina din alte state – SUA și statele UNIUNII EUROPENE:

16. 2023 Index of Economic Freedom. <https://www.heritage.org/index/ranking> (accesat la 25.03.2023).

17. Aiolfi Gemma. Anti-Corruption Compliance: A Guide for Small and Mid-Sized Organizations. Edward Elgar Publishing, 2020. 192p. ISBN-13: 978-1789905311.

18. Basabose Jean de Dieu. Anti-Corruption Education and Peacebuilding: The Ubupfura Project in Rwanda. Springer, 2019. 501p. ASIN: B07PDQNZPH.

19. Bowman James., West Jonathan. Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities. 3rd Edition. Routledge, 2021. 412p. ISBN-13: 978-1032066318.
20. Heitz Sarah. Anti-Corruption Measures in Fragile States. Addressing Change through a United Nations Anti-Corruption Package of Measures. Ed. Grin Verlag, 2015. 126p. ISBN-13: 978-3668068124.
21. Hough Dan. Corruption, Anti-Corruption and Governance (Political Corruption and Governance). Ed. Palgrave Macmillan, 2013. 182p. ISBN-13: 978-1137268709.
22. Johnson Jesper. Anti-Corruption Strategies in Fragile States: Theory and Practice in Aid Agencies. Edward Elgar Publishing, 2016. 296p. ISBN-13: 978-1784719708.
23. Johnston Michael., Fritzen Scott. The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice (Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies). Routledge, 2020. 186p. ISBN: 0367224526.
24. Kuldova Tereza., Ostbo Jardar., Raymen Thomas. Luxury and Corruption: Challenging the Anti-Corruption Consensus. Bristol University Press, 2024. 240p. ISBN: 1529212413.
25. Lawler David. Frequently Asked Questions in Anti-Bribery and Corruption. Wiley, 2012. 592p. ISBN-13: 978-1119971979.
26. Miller Sumas. Corruption and Anti-Corruption in Policing – Philosophical and Ethical Issues. Ed. Springer, 2016. 122p. ISBN-13: 978-3319469904.
27. Mungiu-Pippidi Alina. Johnston Michael. Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption. Edward Elgar Publishing, 2017. 320p. ISBN-13: 978-1786439147.
28. Naxera Vladimir. Anti-Corruption and Populism. Routledge, 2023. 126p. ISBN-13: 978-1032282534.
29. Picci Lucio. Rethinking Corruption: Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts. Cambridge University Press, 2024. 269p. ISBN-13: 978-1009468800.
30. Sousa Luis., Hindess Barry., Larmour Peter. Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors. Routledge, 2008. 268p. ISBN-13: 978-0415466950.
31. Spector Bertram. Curbing Corruption: Practical Strategies for Sustainable Change (Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies). Routledge, 2021. 224p. ISBN: 103214792X.
32. Stapenhurst Rick., Draman Rasheed., Larson Brooke. Anti-Corruption Evidence: The Role of Parliaments in Curbing Corruption. Ed. Springer, 2019. 226p. ISBN: 978-3030141424
33. The Global Competitiveness Report 2014-2015. Ed. World Economic Freedom. Switzerland. 2015. 565 p.
34. The Legatum Prosperity Index – 2023. <https://www.prosperity.com/rankings> (accessed at 10.03.2023).

35. Transparency International. Corruption Perceptions Index – 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (accesat la 03.03.2024).

36. Vergara Camila. Systemic Corruption: Constitutional Ideas for an Anti-Oligarchic Republic. Princeton University Press. 2022. 312p. ISBN-13: 978-0691211566.

37. World Justice Project. Rule of Law Index – 2019. Ed. World Justice Project. Washington. 2019. 201p.

Acte normative ale Republicii Moldova:

38. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027.

39. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.887 din 22.11.2023 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024.

40. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1031 din 21.12.2023 cu privire la aprobarea Planului național de dezvoltare pentru anii 2024-2026.

41. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.442 din 28.12.2023 privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028

42. Hotărârea Curții Constituționale Nr.37 din 7 decembrie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 343⁸ din Codul de procedură civilă (aprecierea rezultatului testului de integritate profesională) (Sesizarea nr.41g/2021).

43. Legea Republicii Moldova Nr.11 din 01.02.2024 pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale).

44. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.391 din 15.12.2023 pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova.

45. Proiectul de lege cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție și modificarea unor acte normative. La 21.12.2023 – examinat în lectura a 2-a.

Gustiuc L., Master of LAW, PhD student, scientific researcher at the Legal, Political and Sociological Research Institute of the State University of Moldova
ORCHID: 0009-0002-8516-4949
E-mail: *lgustiuc@yahoo.com*

IMPLEMENTAREA CALITATIVĂ A DOCUMENTELOR DE POLITICI PUBLICE ANTICORUPȚIE ÎN CONTEXTUL FORTIFICĂRII SECURITĂȚII NAȚIONALE[*]

THE QUALITATIVE IMPLEMENTATION OF ANTICORRUPTION PUBLIC POLICY DOCUMENTS IN THE CONTEXT OF STRENGTHENING NATIONAL SECURITY

Abstract: *Anti-corruption public policy documents in the Republic of Moldova represent legal and strategic instruments developed by government authorities to combat corruption in various fields and to promote transparency, integrity and accountability in the administration of public affairs.*

At the national level, these documents include national anti-corruption strategies, action plans, regulations for public institutions, as well as other legal and administrative instruments aimed at preventing and fighting corruption.

These are important for guiding government and civil society efforts in the fight against corruption and for ensuring transparent and accountable governance.

Key words: *Anticorruption; public policy documents; Republic of Moldova; public institutions; legal strategic instruments; national security.*

[*] Studiu realizat în cadrul Subprogramului „Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice” (01.05.01), perioada 2024-2027, în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

Introducere

Documentele de politici publice anticorupție în Republica Moldova reprezintă instrumente legale și strategice elaborate de autoritățile guvernamentale pentru a combate corupția în diferite domenii și pentru a promova transparența, integritatea și responsabilitatea în administrarea afacerilor publice. La nivel național, aceste documente includ strategii naționale anticorupție, planuri de acțiune, regulamente pentru instituții publice, precum și alte instrumente juridice și administrative destinate prevenirii și combaterii corupției. Acestea sunt importante pentru orientarea eforturilor guvernamentale și a societății civile în lupta împotriva corupției și pentru asigurarea unei guvernări transparente și responsabile.

Rezultate obținute și discuții

Ținând cont de invazia Ucrainei de către Rusia, Moldova, Ucraina și Georgia au purtat discuții referitor la aderarea la Uniunea Europeană. Din punct de vedere cronologic, Republica Moldova și-a depus candidatura în data de 3 martie 2022. Ulterior, la 23 iunie 2022, Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul

de candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană. În acest sens, suntem de acord cu Președintele Consiliului European, Charles Michel, care a menționat că pentru Republica Moldova "este un moment istoric" și, totodată, a subliniat faptul că Republica Moldova "marchează un pas crucial pe drumul său către Uniunea Europeană". Iar în primăvara anului 2024, Republica Moldova a demarat negocieri cu Uniunea Europeană în vederea consolidării relațiilor și cooperării bilaterale. Aceste negocieri vizează diverse aspecte, cum ar fi consolidarea relațiilor comerciale, cooperarea în domeniile educației și cercetării, facilitarea circulației persoanelor, precum și sprijinul pentru reformele democratice și instituționale în Republica Moldova.

Astfel, în contextul asigurării securității naționale a Republicii Moldova una dintre prioritățile actuale ale reformelor economice, politice și sociale din Republica Moldova este lupta anticorupțională. Cu toate că în ultimii ani Republica Moldova și-a îmbunătățit scorul indicelui percepției corupției, experții afirmă că această creștere este neesențială.

Ținem să menționăm că în perioada anilor 2022-2024 au fost adoptate o serie de documente de politici publice, care urmează a fi analizate în studiul științific. Considerăm că nivelul redus de corupție s-ar putea obține prin asigurarea implementării calitative a următoarelor documente de politici publice:

1. Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia aprobate prin Legea nr. 211 din 06.12.2021 [7];

2. Strategia națională de dezvoltare "Moldova Europeană 2030" aprobată prin Legea nr. 315 din 17.11.2022 [8];

3. Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023 și **Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2023** aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023 [4];

4. Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 89/2023 [5];

5. Planul național de acțiuni pentru aderarea la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, în calitate de instrument de politici publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 829/2023 [2].

Observații doctrinare privind problematica documentelor de politici publice anticorupție

În ceea ce privește semnificația politicilor publice, cercetătorii Tărîță O. și Iațco M. susțin că „politicile publice se referă la activitățile materiale sau simbolice pe care le gestionează autoritățile” [9, p.21]. Această definiție se referă la acțiunile și deciziile luate de către autoritățile guvernamentale sau alte instituții publice în vederea soluționării unor probleme sau obiective specifice în societate. Aceste activități pot fi de natură materială, precum ar fi adoptarea și implementarea legilor, reglementărilor sau programelor de guvernare, sau pot fi de natură simbolică, precum ar fi discursurile publice, campaniile de conștientizare sau alte forme de comunicare și reprezentare a politicilor și obiectivelor guvernamentale.

În esență, politicile publice reprezintă modul în care autoritățile guvernamentale își exercită puterea și influența pentru a aborda problemele și nevoile societății.

Cercetătorii Knoepfel P., Larrue C., Varone F., Hill M. afirmă că politicile publice „reprezintă răspunsul sistemului politico-administrativ la o realitate socială care este considerată inacceptabilă din punct de vedere politic.” [6, p.21]. Astfel, această opinie sugerează că politicile publice sunt rezultatul acțiunilor și deciziilor luate de către sistemul politic și administrativ pentru a răspunde la anumite probleme și nevoi sociale care sunt recunoscute și acceptate din punct de vedere politic. Cu alte cuvinte, politicile publice sunt modalități prin care guvernele și instituțiile publice își manifestă angajamentul față de rezolvarea problemelor sociale și sunt în acord cu valorile, prioritățile și obiectivele politice ale societății.

Esențial în această definiție este faptul că politicile publice reflectă un consens politic asupra importanței și necesității abordării unei anumite realități sociale.

Dacă ne referim la domeniul anticorupție, documentele de politici publice furnizează cadrul și orientările pentru acțiunile guvernului și ale altor actori implicați în lupta împotriva corupției.

Ajunși în acest punct al studiului științific, suntem de părerea că se cere o incursiune în textul respectivelor documente de politici publice și identificarea faptului, în ce măsură aceste preocupări există sau lipsesc și dacă există, în ce măsură sunt ele eficiente și cu impact real asupra problematicei abordate.

1. Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia [7]. În textul Strategiei este stipulat tranșant că: „...Modul în care este înfăptuită justiția influențează direct coordonatele fundamentale de funcționare ale societății, precum securitatea juridică și dezvoltarea economică...” [7].

2. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” [8]. În debutul Strategiei se proclamă că, situația drepturilor omului în Republica Moldova, deși a cunoscut o îmbunătățire, rămâne totuși în continuare o provocare pentru autoritățile administrației publice centrale și locale. Guvernul este dedicat procesului de promovare a reformelor democratice în vederea edificării statului de drept, ajustării implementării legislației și a practicilor naționale în domeniul drepturilor omului la standardele internaționale și depune eforturi pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor asumate. Strategia menționează că, în esență, majoritatea problemelor Republicii Moldova derivă din nivelul înalt al corupției și în speță al corupției mari și a celei politice.

Cu referire la modalitățile de protecție a drepturilor economice ale persoanelor, Strategia „Moldova Europeană 2030” vine cu o plusvaloare modestă, cele mai importante fiind incluse la compartimentul „Politici și management în domeniul macroeconomic și de dezvoltare a economiei”:

- 1) „Combaterea fenomenului economiei informale;
- 2) Descurajarea tranzacțiilor în numerar;

3) Promovarea integrității în sectorul privat, inclusiv prin facilitarea preluării de către companii (dar și instituțiile publice) a standardului internațional pentru sisteme de management anticorupție;

4) Asigurarea „dezoligarhizării” sistemelor politice și economice din țară, conform bunelor practici internaționale” [8].

3. Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025 [5]. Acest plan a fost aprobat în urma investiturii noului Guvern al Republicii Moldova în februarie 2023.

De fapt, domeniul anticorupțional își găsește preocuparea legiuitorului la compartimentul „Obiectivul general 8: Edificarea unui sistem de justiție echitabil, incoruptibil și independent”.

Pentru Republica Moldova, „îmbunătățirea sectorului justiției constituie o prioritate majoră, care are o importanță covârșitoare pentru întreaga societate și constituie o condiție esențială pentru dezvoltarea cu adevărat a unei societăți democratice în care supremația legii și respectarea drepturilor și a libertăților omului reprezintă valori supreme garantate” [5].

Implementarea acțiunilor din Planul Național de Dezvoltare va contribui la atingerea următoarelor priorități stabilite în Programul de Activitate al Guvernului:

1. Promovarea măsurilor de dereglementare a economiei, eliminarea barierelor birocratice și a procedurilor normative excesive din calea antreprenorilor [5];

2. Implementarea angajamentului de „dezoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice [5].

4. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 [4].

Referindu-ne la domeniul anticorupție, remarcăm că acțiunile prevăzute de Guvernul Republicii Moldova pe acest segment pentru anul 2024 sunt insesizabile. Totuși, cu dificultate, desprindem tangențial câteva acțiuni anticorupție:

1. Consolidarea mecanismelor de formare inițială și continuă a experților judiciari, de admitere în profesie, evaluare a activității și organizare a activității de expertiză judiciară. Prin această acțiune se va forma o claritate cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar.

2. Autorizarea laboratoarelor de expertiză judiciară. Considerăm că această acțiune guvernamentală va oferi standarde de autorizare a laboratoarelor de expertiză judiciară.

3. Instituirea sistemului național de management și control pentru programele Interreg 2021-2027, activitate indispensabilă pentru a asigura debursarea tranșelor Uniunii Europene pentru beneficiarii din Republica Moldova. Astfel, pe parcursul anului 2024 urmează să fie aprobat Regulamentul cu privire la implementarea programelor de cooperare finanțate de Uniunea Europeană.

Cu regret, constatăm, că acțiunile anticorupție în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 sunt insuficiente, având în vedere situația actuală nefavorabilă în Republica Moldova pe acest segment.

5. Planul național de acțiuni pentru aderarea la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 [2], în calitate de instrument de politici publice, include acțiuni substanțiale în ceea ce privește aspectul anticorupțional în Clusterul 1. Valori fundamentale, Capitolul 23. Sistem judiciar și drepturi fundamentale:

1. Revizuirea și actualizarea acordurilor interinstituționale existente între diferitele agenții de combatere a corupției și de aplicare a legii [2].

2. Ajustarea algoritmului de repartizare aleatorie a dosarelor spre examinare către inspectorii de integritate prin intermediul SIA e-Integritate [2].

3. Modificarea cadrului normativ în scopul eficientizării procesului de urmărire și indisponibilizare a bunurilor infracționale și al consolidării rolului instituției confiscării [2].

4. Elaborarea și aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 [2].

5. Creșterea ponderii dosarelor de corupție (trafic de influență, abuz de funcții) grave și deosebit de grave trimise în instanța de judecată în raport cu dosarele e corupție (trafic de influență, abuz de funcții) ai puțin grave și ușoare [2].

În rezultatul enumerării celor mai importante acțiuni prevăzute în Planul menționat supra, sintetizăm că dacă instituțiile responsabile naționale ar ține cont de acțiunile anticorupție și termenul de realizare al acestora, situația pe acest segment s-ar îmbunătăți, și, ca consecință, s-ar fortifica securitatea națională a Republicii Moldova și ar avea loc realizarea pașilor pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Concluzii

În urma cercetării științifice a subiectului abordat, concluzionăm că prin implementarea calitativă a documentelor de politici publice anticorupție în contextul asigurării securității naționale, Republica Moldova ar putea să obțină progrese semnificative în reducerea corupției. Acest lucru poate fi realizat prin următoarele acțiuni:

1. Angajament politic și leadership, ceea ce presupune că asigurarea unui angajament politic puternic și a unui leadership consecvent în implementarea politicilor anticorupție este esențială pentru succesul lor.

2. Alocarea resurselor financiare, umane și tehnice adecvate pentru implementarea și monitorizarea eficientă a politicilor anticorupție este crucială.

3. Implementarea unor mecanisme solide de monitorizare și evaluare a politicilor anticorupție pentru a urmări progresul, a identifica deficiențele și a face ajustări corespunzătoare în timp util.

4. Implicarea societății civile, a organizațiilor internaționale și a altor părți interesate în procesul de implementare a politicilor anticorupție poate contribui la creșterea eficacității acestora.

5. Instruire și sensibilizare, adică asigurarea că toți actorii implicați în implementarea politicilor anticorupție să fie adecvat instruiți și conștienți de rolul și responsabilitățile lor în acest proces.

6. Flexibilitatea și adaptabilitatea sunt esențiale. Astfel, documentele de politici publice ar trebui să fie flexibile și adaptabile la schimbările de context politic și la noile provocări în materie de corupție.

În scopul eficientizării implementării documentelor de politici publice anticorupție în Republica Moldova, venim cu o serie de **propuneri**:

1. A revizui și a actualiza legislația anticorupție pentru a o face mai adecvată la provocările actuale;

2. A intensifica eforturile de aplicare a legii, în special, a asigura ca instituțiile responsabile cu aplicarea legii sunt echipate cu resurse adecvate;
3. A asigura o cooperare eficientă între instituțiile responsabile în investigarea și urmărirea cazurilor de corupție;
4. A facilita accesul cetățenilor la informații relevante în acest domeniu despre activitățile guvernamentale;
5. A consolida instituțiile anticorupție naționale;
6. A crește participarea și implicarea societății civile și a mediului de afaceri în monitorizarea și implementarea politicilor anticorupție, precum și în furnizarea de feedback și sugestii pentru îmbunătățirea acestora;
7. A încuraja și a sprijini o cultură bazată pe integritate, etică și respectarea legii;
8. A dezvolta programe educaționale și de conștientizare pentru informarea și sensibilizarea cetățenilor cu privire la impactul corupției asupra societății și la rolul lor în prevenirea și combaterea acesteia.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova din 1994 cu toate modificările și completările ulterioare.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.422-425 din 10.11.2023. art.Nr.1020.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.45 din 24.01.2024 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr.829/2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.64-69 din 13.02.2024. art.Nr.126.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.887 din 22.11.2023 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.515-518 din 30.12.2023. art.Nr.1273.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.89 din 28.02.2023 cu privire la aprobarea Planului național de dezvoltare pentru anii 2023-2025. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.101-104 din 29.03.2023. art.Nr.220.
6. Knoepfel P., Larue C., Varone F., Hill M. Public policy analysis. University of Bristol: 2011. 327 p. ISBN 978-1-84742-904-9.
7. Legea Republicii Moldova nr. 211 din 06.12.2021 pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 325-333 din 31.12.2021. art.Nr.496.
8. Legea Republicii Moldova nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.

9. Tăriță O., Iațco M. Unele considerațiuni privind conceptul de politici publice. În: *Administrare public: teorie și practică* nr. 3, 2011. Chișinău: 2011. pp. 19-24.

Діхтієвський П.В., д.ю.н., професор, завідувач кафедри
адміністративного права і процесу Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-9452-5008
adminlawdep@ukr.net

Мушенко В.В., д.ю.н., професор, професор кафедри
адміністративного та процесу Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0411-7567
mushenook@gmail.com

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ОСІБ В
УКРАЇНІ**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A WAY OF ENSURING THE
RIGHTS AND INTERESTS OF PERSONS IN UKRAINE BY PUBLIC
ADMINISTRATION**

Abstract. *The study, based on the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", analyzed the powers of executive authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local self-government bodies, their officials, and other subjects regarding the performance of public administration functions in terms of consideration and resolution of administrative cases with the aim of ensuring the right and the law in relation to individuals and legal entities. It has been established that the introduction and further administrative-legal regulation of the administrative procedure is directed by the state to fulfill its obligations to ensure and protect the rights, freedom and legitimate interests of a person and a citizen. Peculiarities of the correlation of the administrative procedure carried out by the public administration with administrative proceedings, administrative act, procedural actions and decisions are determined. The positive impact of the administrative procedure as a modern element of public-legal relations on ensuring the rights and interests of individuals and legal entities in Ukraine by state authorities and local self-government bodies is summarized.*

Key words: *administrative procedure, administrative proceedings, administrative act, local self-government, rights and interests of individuals, procedural actions and decisions, public administration.*

Основним призначенням суб'єктів публічного адміністрування є вирішення конкретних адміністративних справ по захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом прийняття адміністративних актів. У діяльності публічної адміністрації в Україні процес реалізації адміністративної процедури займає центральне місце та характеризується як новий порядок взаємодії держави та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами підприємницької діяльності усіх форм власності майже в усіх сферах відносин.

Метою даного дослідження є здійснення теоретико-правового аналізу джерельної бази реалізації адміністративної процедури, здійснення тлумачення окремих її понять та функціональних елементів, а також окреслення перспектив подальшої реалізації зазначеного типу суспільно-управлінських відносин.

Отже, до національних та міжнародних інструментів реалізації адміністративної процедури, в першу чергу, відносимо Конституцію України (ст.ст. 1, 8, ч. 2 ст. 19) Закон України «Про адміністративну процедуру», міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВР України, урахування практики Європейського суду з прав людини [1, с. 402].

В нашій державі спеціальним законом, який регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ з метою забезпечення права і закону, а також захисту прав, свобод чи законних інтересів людини і громадянина, є Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX, який набрав чинності 15.12.2023 р., та відповідно до якого термін «адміністративна процедура» - це визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи (п. 5, ст. 2) [3].

Також важливими джерелами адміністративно-правового регулювання відносин здійснення адміністративної процедури є акти Ради Європи: Резолюція (77) 31 КМ РЄ про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977 р.; Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.1980 р.; Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17.09.1987 р.; Рекомендація (2003) 16 з виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003 р.; Рекомендація про добре адміністрування від 20.06.2007 р. [2, с. 17–18].

Суб'єктом адміністративної процедури чинне законодавство визначає адміністративний орган (зокрема, центральні та регіональні органи виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи), який безпосередньо і розглядає справи, що стосуються публічно-правових відносин у частині забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання такою особою визначених чинним законодавством обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу.

Процедурні норми закріплюють основу позитивної діяльності органів публічної адміністрації. Чітке встановлення механізму реалізації адміністративних процедур сприяє створенню належних умов для взаємодії громадян і державних та місцевих органів та забезпечує ефективне функціонування виконавчих структур, їх відкритість, а також прозорість процесу підготовки та прийняття управлінських рішень, обмеження адміністративного свавілля та посадових зловживань [4, с. 167].

Юридичним результатом реалізації органом публічної адміністрації адміністративної процедури, є прийняття адміністративного акта – рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованого на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3 ст. 2) [3].

Досліджуючи зазначений тип публічно-приватних процедурних відносин, приходимо до узагальнення про те, що правова сутність адміністративного акта полягає в тому, що такий акт повинен стосуватись саме зовнішніх відносин органу публічної адміністрації (її посадової особи) з фізичними чи юридичними особами. На нашу думку, до адміністративних актів не доцільно відносити внутрішньоорганізаційні акти органів публічної адміністрації.

У контексті дослідження адміністративної процедури як способу забезпечення публічною адміністрацією прав та інтересів осіб, доцільно звернути увагу на той факт, що досліджуваний нами Закон закріплює дефініцію ще одного такого поняття як «адміністративне провадження». На нашу думку, представникам публічної адміністрації при розгляді адміністративних справ необхідно розмежовувати розуміння категорій «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», а також визначати ступінь їх співвідношення між собою.

Аналізуючи норми Закону України «Про адміністративну процедуру», зазначимо, що адміністративною процедурою слід вважати порядок розгляду адміністративної справи, а адміністративне провадження характеризується Законом як сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта (п. 3 ст 2) [2].

Доцільно узагальнити, що адміністративна процедура є закріплена чинним законодавством послідовність дій щодо розгляду адміністративних справ. В свою чергу, адміністративне провадження – це законодавчо закріплений процес, який здійснюється в межах законодавчо визначеної послідовності дій.

Досліджуючи закріплений законодавством понятійно-категоріальний апарат основних дефініцій у системі здійснення адміністративної процедури, доцільно звернути увагу на наступні поняття: 1) процедурна дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті (п. 9 ст. 2); 2) процедурне рішення – рішення

адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті (п. 10, ст. 2) [2].

На нашу думку, відмінність та подібність зазначених вище категорій характеризується тим, що, процедурні дії слід вважати діями органів та посадових осіб публічної адміністрації щодо отримання додаткових документів, які необхідні для підтвердження чи спростування тих або інших фактів, а процедурні рішення засвідчують той чи інший юридичний факт, зокрема, про: результати розгляду клопотань учасників адміністративної процедури; залишення заяви адресата (заявника, оскаржувача) без руху тощо.

Узагальнюючи теоретико правовий аналіз окремих дефініцій адміністративної процедури, необхідно зазначити, що при здійсненні одного адміністративного провадження може бути здійснено органом публічної адміністрації певна кількість процедурних дій та рішень, проте може бути прийнятий лише один (або кілька) адміністративний акт, згідно з яким справа вирішується по суті, що слід вважати завершенням, юридичним результатом адміністративного провадження [5].

У межах дослідження загальної теоретико-правової проблематики забезпечення прав та інтересів осіб у процесі здійснення адміністративної процедури відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» звертаємо увагу на певні особливості запропонованої процедури доказування та аналіз повноважень такого суб'єкта публічної адміністрації (адміністративного органу) як орган місцевого самоврядування.

З огляду на визначені Законом України «Про адміністративну процедуру» принципи адміністративної процедури, права учасників та повноваження адміністративного органу [3], процедура доказування, на нашу думку, є подібною до судового процесу. Особливо слід відзначити позитивність законодавчого закріплення наступних дій. Обставини справи встановлюються на підставі пояснень учасників, документів, даних реєстрів, результатів обробки даних в автоматичному режимі, речей, пояснень свідків, висновків експертів, консультацій та роз'яснень спеціалістів. Крім того, законодавство передбачає таку процесуальну дію як огляд приміщень та територій. Також до прийняття рішення учасник провадження має можливість подати свої докази. Процедурна дія щодо доказування законодавством визначається як обов'язок учасника. Правом учасника адміністративної процедури є клопотання про витребування документів, призначення експертизи, вчинення інших дій, які не суперечать закону [2].

Оскільки, наразі в Україні (особливо в умовах правового режиму воєнного стану) продовжується процес вдосконалення адміністративно-правових механізмів місцевої демократії щодо відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування [6, с. 56], то здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування визначає спосіб реалізації ними власних повноважень органами місцевого самоврядування, а також виступає способом забезпечення прав, свобод та інтересів членів територіальних громад.

Посилаючись на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7] та Закон України «Про адміністративну процедуру» [2], зазначаємо, що органи місцевого самоврядування (їх посадові особи) при вирішенні у різних сферах відносин конкретних справ щодо громадян, як членів так і не членів територіальної громади, а також суб'єктів підприємницької діяльності, виступають у ролі адміністративних органів. Органи місцевого самоврядування (їх посадові особи) приймають рішення, зокрема, стосовно: надання дозволів на розміщення реклами, державної реєстрації суб'єктів підприємництва, встановлення соціальних допомог і доплат, погодження містобудівних умов і обмежень, надання дозволів на будівництво, реєстрації місця проживання, реєстрації шлюбу, народження та смерті особи, виділення земельних ділянок, надання їх у користування тощо [5].

Однак, слід звернути увагу на умови, при яких органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, або інший виконавчий орган ради) не виступають в статусі адміністративного органу. Мова йде про реалізацію місцевими органами повноважень нормотворчої функції (встановлення правил, положень для усіх фізичних та юридичних осіб у межах територіальної громади ні її виконавчий комітет; затвердження регламенту ради або виконавчого комітету, програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету, надання пільг по сплаті місцевих податків та зборів, правил благоустрою та охорони культурних пам'яток місцевого значення тощо).

Висновок. Запропонований Законом України «Про адміністративну процедуру» алгоритм ухвалення рішень органами публічної адміністрації стає для представників громадянського суспільства більш прозорим та зрозумілим. Запровадження та подальше адміністративно-правове регулювання адміністративної процедури направлене державою на виконання її зобов'язань по забезпеченню та захисту прав, свободи та законних інтересів людини і громадянина. Визначені особливості співвіднесення здійснюваної публічною адміністрацією адміністративної процедури із адміністративним провадженням, та узагальнення позитивного впливу адміністративної процедури як сучасного елементу публічно-правових відносин сприятимуть подальшому забезпеченню органами державної влади та місцевого самоврядування прав та інтересів фізичних та юридичних осіб в Україні. Вважаємо прогресивним кроком запровадження змагальних правил та можливості надання доказів до прийняття рішення. Організація здійснення адміністративної процедури за стандартами судового процесу наділяє приватних осіб реальними можливостями доводити власну позицію під час вирішення публічно-приватних питань.

Перспективами подальших наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є подальша адаптація норм Закону України «Про адміністративну процедуру» у діяльності органів місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративні провадження та процедурні

дії, а також приймають процедурні рішення, результатом яких є прийняття адміністративних актів.

Література

1. Адміністративне право України: підручник. / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та інші; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ. «Видавництво Людмила», 2023. 772 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ, 2023. 545 с.
3. Про адміністративну процедуру: Закону України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
4. Галіцина М.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. №4. С. 163–177.
5. Адміністративна процедура як спосіб забезпечення органами місцевого самоврядування прав та інтересів осіб. 24.04.2024. Веб-портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/16950>.
6. Курило В.І., Мушенюк В.В. Правові засади здійснення повноважень представниками органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки". 2024. № 1. С. 54–59.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Євтушенко Д.С., доктор філософії зі спеціальності Право (PhD), старший викладач кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-5334-8498>
darya_ezh@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF GENERAL PREVENTIVE ACTIVITIES BY LAW ENFORCEMENT AGENCIES DURING THE PERIOD OF MARTIAL LAW IN UKRAINE

Abstract: *The author reveals the importance of general preventive activities of law enforcement agencies during the period of martial law, the peculiarities of their implementation and the main components, with the specifics of each highlighted.*

Key words: *preventive work, preventive activity, law enforcement agencies, general preventive activity, legal regime of martial law, legislation*

Загальна профілактична діяльність правоохоронних органів набуває особливого значення у період дії правового режиму воєнного стану в Україні з огляду на підвищені ризики вчинення правопорушень тоді, коли з'являються поряд із звичайними, буденними викликами, ще й нові, які потребують нових підходів, стратегій, ресурсів тощо. Не зважаючи на це, правоохоронні органи не втрачають пильності та ефективно реалізують всі форми діяльності, вдосконалюючи їх планування з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини.

Сутністю загальної профілактичної діяльності правоохоронних органів є комплекс дій, які направлені на попередження вчинення правопорушень, виявлення умов, причин, факторів, які можуть впливати на останнє. До такої діяльності можна умовно віднести профілактичні бесіди, інформаційно-просвітницькі заходи, організовані правоохоронними органами самостійно або у співпраці із іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо. Такі заходи можуть мати різну цільову аудиторію, проводитися як з дітьми, так і людьми дорослого віку; можуть включати лекційний матеріал, квести, вирішення кейсів, тренінги, спрямовані на підвищення правової обізнаності, правової культури, вміння захистити себе та оточуючих. Не рідко в організаціях подібних проєктів має місце позитивний зарубіжний досвід, який напрацьований роками та має значні результати. Зустрічі із населенням з метою а) інформування про відповідальність за вчинення тих чи інших правопорушень як реакцію з боку держави на неправомірну поведінку; б) формування згуртованості населення з високим рівнем правової обізнаності і сформованою нульовою толерантністю до неправомірних дій в) розвитку емпатії між людьми та розуміння шкідливих наслідків можливих протиправних дій; г) розвитку правової культури особистості із можливістю передання власного досвіду близькому оточенню і т.д.

Ще однією складовою загальної профілактичної діяльності правоохоронних органів умовно можна виділити моніторинг – профілактична перевірка потенційно можливих для вчинення правопорушень місць або ж місць, які вже були місцями правопорушень й існують ризики повторного вчинення. Місця з великим скупченням людей та факторами, які можуть впливати на зниження уваги для появи ризиків вчинення правопорушень (місця відпочинку, проведення масових заходів, торгівлі тощо). Другою частиною моніторингової діяльності як складової загальної профілактичної діяльності є профілактична перевірка території, яка закріплена за тим чи іншим дільничним офіцером поліції.

Співпраця із органами державної влади та місцевого самоврядування щодо можливих ризиків появи факторів, що можуть сприяти вчиненню правопорушень з метою пошуку можливих шляхів мінімізації таких ризиків і

збереження правової культури населення. Співпраця і з медіа для поширення інформації серед населення про чинне законодавство України та можливу відповідальність за потенційні вчинення правопорушень. Завдяки забезпеченню принципу відкритості та прозорості, публікація на офіційних сайтах правоохоронних органів про вже реалізовані проєкти та реальні кроки для запобігання вчиненню правопорушень. Демонструючи населенню впевненість у діяльності правоохоронних органів, їх силу та спроможність захистити кожного, демонструючи і те, що будь-яка людина може звернутися до останніх і її потреба буде реалізована, її виклик буде опрацьований, фактор, що сприяє стурбованості буде перевірений. Таким чином, зростає і авторитет правоохоронного органу, і зростає довіра населення. Публікуючи негативний досвід правопорушників, притягнення їх до відповідальності у можливі найкоротші строки, оперативність роботи правоохоронних органів, останні реалізують виховання та профілактику правопорушень серед населення.

Аналіз, оцінка ризиків вчинення правопорушень та розробка оновлених стратегій на основі попереднього досвіду та особливостей вчинення попередніх правопорушень як ще одна умовна складова загальної профілактичної роботи правоохоронних органів. На основі цього, здійснення профілактичної роботи з метою мінімізації або і ліквідації таких ризиків у подальшому. Стратегії також можуть включати плани роботи із категоріями населення, які є найбільш схильними до вчинення протиправних дій та визначення особливостей комплексу етапів профілактичної роботи саме з останніми, враховуючи специфіку та можливі фактори, що можуть перешкоджати такій діяльності.

Отже, загальна профілактична діяльність правоохоронних органів у період дії правового режиму воєнного стану в Україні не тільки не втрачає свого значення, а й підсилює його. Завдяки різновекторності, розгалуженості такого виду діяльності (перелік вище проаналізованих складових не є вичерпним), загальна профілактична діяльність здійснюється ефективно, враховуючи особливості всіх категорій осіб та створюючи оперативні перспективні плани для формування населення з високим рівнем правової культури.

Єна І.В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
кримінального права та правоохоронної діяльності Запорізького національного
університету
м. Запоріжжя, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7757-8076>
ena-irina@ukr.net

РОЛЬ ПРОКУРОРА ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕТОДІВ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

THE PROSECUTOR'S ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF ALTERNATIVE METHODS OF CONFLICT RESOLUTION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Abstract. *Today in Ukraine, the issue of introducing norms into the criminal procedural legislation, which enable the use of the most well-known tool of restorative justice - mediation, in criminal proceedings - has become relevant. In this process, the key participant is the prosecutor, who plays a significant role in the implementation of alternative methods of conflict resolution in criminal proceedings, contributing to the quick, effective and fair resolution of criminal disputes. One of the key aspects of the prosecutor's work in the context of alternative conflict resolution methods in criminal proceedings is the stimulation of the mediation procedure. His participation in the reconciliation process not only reduces the burden on the judicial system, but also provides a more empathetic approach to the resolution of the criminal-law conflict.*

The role of the prosecutor in this process is key and consists in creating conditions for the successful application of mediation procedures to resolve the criminal-legal conflict, contributing to the development of a more flexible justice system and reducing the negative impact on victims, suspects, and accused persons.

Key words: *criminal proceedings, prosecutor, mediation, conciliation, agreement.*

У сучасному світі, де підходи до правосуддя стають більш гнучкими та орієнтованими на задоволення потреб суспільства, використання альтернативних методів вирішення конфліктів у кримінальному провадженні є важливою темою.

Особливої актуальності це питання набуло і в Україні із запровадженням до кримінального процесуального законодавства норм, які дають змогу застосування у кримінальному провадженні найбільш відомого інструменту відновного правосуддя – медіації. Суть якого полягає у примиренні потерпілого підозрюваним (обвинуваченим), досягненні консенсусу між сторонами та врегулюванні соціального конфлікту.

Прокурор є ключовим учасником правосуддя та відіграє значущу роль у реалізації альтернативних методів вирішення конфліктів у кримінальному провадженні, сприяючи швидкому, ефективному та справедливому вирішенню кримінально-правового спору. Про це свідчать і офіційні дані Офісу Генерального прокурора. Так, як видно із Звітів про роботу органів прокуратури, за дев'ять місяців 2023 року прокурори прокуратур всіх рівнів взяли участь у 1168 судових засіданнях за результатами яких було ухвалено вироки на підставі угод. З них 1040 на підставі угоди про визнання винуватості [1].

Позитивний досвід залучення прокуратури до впровадження медіації у сферу кримінальної юстиції мають такі країни, як США, Велика Британія, Норвегія, Австрія, Франція, Бельгія, Словенія, Чехія, Польща.

Питання залучення та участі прокурора у вирішенні кримінально-правових конфліктів активно досліджуються науковцями, серед яких А.Р. Туманянц, Т.В. Ходирєва, А.В. Лапкін та інші. Але, не дивлячись на те, що більшість з них погоджуються, що проблеми, які виникають при запровадженні інституту медіації на практиці, можуть бути розв'язані за допомогою залучення органів прокуратури до процесів медіації [2], залишається багато недосліджених аспектів цього питання.

Тому, метою дослідження є визначення ролі прокурора в медіаційному процесі.

Одним із ключових аспектів роботи прокурора в контексті альтернативних методів вирішення конфлікту в кримінальному провадженні є стимулювання застосування медіаційної процедури. Примирення та визнання винуватості може виявитися більш продуктивним шляхом розв'язання конфлікту, ніж традиційний судовий процес.

Прокурор може виступати посередником між обвинуваченими та потерпілими, сприяючи врегулюванню справи за допомогою переговорів та формуванню узгодженого рішення. Такий підхід не лише зменшує навантаження на судову систему, але забезпечує більш емпатичний підхід до вирішення кримінально-правового конфлікту та забезпечує простір для відкритого обговорення питань та знаходження компромісних рішень. Це дозволяє сторонам самим сформулювати умови врегулювання спору, що збільшує ймовірність дотримання ними умов угоди.

Успішна реалізація альтернативних методів вирішення конфліктів у кримінальному провадженні вимагає від прокурора певного рівня професіоналізму та підготовки. Прокурор повинен бути здатним оцінювати ситуацію, визначати відкриті для регулювання питання та впроваджувати стратегії, спрямовані на досягнення конструктивних результатів.

Таким чином, слід визнати, що альтернативні методи вирішення конфліктів у кримінальному провадженні є додатковим, але ефективним інструментарієм для досягнення справедливості у кримінальному процесі та уникнення зайвої витрати ресурсів.

Роль прокурора в цьому процесі є ключовою та полягає у створенні умов для успішного застосування медіаційних процедур для врегулювання

кримінально-правового конфлікту, сприяючи розвитку більш гнучкої та системи правосуддя та зменшенню негативного впливу на потерпілих, підозрюваних, обвинувачених.

Література

1. Звіт про роботу органів прокуратури . URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-robotu-organiv-prokuraturi-2>.
2. Лапкін А.В. Участь прокурора в кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення. URL : http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirnik/1/Lapkin.pdf.

Жадан Є.В., кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів

Orcid: 0000-0002-7194-0169

e-mail: gordienko@gmail.com

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Публічне адміністрування довкілля в сучасній Україні зберегло побудовано за принципом централізованого управління, що полягає у створенні ЦОВВ у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля із відповідними територіальними управліннями. Такими ЦОВВ є: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, діяльність якого регламентується Постановою КМ України від 25 червня 2020 р. № 614 [¹]; Державна служба геології та надр України, діяльність якої регламентується згідно із положеннями Постанови КМ України від 30 грудня 2015 р. № 1174 [²]; Державне агентство водних ресурсів України, зміст повноважень якого викладено у Постанові КМ України від 20 серпня 2014 р. № 393 [³]; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, компетенція якої закріплюється відповідно до вимог Постанови КМ України від 14 січня 2015 р. № 15 [⁴]; Державне агентство лісових ресурсів України, що функціонує в межах повноважень, встановлених змістом Постанови КМ України від 8 жовтня

¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-p#text>

² Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова КМ України від 30 грудня 2015 р. № 1174. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-p#text>

³ Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова КМ України від 20 серпня 2014 р. № 393. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-p#text>

⁴ Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМ України від 14 січня 2015 р. № 15. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-p#text>

2014 р. № 521 [¹]; Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, що функціонує в межах повноважень, визначених Постановою КМ України від 30 вересня 2015 р. № 895 [²] та ін..

Розглянемо функціональний зміст діяльності органів виконавчої влади у сфері здійснення регіональної екологічної політики.

Центральним органом у сфері здійснення політики у сфері охорони навколишнього природного середовища є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, діяльність якого регламентується Постановою КМ України від 25 червня 2020 р. № 614 [³].

Функціональне спрямування діяльності Міндовкілля полягає у реалізації завдань із здійснення формування загальнонаціональної політики із питань охорони навколишнього природного середовища, що полягає у здійсненні повноважень:

1) у сфері правотворчості: із розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції, здійснює контроль за виконанням прийнятих актів; із здійснення підготовки та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо застосування, скасування та внесення змін до спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Ради національної безпеки і оборони України відповідно до Закону України «Про санкції» [⁴], та бере участь у формуванні, реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики з питань, що належать до його компетенції; із узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України і вносить їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України [⁵];

2) у сфері інформаційно-комунікаційного впливу: із забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; із інформування та надання роз'яснень щодо реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля, сприяння розвитку екологічної освіти та екологічному вихованню населення; із здійснення організаційно-методичного керівництва та координації роботи, пов'язаної з моніторингом, звітністю та верифікацією; із ведення державного обліку і кадастру рослинного і тваринного світу; із ведення Червоної та Зеленої книг України; із ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; із організації

¹ Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова КМ України від 8 жовтня 2014 р. № 521. Url: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-п#text>

² Про затвердження Положення про Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: Постанова КМ України від 30 вересня 2015 р. № 895

³ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

⁴ Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-vii. url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

⁵ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

Єдиної екологічної платформи “ЕкоСистема” [¹; ²]; 3) у сфері правореалізації: із планування використання ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля; із здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Міндовкілля, та розробки на основі такого оцінювання пропозиції щодо її продовження, коригування чи припинення; із ведення обліку об’єктів державної власності, що належать до сфери управління Міндовкілля, здійснює контроль за їх ефективним використанням та збереженням [³]; 4) у сфері ліцензійно-дозвільного провадження: із забезпечення видачі ліцензії (відмову у видачі, переоформлення, анулювання, зупинення дії, відновлення дії, розширення або звуження провадження виду господарської діяльності) на провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, з управління небезпечними відходами та здійснює контроль за додержанням суб’єктами господарювання ліцензійних умов; із видання, анулювання, здійснення переоформлення документів дозвільного характеру на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; із здійснення державної реєстрації засобів захисту рослин, отриманих з використанням генетично модифікованих організмів; із затвердження проектів організації території природних та біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів загальнодержавного значення, проекти утримання та реконструкції парків-пам’яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; затверджує технічні завдання на розроблення проектів організації території природних та біосферних заповідників, національних природних парків, що належать до сфери управління Міндовкілля, та погоджує технічні завдання на розроблення проектів організації території природних та біосферних заповідників, національних природних парків, що належать до сфери управління інших установ та організацій [⁴]; 5) у сфері координації взаємодії із громадськістю та управлінської взаємодії: із координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань, що належать до компетенції Міндовкілля; із здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов’язаних з діяльністю Міндовкілля, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; із проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля; із погодження рішень обласних, Київської,

¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

² Екосистема. Url.: <https://eco.gov.ua>

³ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

⁴ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

Севастопольської міських держадміністрацій про надання лісів у постійне користування; із здійснення погодження рішення про: вирубування дерев і чагарників, переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель у цілях, пов'язаних з веденням лісового господарства, встановлення максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів; із сприяння забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності у межах своїх повноважень у взаємодії з Національним органом з питань протимінної діяльності, центром протимінної діяльності та центром гуманітарного розмінування [¹]; 6) у сфері контролю та нагляду у сфері природокористування: із здійснення контролю за їх виконанням стратегічних планів розвитку державних підприємств, що належать до сфери управління Міндовкілля, та господарських товариств, щодо яких Міндовкілля здійснює функції з управління корпоративними правами держави; здійснює контроль за їх ефективним використанням та збереженням із ведення обліку об'єктів державної власності, що належать до сфери управління Міндовкілля; із контролю за діяльністю осіб, які взяли на себе зобов'язання забезпечити утилізацію транспортних засобів [²]; 7) у сфері міжнародного співробітництва: із забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, дотримання і організацію виконання зобов'язань, взятих Україною за міжнародними договорами, укладення міжнародних договорів України, забезпечення здійснення міжнародного співробітництва, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду; із організації роботи із залучення міжнародної фінансової та технічної допомоги, грантів та інших міжнародних програм у визначених сферах; із забезпечення відповідно до компетенції відображення в Інтернеті геопросторових даних та метаданих, а також безперешкодний доступ користувачів до Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі: забезпечення замовлення, створення, використання, оновлення, оприлюднення та виконання інших дій з геопросторовими даними та метаданими для територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх функціональних та охоронних зон, територій, зарезервованих з метою наступного заповідання, території Смарагдової мережі, водно-болотних угідь міжнародного значення, біосферних резерватів програми ЮНЕСКО “Людина і біосфера”, об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО; забезпечення актуальності, достовірності геопросторових даних та метаданих щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх функціональних та охоронних зон, територій, зарезервованих з метою наступного заповідання, території Смарагдової мережі, водно-болотних угідь міжнародного значення, біосферних резерватів програми ЮНЕСКО “Людина і біосфера”, об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО [³].

¹ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

² Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

³ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. Url.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#text>

Таким чином, реалізації функціонального змісту діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері охорони довкілля може бути класифіковано за такими сферами, як: сфера правотворчості; сфера інформаційно-комунікаційного впливу; сфера правореалізації; сфера ліцензійно-дозвільного провадження; сфера координації взаємодії із громадськістю та управлінської взаємодії; сфера контролю та нагляду; сфера міжнародного співробітництва.

Література

1. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text>
2. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова КМ України від 30 грудня 2015 р. № 1174. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-п#Text>
3. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова КМ України від 20 серпня 2014 р. № 393. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-п#Text>
4. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМ України від 14 січня 2015 р. № 15. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п#Text>
5. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова КМ України від 8 жовтня 2014 р. № 521. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-п#Text>
6. Про затвердження Положення про Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: Постанова КМ України від 30 вересня 2015 р. № 895
7. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text>
8. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>
9. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова КМ України від 25 червня 2020 р. № 614. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text>
10. Екосистема. URL.: <https://eco.gov.ua>

Жмур Н.В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського, повітряного та космічного права Юридичного факультету Національного авіаційного університету, м. Київ, Україна
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5462-4482>
nataliia.zhmur@npp.nau.edu.ua

АКТУАЛЬНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ GREEN DEAL

CURRENT STATE OF UKRAINIAN LEGISLATION ON POLICY IMPLEMENTATION GREEN DEAL

Abstract. *This research analyzes the state of Ukrainian legislation on the implementation of the Green Deal policy.*

The current state of Ukrainian legislation on the implementation of the Green Deal policy demonstrates the importance of this strategy for the country. Ukraine is adopting legislation aimed at reducing the impact on climate change and developing a sustainable economy. However, for the successful implementation of this policy, it is necessary not only to adopt the relevant legislation, but also to actively implement it and ensure control over its implementation. Despite the challenging time for making changes and establishing a solid legislative foundation, Ukrainian legislation is moving forward at a slow pace. Adopted regulations at the level of bylaws help to regulate or adapt the requirements to the modern format of their presentation, which is in line with the principles of transparency and raises awareness in society, in particular among business entities.

Key words: *implementation Green Deal, legislation, implementation, climate, greenhouse gas emissions, society, environment, concept, monitoring, standards, European norms.*

Суспільство постійно стикається з екологічними проблемами, які стають все більш актуальними в контексті змін клімату та загроз сталого розвитку. Шляхом реалізації комплексних стратегій та програм, багато країн намагаються зменшити негативний вплив людської діяльності на навколишнє середовище та забезпечити якісне життя для наступних поколінь.

Однією з найбільш амбіційних ініціатив у цьому напрямку є Європейська політика Green Deal. Оскільки дана політика зосереджена на скороченні викидів парникових газів, переході на відновлювані джерела енергії та стимулюванні зеленого розвитку, ця політика визнається світовим співтовариством як стратегічний курс на майбутнє.

Саме у контексті України, країни з великим потенціалом у сфері відновлюваної енергетики та зеленого розвитку, виникає питання про адаптацію та впровадження політики Green Deal на національному рівні. Проте, це вимагає детального аналізу теоретичних аспектів її реалізації, а також оцінки практичних можливостей та обмежень у контексті українського законодавства та реалій.

Тому дане наукове дослідження має на меті провести аналіз чинного законодавства України щодо реалізації політики Green Deal.

Теоретичною основою для проведення дослідження стали праці таких українських та зарубіжних науковців у галузі екологічного права, зокрема щодо впровадження політики Green Deal, як Джон Сміт, Томас міллер, Елена Клістра-Бурнс, Джейн Девісон, Крістоф Шнейдер, Олександр Кірілов, Марія Волошин, Ігор Карпенко, Юлія Петренко, Максим Бородін, Ольга Литвиненко, Сергій Зеленський, Лариса Кравець, Андрій Іванов, Наталія Петренко та інших.

Основним кроком на зустріч реалізації політики Green Deal в Україні стало підписання Угоди про асоціацію, Кіотського протоколу та Паризьку угоду, адже самі ці документи є фундаментом на якому будуються подальші нормативно-правові акти Європейського Союзу та України.

Активний темп у розвитку гармонізації українського законодавства та імплементації політики Україна почала набирати з 2019 року – більшість нормативно-правових актів, які регулюють актуальні питання, були прийняті (наприклад, Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів») [1]. Як зазначено вище, Україна взяла на себе зобов'язання щодо виконання положень Кіотського протоколу шляхом підписання Угоди про асоціацію. А вже Паризьку угоду Україна ратифікувала у 2016 році шляхом прийняття Закону України «Про ратифікацію Паризької угоди» [2].

Так, з метою визначення пріоритетних та реальних напрямів розвитку для України законодавці розробили та прийняли Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Дана стратегія чітко встановлює основні цілі, етапи та умови реалізації політики Green Deal в Україні. Стратегія передбачає, що до 2025 року законодавство України має зазнати змін та адаптації до європейських норм та стандартів та перенесення їх на площину українських реалій, а вже до 2023 року ми зможемо відстежити всі прерогативи імплементації даної політики [3].

Наразі законодавство у напрямі Green Deal лиш у процесі свого формування, проте вже прийнято основні нормативно-правові акти, які необхідні для якнайшвидшої практичної адаптації, далі розберемо декілька з них:

1) Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» прийнятий як своє логічне відображення директиви 2003/87/ЄС [4]. Що у директиві, що у прийнятому законі передбачено створення системи звітності щодо обсягу викидів парникових газів шляхом реєстрації установки в реєстрі та подання звітності відповідно до планів моніторингу. Проте, станом на сьогодні реалізація приписів директиви в українському законодавстві відбулась лиш на 50%. Ознайомившись зі змістом директиви, можна виокремити положення щодо створення та функціонування «системи торгівлі викидами» парникових газів, її поетапного розвитку та щорічних очікувань. Наші законодавці неодноразово наголошували у

публічному просторі про те, що реалізації такої ініціативи як створення «системи торгівлі викидами» планується на 2024-2025 рік [5].

2) Впровадження найкращих доступних технологій та методів управління та їх практичне застосування – законопроект № 6004-д [6]. Даний законопроект було розроблено у відповідності до директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди [7]. Відповідно до змісту пояснювальної записки законопроект № 6004-д впроваджує інтегровані підходи у питаннях дозвільної діяльності та контролю промислового забруднення на основі застосування найкращих доступних технологій та методів управління. Найкращі доступні технології та методи управління – узагальнені переліки технологій для кожної галузі, які мають бути запроваджені на підприємствах протягом певного часу. Законопроект передбачає максимальний термін майже у 12 років на запровадження НДТМ: цей термін складається з шести місяців на введення в дію проекту Закону, чотирьох років на розробку та затвердження висновків НДТМ та можливого відступу (відтермінування вимог) до 7 років. Відповідні висновки існують для різних галузей: більшість охоплюють конкретну агропромислову діяльність, такі висновки називаються «галузевими висновками». Однак існує також низка «горизонтальних висновків», які стосуються наскрізних питань, таких як енергоефективність, промислові системи охолодження або викиди зі сховищ, що мають відношення до промислового виробництва в цілому [8].

3) Наявність нормативно-правових актів у вже чинному законодавстві України, які було доповнено. Наприклад, Закон України «Про відходи» не регулює питання та навіть не надає визначення «зеленим відходам». Але, фактично, законодавством встановлений Зелений перелік відходів, які є об'єктом експорту або імпорту – Постанова Кабміну «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [9]. Тобто, невідповідність відходів визначеним критеріям небезпечності тощо може свідчити про включення відходів до Зеленого переліку. З 2023 року було інтегровано адміністративну послугу з метою прискорення та осучаснення процесу надання висновку щодо включення відходів до відповідного переліку [10].

Отже, наявне «усталене» законодавство також доповнюють новим функціоналом та змістом. Тому актуальний стан законодавства України щодо реалізації політики Green Deal свідчить про важливість цієї стратегії для країни. В Україні приймаються законодавчі акти, спрямовані на зменшення впливу на зміну клімату та розвиток сталої економіки. Проте для успішної реалізації цієї політики необхідно не лише прийняти відповідне законодавство, але й активно впроваджувати його та забезпечувати контроль за виконанням. Незважаючи на складний час для внесення змін та формування міцного законодавчого ґрунту, законодавство України з повільним темпом, але просувається уперед. Прийняті нормативно-правові акти на рівні підзаконних актів сприяють урегулюванню або адаптації вимог до сучасного формату їх подачі, що відповідає принципам

прозорості та підвищує рівень обізнаності у суспільстві, зокрема, серед суб'єктів господарювання.

Література

1. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12 грудня 2019 року № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 09.05.2024).
2. Про ратифікацію Паризької угоди: Закон України 14 липня 2016 року № 1469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1469-19#Text> (дата звернення: 09.05.2024).
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 09.05.2024).
4. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0087> (дата звернення: 09.05.2024).
5. «Національна система торгівлі викидами в пілотному режимі запрацює у 2025 році, – Руслан Стрілець»: стаття. URL: <https://mepr.gov.ua/natsionalna-systema-torgivli-vykydamy-v-pilotnomu-rezhymi-zapratsyuue-u-2025-rotsi-ruslan-strilets/> (дата звернення: 09.05.2024).
6. Про забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля: Проект Закону № 6004-д від 04.01.2023 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41111> (дата звернення: 09.05.2024).
7. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/75/oj> (дата звернення: 09.05.2024).
8. Владислав Антипов. «Законопроект №6004-д має враховувати конкретні та дієві механізми фінансування»: стаття. URL: <https://gmk.center/ua/opinion/zakonoproiekt-6004-d-maie-vrahovuvati-konkretni-ta-diievi-mehanizmi-finansuvannya/> (дата звернення: 09.05.2024).
9. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.05.2024).
10. ЕкоСистема: Висновок на транскордонне перевезення відходів, що включені до Зеленого переліку відходів. URL: <https://eco.gov.ua/services/visnovok-na-transkordonne-perevezennya-vidhodiv-shcho-vklyucheni-do-zelenogo-pereliku-vidhodiv> (дата звернення: 09.05.2024).

Juc V., Corresponding member of the Academy of Sciences of Moldova,
 Doctor habilitat, Professor, Director of the Legal, Political and Sociological Research
 Institute of the State University of Moldova
 ORCHID: 0000-0002-4413-2940
 e-mail: juc.victor@gmail.com

Gustiuc A., Doctor of LAW, Associated Professor, Coordinating scientific
 researcher at the Legal, Political and Sociological Research Institute of the State
 University of Moldova
 ORCHID: 0009-0001-8710-7462
 e-mail: agustiuc@yahoo.com

EXERCITAREA DREPTURILOR ELECTORALE ÎN CONTEXTUL AMENINȚĂRILOR LA SECURITATEA NAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA[*]

EXERCISING ELECTORAL RIGHTS IN THE CONTEXT OF THREATS TO THE NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract: *In the actual redaction, art.90 paragraph (2) of the Electoral Code of the Republic of Moldova, through the restrictions imposed on freedom of expression in electoral campaigns, generates misunderstandings and conflict situations.*

The legislator instituted certain restrictions on freedom of expression during election campaigns, a fact that leaves room for interpretation on the part of audiovisual media service providers, as well as on the part of electoral competitors and doctrinaires.

At the moment we have four notifications addressed to the Constitutional Court, through which the sanctioned television stations with fines ask the Court to declare the provisions of art.90 paragraph (2) of the Electoral Code as unconstitutional.

All this is to be corroborated with the provisions of the Security Strategy of the Republic of Moldova, entered into force in January 2024 and which states the existence of vulnerabilities in the information field (disinformation mostly from the Russian Federation).

Key words: *National Security of the Republic of Moldova; electoral rights; Audiovisual Council; audiovisual media service providers; Constitution of the Republic of Moldova; the electoral campaign; restrictions; disinformation*

[*] *Studiu realizat în cadrul Subprogramului „Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice” (01.05.01), perioada 2024-2027, în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.*

Introducere

În calitate de catalizator al cercetării de față a servit faptul că la finele anului 2023 – începutul anului 2024 au fost înregistrate patru sesizări adresate Curții Constituționale, prin care posturile de televiziune sancționate cu amenzi, ridicau excepții de neconstituționalitate și îi cereau Curții declararea neconstituțională a prevederilor art.90 alin.(2) din Codul electoral.

Prevederile Codului electoral, dar și restul legislației în vigoare, urmează a fi coroborate cu prevederile Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, intrată în vigoare în luna ianuarie 2024 și care constată existența vulnerabilităților în domeniul informațional (dezinformarea). Totodată, Strategia stabilește direcții de acțiune, inclusiv pe segmentul securității și rezilienței informaționale.

Respectiv, apare întrebarea, în ce măsură limitările impuse mass-media de prevederile art.90 alin.(2) din Codul electoral sunt în concordanță cu nevoia de securitate, inclusiv informațională, a Republicii Moldova, prevăzută expres de conținutul Strategiei securității Republicii Moldova.

Rezultate obținute și discuții

La data de 8 decembrie 2022 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Codul electoral nr.325, care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2023 [13].

Art.90 alin.(2) din Codul Electoral a fost expus în următoarea redacție: „(2) În serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenții electorali (candidații în alegeri), participanții la referendum, reprezentanții și persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenții directe sau indirecte și nu pot fi vizați de terți în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declarațiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media” [13, art.90 alin.(2)].

Prevederile Legii nr.285 din 05.10.2023 au fost contestate și astfel Curtea Constituțională a fost sesizată prin depunerea a 4 Sesizări.

Pentru a oferi cercetării o nuanță științifică mai cuprinzătoare, vom demara analiza prin a face o radiografie a **legislației internaționale pertinente subiectului libertății de exprimare**.

Articolul 19 al **Declarației Universale a Drepturilor Omului** garantează dreptul la libertatea de exprimare în următorul mod: Orice persoană are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi persecutat pentru opiniile sale și acela de a căuta, de a primi și de a răspândi, independent de frontierele de stat, informații și idei prin orice mijloc de exprimare [48, art.19].

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, prin art.19 garantează și el dreptul la libertatea de opinie și de exprimare [49, art.19]. Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, organul creat pentru monitorizarea implementării Pactului, a constatat că: „Dreptul la libertatea de exprimare este de o importanță primordială pentru orice societate democratică” [3, paragraful 10.3]. De asemenea, s-a evidențiat importanța libertății presei în procesul politic: Comunicarea liberă a informațiilor și ideilor cu privire la probleme publice și politice, între cetățeni,

candidați și reprezentanți aleși, este esențială. Aceasta implică existența unei prese libere, precum și a altor mijloace de informare capabile să discute chestiuni publice, fără cenzură sau constrângere, și să informeze opinia publică [15].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prin reglementarea din art.10 recunoaște importanța consacării și protejării libertății de exprimare, stipulând tranșant: „Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere” [18, art.10 alin.(1)].

Uniunea Europeană. La nivelul Uniunii Europene, cu referire la subiectul libertății exprimării, evidențiem Rezoluția Parlamentului European din 3 mai 2018 referitoare la pluralismul și libertatea mass-media în Uniunea Europeană.

Este necesar a menționa că, la data de 13 martie 2024, Parlamentul European a adoptat, iar la data de 26 martie 2024 Consiliul European a aprobat Legea privind libertatea mass-media, care va proteja jurnaliștii și organizațiile media din Uniunea Europeană de interferențe politice și economice. Totodată, noua lege va servi drept reper, atât statelor membre ale UE, cât și statelor candidate spre aderare la Uniunea Europeană, inclusiv Republicii Moldova.

Noua lege vizează domenii importante precum: protejarea muncii jurnaliștilor; independența editorială a furnizorilor publici de servicii mass-media; transparența structurilor de proprietate; alocarea echitabilă a publicității de stat; protejarea libertății presei din Uniune în fața marilor platforme precum: Facebook, X (fostă Twitter) și Instagram; existența posibilității de a se adresa unui organism de soluționare extrajudiciară a litigiilor.

Într-o opinie, formulată de către Dna Parisa Liljestrand, ministra suedeză a culturii, importanța majoră a noii legi este văzută din următoarea perspectivă: „...Libertatea mass-mediei este fundamentală pentru societatea democratică, însă se confruntă cu amenințări tot mai mari, atât din interiorul Uniunii Europene, cât și din afara ei...”[43].

În continuare, vom analiza **problematica libertății exprimării în sistemul legislației Republicii Moldova**.

Art.32 din **Constituția Republicii Moldova** – „Libertatea opiniei și a exprimării”: (1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. (2) Libertatea exprimării **nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie**.

Art.34 din Constituția Republicii Moldova – „Dreptul la informație”: (1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public **nu poate fi îngădit**; (3) **Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor** sau siguranța națională; (4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, **sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice**; (5) Mijloacele de informare publică **nu sunt supuse cenzurii**.

Art.54 din Constituția Republicii Moldova – „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”: (2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor

unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, **protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane**, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Prevederile Constituției Republicii Moldova, cu referire la subiectul libertății exprimării, urmează a fi coroborate cu unele acte normative naționale, precum:

- 1) Legea Republicii Moldova nr.64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare [40] și
- 2) Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174 din 08.11.2018 [14].

Strategia securității naționale [31]. În ce măsură limitarea informațiilor despre concurenții electorali doar la anumite emisiuni, încalcă echilibrul dintre securitate și drepturile fundamentale ale cetățenilor la libera exprimare?

Limitările impuse sau care vor fi impuse în viitorul apropiat urmează a fi coroborate cu prevederile art.12 pct.4) din Strategie, prin care se constată că, la nivel global se disting tendințe-cheie relevante pentru securitatea națională, precum progresul rapid în utilizarea tehnologiilor transformativă: inteligența artificială, robotica, tehnologiile cuantice și biotehnologiile. Respectiv, tehnologii sporesc potențialul distructiv al actorilor statali și nonstatali agresivi în diverse domenii, inclusiv domeniul informațional. Totodată, limitările impuse entităților mass-media își găsesc justificarea în operațiunile de tip hibrid desfășurate de Federația Rusă împotriva Republicii Moldova, inclusiv în domeniul informațional, cu scopul subminării ordinii constituționale, deraierii cursului european al țării și/sau dezintegrării statului [31, art.19 pct.2)].

În conformitate cu art.21 din Strategie, Republica Moldova se confruntă cu mai multe vulnerabilități, care sunt sau pot fi exploatare de actori distructivi interni și externi. Una din vulnerabilități ține de domeniul informațional, care se concretizează prin: expunerea societății, pe o durată lungă de timp, la dezinformarea răspândită de actorii agresivi prin intermediul mass-mediei tradiționale și digitale; lipsa culturii de securitate și nivelul redus de educație mediatică în rândul cetățenilor, precum și capacitățile instituționale slabe de a combate dezinformarea.

Tocmai pentru a evita anumite neînțelegeri, conflicte și chiar litigii juridice între mass-media și instituțiile administrației publice centrale, Strategia impune autoritățile statului să acționeze într-un spirit cooperant și coordonat cu diferite entități neguvernamentale (cum ar fi mass-media), în vederea dezvoltării culturii de securitate larg împărtășite la nivelul societății și a consolidării coeziunii societale [31, art.10 pct.4)].

Suplimentar, Strategia stabilește direcții de acțiune pe dimensiunea rezilienței informaționale, relevante și pentru domeniul mass-media: dezvoltarea cooperării dintre instituțiile publice, societatea civilă și mass-media în vederea contracarării influențelor informaționale amenințătoare [31, art.28 pct.4) subpct.c)]; realizarea

măsurilor de protecție a presei de investigație [31, art.28 pct.4) subpct.f)]; asigurarea unor oportunități de informare obiectivă și de integrare în spațiul informațional autohton a minorităților naționale și a grupurilor etnice [31, art.28 pct.4) subpct.h].

Observații doctrinare privind problematica libertății de exprimare

Alături de cadrul legal instituționalizat, și doctrina a avut de spus un cuvânt în problematica restricțiilor libertății de exprimare. Astfel, în literatura de specialitate este recunoscut faptul că **libertatea de exprimare nu este un drept absolut** [39, p.55] și nu poate fi exercitat „dincolo de orice limite” [1, p.763].

Se afirmă că, „exercitarea normală a funcțiilor publice necesită protecție împotriva formelor extreme de exprimare, care subminează încrederea societății și legitimitatea puterii” [22, p.53]. Astfel, prevederile constituționale privind libertatea exprimării presupun atât exercitarea fără impedimente a acestei libertăți de către fiecare, crearea de către stat a mecanismelor legale și instituționale, precum și combaterea decisivă a oricăror forme de abuz cu această libertate [22, p.53].

Raționamentul legiuitorului, atunci când restricționează dreptul absolut al prestatorilor de servicii media audiovizuale, pornește de la axioma că, în Republica Moldova presa este mai degrabă sub putere politică, decât ca putere politică.

Alegerile servesc în calitate de mijloc pașnic de luptă pentru constituirea tipului democratic de regim politic și, implicit, inițiază procesul de construcție democratică, având ca bază valorile, principiile și normele proprii democrației ca stare. Esențial este că înseși alegerile prin sine reprezintă un pas important în calea și în procesul de democratizare, substanțial fiind ca elitele politice noi să mențină, să aprofundeze și să extindă contextul în formare și avântul maselor largi prin reforma democratică intensivă a sistemului politic [35, p.7].

Alegerile, ca instrument al tranziției democratice sau al consolidării democrației prin modernizare, se află în raport de dependență directă de organizarea procesului electoral în baza unor norme și reguli care se regăsesc în legislația electorală națională [35, p.7].

Campania electorală nu ar trebui să constituie un prilej de relații beligerante dintre indivizi ce gândesc diferit. Ea (campania) este eminamente o competiție în care cel mai bun învinge în urma unei campanii ce promovează valori sănătoase și este realizată în baza eticii, deontologiei și a bunului simț. O campanie electorală fără agresivitate are loc atunci când mass-media și societatea civilă reacționează prompt la situațiile de nerespectare a normelor etice de conduită și nu promovează modele de compartiment nedemne. Or, anume prin restricționarea-limitarea impusă de legiuitor în textul prevederilor art.90 alin.(2) Cod electoral, se urmărește atingerea respectivului deziderat.

Una din coordonatele problematicii restricției drepturilor mass-mediei vizează domeniul securității naționale. Așa cum am arătat supra, abuzurile din domeniul mass-mediei afectează securitatea informațională a Republicii Moldova.

În opinia noastră, globalizarea în formele ei variate (politică, economică, informațională, socială, religioasă, culturală) a determinat elitele conducătoare să recunoască răspândirea noilor tipuri de provocări la adresa securității individuale, naționale, regionale și internaționale. Clasele politice și comunitățile academice din

diferite state au început să caute noi metode și instrumente de salvagardare împotriva noilor amenințări, riscuri și vulnerabilități [34, p.39].

Suntem de acord cu afirmația precum că, la etapa actuală, Republica Moldova se află într-un proces accelerat de transformare. Instabilitatea mediului regional de securitate, dar și vulnerabilitățile interne au scos în evidență necesitatea resetării unor sectoare importante ale activității statului, precum justiția și securitatea. Țara are nevoie de legi moderne și actuale, instituții eficiente, procese de guvernare bine definite și oameni dedicați [25, p.11].

Vom sublinia că reforma sectorului național de securitate trebuie efectuată prin a ține cont de conjunctura geopolitică, mediul regional și subregional de securitate și de interesul național al Republicii Moldova. Elementele conceptuale care au servit drept bază pentru fundamentarea și instituționalizarea securității naționale a Republicii Moldova necesită a fi reevaluate în contextul noilor amenințări, riscuri și vulnerabilități cu care se confruntă Republica Moldova [34, p.48].

Societatea din Republica Moldova rămâne profund fragmentată pe mai multe coordonate, iar pandemia de coronavirus de tip nou și actul de agresiune declanșat la 24 februarie 2022 de către Federația Rusă împotriva Ucrainei, contrar așteptărilor, nu au făcut decât să aprofundeze și să extindă gradual acest fenomen [33, p.4].

Concluzii

Drept urmare a celor analizate și dezbătute pe parcursul articolului științific, venim cu următoarele **concluzii**:

1. Interzicerea difuzării informațiilor despre concurenții electorali în emisiuni care nu sunt strict dedicate campaniei electorale, dar care constituie emisiuni de analiză politică, nu este considerată drept o limitare a libertății de exprimare și a dreptului la informare, și, implicit, o încălcare a principiilor democratice.

2. Considerăm că, prevederile art.54 din Constituția Republicii Moldova nu au fost încălcate, fiind respectată corelația dintre drepturi și nevoia de a le restrânge parțial exercitarea, astfel: Art.54 alin.(1) – „În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului” – nu a fost încălcat. Art.54 alin.(2) – „Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției” – nu a fost încălcat.

3. Respectiv, limitarea impusă de prevederile art.90 alin.(2) Cod electoral, constituie acel echilibru între reglementările necesare pentru buna desfășurare a campaniilor electorale și protejarea valorilor și principiilor democrației Republicii Moldova.

În sensul valorificării rezultatelor cercetării științifice, venim cu un șir de **propuneri:**

9. A elabora **Strategia Securității informaționale** a Republicii Moldova;
10. A elabora **Concepția Educației mediatice**;
11. A crea instituția „**Ombudsman-ul informațional**” cu atribuții de sensibilizare și apărare a drepturilor din domeniul informațional (mass-media; inteligența artificială; apărarea drepturilor fundamentale ale omului în Internet);
12. A urgenta procesul de **dezoligarhizare normativă** a sistemului politic și din mass-media al Republicii Moldova;
13. A elabora cadru normativ ce ar permite **desconcentrarea activelor de pe piața media**;

Referințe bibliografice

10. Bîrsan C. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol.I. Drepturi și libertăți. București, ALL Beck, 2005.
11. Bunduchi Ion, State Vasile, Jean-Francois Furnemont ș.a. Comentariu explicativ la Codul serviciilor media audiovizuale din Republica Moldova. Ed.Consiliul Europei. Chișinău, 2021. 155p.
12. CEDO, Cauza Tae-Hoon Park v. Republica Coreea, 20 octombrie 1998, Comunicarea nr.628/1995, paragraful 10.3.
13. CEDO, Cauza Handyside vs. Regatul Unit, 7 decembrie 1976.
14. CEDO, Cauza Salov vs. Ucraina, 6 septembrie 2005, 655118/01.
15. CEDO, Cauza Rafael Marques de Morais v. Angola, Comunicarea nr.1128/2002 din 18 aprilie 2005. Paragraful 6.8
16. CEDO, Cauza Kita vs. Polonia, Hotărârea din 08.07.2008. App. Nr.57659/00
17. CEDO, Cauza Filatenko vs. Rusia, Hotărârea din 06.12.2007. App. Nr.73219/01
18. CEDO, Cauza Salov vs. Ucraina, Hotărârea din 06.12.2005. App. Nr.65518/01.
19. Cinci posturi TV din Moldova, sancționate cu 60.000 lei pentru încălcări în reflectarea alegerilor locale. 10 noiembrie 2023. <https://newsmaker.md/ro/cinci-posturi-tv-din-moldova-sanctionate-cu-60-000-pentru-ca-incalcari-in-reflectarea-alegerilor-locale/> (accesat la 11 martie 2024).
20. Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celor de-a 51-a și a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 5-6 iulie și 6, 18-19 octombrie 2002).
21. Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova. A se vedea: <https://consiliuldepresa.md/ro/page/codul-deontologic-al-jurnalistului-din-r-moldova> (accesat la 11. martie 2024).
22. Codul electoral al Republicii Moldova nr.325 din 08.12.2022. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.426-427 din 23.12.2022. art.Nr.770. În vigoare de la 01.01.2023.

23. Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174 din 08.11.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.462-466 din 12.12.2018. art.Nr.766.
24. Comentariul general nr.25, adoptat de către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului în 12 iulie 1996.
25. Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/BIDDO). CDL-AD(2022)025. Avizul Nr.1093/2022 și Avizul OSCE/BIDDO Nr.ELE-MDA/444/2022, Strasbourg / Varșovia, 11 octombrie 2022. Aviz comun pe marginea proiectului Codului electoral, aprobat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 74-a reuniune (Veneția, 20 octombrie 2022) și adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 132-a Sesiune Plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2022). Strasbourg, 2022. 41 p. (traducere din limba engleză).
26. Constituția Republicii Moldova din 1994 cu toate modificările și completările ulterioare.
27. Convenția Europeană a Drepturilor Omului
28. Declarația comună cu privire la mass-media și alegeri, mai 2009.
29. Delicote Radu Nicola. Rolul media în comunicarea politică în context electoral. Rezumatul tezei de doctorat. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 2021. p.3.
30. Gribincea V., Pascari A., Pîrțac O. Comentariu la Legea cu privire la libertatea de exprimare. Centrul pentru Jurnalism Independent. Chișinău, 2011. 60p.
31. Guceac Ion. Restrângerea libertății de exprimare în condițiile societății democratice. Studiu realizat în baza Proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului”, în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”. Facultatea de Drept, USM. Chișinău, 2021. p.53
32. Guștiuc Andrei. Compendium of materials: ECHR judgments, CoE recommendations etc., to be used as a teaching materials during the course dedicated to Internet Human Rights and Internet Governance. Chisinau: Council of Europe, 2016. 36 p.
33. GUȘTIUC A., GUȘTIUC L. IMPACTUL CORUPȚIEI ASUPRA DREPTURILOR OMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA. În: Culegerea de articole a Conferinței științifico-practice internaționale „Pregătirea profesională a cadrelor pentru subdiviziunile MAI și alte organe de drept” din decembrie 2021. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI. Chișinău, 2021. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/115-124_11.pdf p.115-124. (0.7 c.a.)
34. Guvernarea sectorului de securitate în Moldova. Raport independent. Chișinău, 2024. 264p. ISBN: 978-9975-46-878-7.
35. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.422-425 din 10.11.2023. art.Nr.1020.

36. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.45 din 24.01.2024 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr.829/2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.64-69 din 13.02.2024. art.Nr.126.

37. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.887 din 22.11.2023 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.515-518 din 30.12.2023. art.Nr.1273.

38. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1031 din 21.12.2023 cu privire la aprobarea Planului național de dezvoltare pentru anii 2024-2026. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.515 din 30.12.2023. art.Nr.1275.

39. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 06.03.2024 cu privire la aprobarea Programului național privind asigurarea respectării drepturilor omului pentru anii 2024-2027.

40. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.391 din 15.12.2023 pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.17-19 din 17.01.2024. art.Nr.28.

41. Impactul reformei electorale, discutat în cadrul unei conferințe de analiză post-electorală. Chișinău, 14-15 martie 2024. <https://www.coe.int/ro-ro/web/chisinau/-/the-impact-of-the-electoral-reform-discussed-during-a-post-election-analysis-conference> (accesat la 08.04.2024).

42. Juc Victor. Cuvânt înainte. În: Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierei de Uniunea Europeană. Studiu sociologic. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice. Chișinău, 2023. 303p. p.4. ISBN: 978-5-88554-180-0.

43. Juc Victor. Diversificarea teoretică a conceptului de securitate în contextul transformărilor structurale de sistem postrăzboi rece. În: Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul evoluțiilor geopolitice regionale. Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM. Chișinău, 2016. 180p. pp.29-53. ISBN: 978-9975-9761-8-3.

44. Juc Victor. Evoluția sistemului electoral din Republica Moldova: alegeri parlamentare. În Materialele Conferinței științifice „Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționare a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova”. Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM. Ed. Tipografia Centrală. Chișinău, 2018. 148p. pp.7-24. ISBN: 978-9975-3201-0-8.

45. Juc Victor. Nihilismul juridic – o problemă reală a statului de drept contemporan. În: Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene. Centrul Editorial-Poligrafic al USM. Chișinău, 2022. 266p. pp.20-26. ISBN: 978-9975-3509-0-7.

46. Juc Victor. Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul adversităților geopolitice regionale. În: Studii naționale de securitate Nr.2/2, 2022. Chișinău, 2022. pp.22-38. ISSN: 2587-3822.

47. Juc Victor. Diacon Maria. Evoluția ideilor de unificare europeană: fundamente filosofice și coordonate instituționale. În: Revista de Filosofie,

Sociologie și Științe Politice. Nr.1/176 din 2018. Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM. Chișinău, 2018. pp.7-19. ISSN: 1957-2294.

48. Kratochvil J. Libertatea de exprimare. În: Convenția europeană a drepturilor omului ca parte integrantă a metodologiei judiciare – motivarea hotărârilor. București, 2016. p.55.

49. Legea Republicii Moldova nr.64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.117-118 din 09.07.2010. art.Nr.355.

50. Legea Republicii Moldova nr.148 din 09.06.2023 privind accesul la informațiile de interes public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.234 din 08.07.2023. art.Nr.410.

51. Legea Republicii Moldova nr.242 din 31.07.2023 privind Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării și privind modificarea unor acte normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.318-321 din 18.08.2023. art.Nr.566.

52. Legea europeană privind libertatea mass-mediei: Consiliul definitivează mandatul de negociere. 21 iunie 2023. <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/06/21/european-media-freedom-act-council-secures-mandate-for-negotiations/> (accesat la 17 martie 2024).

53. Legea Uniunii Europene privind libertatea mass-media, adoptată la data de 13 martie 2024 de către Parlamentul European și aprobată de Consiliul European în data de 26 martie 2024.

54. Lightroom (un)conference: vrem o campanie electorală fără violență psihologică. 28 noiembrie 2018. <https://www.undp.org/ro/moldova/press-releases/lightroom-unconference-vrem-o-campanie-electorala-fara-violenta-psihologica> (accesat la 28 martie 2024)

55. Recomandarea nr. R (99) 15 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la unele măsuri vizând reflectarea campaniilor electorale de către mijloacele de informare în masă, adoptată de Comitetul de Miniștri la 9 septembrie 1999.

56. Recomandarea CM/Rec (2007) 15 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre cu privire la unele măsuri vizând reflectarea campaniilor electorale de către mijloacele de informare în masă, adoptată de Comitetul de Miniștri la 7 noiembrie 2007.

57. Rezoluția Adunării Generale ONU 217 A. (III) din 10 decembrie 1948.

58. Rezoluția Adunării Generale ONU 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966, intrată în vigoare la data de 23 martie 1976.

59. Rezoluția Forumului mass-media din Republica Moldova – 2023. 05 decembrie 2023. <https://consiliuldepresa.md/index.php/ro/news/view/rezoluia-forumului-mass-media-din-republica-moldova-2023> (accesat la 04.04.2024)

60. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”. Legea Republicii Moldova Nr.315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.

Зима О.Т., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного права Національного юридичного університету імені
Ярослава Мудрого
м. Харків, Україна
ORCID: 0000-0003-4937-871X
e-mail: zima_ot2@ukr.net

ІМІГРАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ – НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ

IMMIGRATION LEGISLATION OF UKRAINE – DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Abstract. *The paper draws attention to the role and importance of immigration in overcoming the demographic crisis in Ukraine. The existing approach of the state to this issue is recognized as unconstructive. It is proposed to change it towards the formation of a favorable immigration regime that will ensure an increase in the flow of immigrants to the Ukraine. This requires an update of national immigration legislation. The author characterizes the current Law of Ukraine "On Immigration", identifies its main shortcomings. Justifiably the need to change the purpose of public administration of immigration processes, as well as the development of general principles and proposals for updating migration legislation in general and amending and supplementing the Law of Ukraine "On Immigration" in particular.*

Keywords: *immigration, immigrant, immigration permit, immigration quota.*

Метою дослідження є аналіз імміграційного законодавства України, виокремлення його вад та недоліків і розробка пропозицій стосовно удосконалення з метою інтенсифікації імміграції в Україну у повоєнний час.

Ступінь дослідженості цієї проблеми незначний. Питанням міграції присвячена низка наукових статей Н.П. Бортника, І.О. Грицай, О.А. Малиновської, С.Б. Чеховича та інших. Темам, пов'язаним з міграцією були присвячені дисертаційні дослідження В.І. Оліфіра та А.І. Супруновського. Разом з тим, при детальному аналізі цих робіт виявляється, що еміграція в Україну залишалась на периферії уваги авторів. Для прикладу наведемо останній підручник з Міграційного права, який вийшов у 2023 році. Його загальний обсяг сягає 260 сторінок, а питанням імміграції приділено менше 30 сторінок, тобто близько 10% усього тексту [1]. Таке співвідношення зберігається у більшості наукових робіт. Щодо питань оновлення імміграційного законодавства, яке відбулось у 2023 році, то вони ще не ставали предметом наукового обговорення.

Основний матеріал. Жодної миті не сумніваючись у перемозі України в триваючій війні, маю зазначити, що така перемога не розв'яже усіх проблем, які стоять перед нашою державою, а, навпаки, поставить нас перед необхідністю їх нагального вирішення. Одні з таких проблем будуть новими, зумовленими самою війною, інші відкладеними, тобто таким, які існували і

раніше, однак відійшли на задній план та продовжили своє неконтрольоване зростання.

На мій погляд, однією із основних проблем є жорстока демографічна криза. В період з 1991 по 2022 роки населення України скоротилось на 10 мільйонів чоловік, що складає 20%, і за даними Держкомстату на 1 січня 2022 року становило 41,16 млн. осіб. Згідно з прогнозами Ради ЄС, війна може призвести до подальшого скорочення населення на 24 – 33 %, залежно від її строку та обставин [2]. При чому очевидно, що таке скорочення відбудеться переважно за рахунок репродуктивної частини населення. Це призведе до ще більшого рівню старіння населення, який і так є дуже високим. За таких обставин можна прогнозувати подальше стріме зменшення населення нашої країни і скорочення його до середини сторіччя ще на 5 – 7 млн. осіб.

Аналізуючи згадану проблему Національний інститут стратегічних досліджень пропонує систему заходів щодо подолання негативного впливу війни на демографічну ситуацію. До їх числа належать: (а) підтримка та збереження державою соціальних зв'язків з українськими громадянами, що виїхали за кордон; (б) сприяння працевлаштуванню жінок у регіонах України; (в) створення належних умов безпеки життя й навчання дітей в усіх регіонах України та державний захист дітей-сиріт; (г) розв'язання проблем, зумовлених внутрішньою міграцією; (д) впровадження заходів, спрямованих на культурну інтеграцію внутрішньо переміщених осіб [3].

На нашу думку ці заходи можуть лише частково пригальмувати темп скорочення населення в нашій державі. Єдиним вагомим засобом протидії збезлюднення України залишається імміграція значної кількості населення. Безперечно вона має супроводжуватись культурною, соціальною та політичною інтеграцією прибулого населення.

Нині склалась прямо протилежна ситуація. Наведу лише один факт. На 2023 рік КМУ встановив квоту на імміграцію в Україну у розмірі 9203 чоловік, з них 57 чоловік – для осіб які 3 і більше роки прослужили в Збройних Силах України [4]. В той же час щороку за кордоном навчається близько 70 000 українців, при чому більшість з них не повертається в Україну [5]. Тобто, щороку дипломи іноземних вузів отримують 15 000 молодих українців і більше 10 000 емігрують з нашої держави. Відповідно, наш Уряд встановлює таку загальну квоту на імміграцію в Україну, яка нижча за обсяг щорічної еміграцію з нашої держави тільки студентів. Таку політику можна розцінити як форму самогубства держави.

Як повернення так і приплив насеення в Україну можливі лише за умови створення привабливого імміграційного клімату який складається з соціального, економічного та правового компонентів. Далі ми дамо оцінку останньому.

Окремі норми, що регламентують питання імміграції містяться в законах «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про закордонних українців», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та інших. Однак центральне місце в імміграційному законодавстві

займає Закон «Про імміграцію» [6], прийнятий у 2001 році. За 23 роки дії до нього було внесено 11 змін та доповнень. Вісім з них не мали сутнісного значення і пов'язані з узгодженням цього закону з перерахованими вище (усі вони були прийняті пізніше Закону «Про імміграцію») та протидії торгівлі людьми. Останнім часом внесені доповнення щодо надання права на імміграцію особам, що служать в Збройних силах України.

У 2023 році були внесені єдині значні за обсягом зміни, які дещо вплинули на зміст та структуру Закону. Вони перерозподілили повноваження між суб'єктами публічного адміністрування у цій сфері та частково оновили порядок надання дозволу на імміграцію і її документарне оформлення. Але і ці доповнення залишили загальний підхід до правового регулювання імміграції, сформульований у 2001 році, незмінним.

Існуючу модель юридично закріпленого механізму імміграції можна окреслити наступним чином.

1. Право на імміграцію мають лише особи, що належать до визначених законом груп (загалом 16).

2. Для десяти груп дозволу на імміграцію можуть надаватись лише в межах квот, які встановлюються КМУ щороку. Ці квоти є незначними і, згідно з розпорядженнями КМУ, складали в 2021 році – 9818 осіб, в 2022 році – 8488 осіб, а в 2023 році - 9203 особи.

3. Видача дозволу на імміграцію здійснюється в межах досить складного адміністративного провадження, гранична тривалість якого становить шість місяців.

4. Законом передбачено вісім підстав для відмови в видачі дозволу на імміграцію і їх перелік не є вичерпним.

5. Після в'їзду в Україну особа має отримати посвідку на постійне проживання в межах окремого адміністративного провадження. Адміністративним органом виступає виключно Державної міграційної служби України.

6. Законом передбачено десять підстав для скасування дозволу на імміграцію, при чому перелік не є вичерпним.

7. Надання соціальних гарантій та підтримки іммігрантам Законом не передбачені.

8. Шляхи та способи інтеграції іммігрантів в українське суспільство не встановлені.

Таким чином ми маємо справу з суто обмежувальним механізмом, який зорієнтований на контрольованість, запобігання та недопущення імміграції в Україну. Її обсяг нині складає не більше 0,02 відсотка населення України в рік, або ж 1 відсотка за 50 років. За таких умов імміграції не може жодним чином вплинути на демографічну ситуацію в Україні.

Для того щоб імміграція стала позитивним чинником подолання демографічної кризи необхідно:

1. відмовитись від встановлення обмежень для в'їзду в Україну іммігрантів які не потрапляють до визначених Законом груп (взагалі відмовитись від групування іммігрантів);

2. відмовитись або істотно збільшити щорічні квоти на імміграцію;
3. спростити адміністративне провадження щодо отримання дозволу на імміграцію та об'єднати два існуючих провадження в одне;
4. передбачити соціальні гарантії для іммігрантів;
5. забезпечити розповсюдження інформації про імміграцію.

Разом з тим корисність імміграції потребує не лише в'їзду в Україну іноземців а й їх інтеграцію в суспільство. Це має бути досягнуто шляхом: (а) покладенням на іммігрантів додаткових інтеграційних обов'язків; (б) встановленням контролю за їх виконанням; (в) забезпеченням можливості самоорганізації іммігрантської спільноти; (г) встановленням чіткого і зрозумілого порядку набуття громадянства України; (д) визначенням негативних наслідків для осіб, які не виконують інтеграційних обов'язків, до позбавлення права на імміграцію включно.

Запровадження цих новацій шляхом внесення змін до чинного Закону «Про імміграцію» видається дуже складним. Більш доцільно ухвалити новий закон, який визначить метою публічного адміністрування імміграційних процесів зростання кількості осіб, які переселяються в Україну.

Література

1. Міграційне право України : навч. посіб. / [Сопільник Р. Л. , Ковалів М. В. , Єсімов С. С. та ін.]. Львів : СПОЛОМ, 2023. 260 с.
2. Гірше за Голодомор: через вторгнення РФ Україна може втратити до 33% відсотків населення – дослідження NoBrainerData. URL: <https://prm.ua/hirshe-za-holodomor-cherez-vtorhnennia-rf-ukraina-vtratyt-do-33-vidsotkiv-naselennia-doslidzhennia-nobrainerdta/>
3. Соціально-демографічна ситуація в Україні: шляхи подолання наслідків війни. Потапенко В., Каплан Ю., Двігун А. та ін. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/sotsialno-demohrafichna-sytuatsiya-v-ukrayini-shlyakhy-podolannya>
4. Про встановлення квот імміграції на 2023 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7.02.2023 р. № 111р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennia-kvoty-immihratsii-na-2023-rik-a111r>
5. Щур М. Студентська імміграція з України: проблема чи можливість. Радіо свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29288946.html>
6. Про імміграцію : Закон України від 7.06.2001 р. № 2491-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>

Kaneva S¹, Associate Professor,
University of National and World Economy
Email:smarinova@mail.bg

TO THE CONTENT OF THE CONCEPT OF MEASURE IN LAW

Summary: *The measure of law is the concretization of legal meaning in the legal system, along with legal principle and legal interest. It reflects the substantive function of law to measure by setting the quantitative and qualitative possibilities of subjects in their access to legally significant goods.*

Key words: *concept of measure in law, content of the law, legal sense, legal principles, legal interest*

1.Introduction

Law is aimed at establishing and enforcing a value order in social relations. Meaning is the primordial that guides the laying down, the setting of social experience to the aim and purpose of law. The meaning of law coincides with the purpose of law and is present in every legal manifestation, in every legal fabric. Meaning is concretized in the measure of law. Within the philosophical-sociological justification of law, legal meaning is taken and concretized in concepts such as principle, interest, and the measure of law. These are contained in a compressed form in legal forms and set its socio-legal, argumentative nature. The legal measure contains the quantitative-qualitative parameters included in the legal possibilities for the subjects of law in their access to the goods of law. The legal measure reflects the fundamental property of law to measure in its quantitative-qualitative indicators and to be a criterion and container of rightness.

2.Approach to the study

The justification of law as a philosophical-sociological phenomenon with its functions passes through the search for its essential constituents, which in unity make up law as a legal, and not only legal phenomenon. The juridical is a unity of meaning, essence and content. Measure gives completeness and concretizes the content of law. Phenomenological and systematic approaches are necessary in explaining the essence, meaning and content of law, the legal measure. The legal axiological approach, which has a general methodological significance for legal science, is also applicable. Through values, law cognizes, evaluates, sets and modifies the social reality within the social, thus directing the behavior of subjects towards the legally obligatory embedded in the dimensions of the legal measure.

3.Nature of the legal measure

We maintain that law and legal measure, as a model of reality, are a relation to reality, not reality itself². A relation which is the product of social consciousness and spiritual activity, brought out in the forms of the legal measure. The measure of law is a form of transformation of reality, it contains a selective attitude and requirement

¹ This publication contains results from research financed by funds from a targeted subsidy for the Scientific Research Institute of UNWE under contract NID-NI-3/2021.

² Dachev, Lachezar, Uridicheski diskours, Ruse, 2004, Svida Publishing, p. 170.

towards it. The qualitative-quantitative parameters of the subjects' conceptual positions regarding the goods are the expression of anticipatory consciousness. The legal measure is added to social facts and dependencies to make sense of them in its own way. For the main role of the legal measure in the legal system is to make a transition to the existing, to 'turn' the existing in accordance with the due concrete legal sense.

Calculated on multiple behaviors, the measure of law is not intended for a single and isolated case, it is placed above the actual facts and functions as a model-pattern against which they are measured and to which they must conform¹. It brings stability with a clear object and content. For the law, the legal measure has a determining function because it prescribes and models typical features in relation to cases and subjects. The properties and behaviour it prescribes are abstract, model, ideal, it applies to concrete cases and subjects but is free and autonomous with respect to cases and subjects². In its qualitative-quantitative expression indicating the content of law, the legal measure has two functions. First, it is a model, a pattern, a due to be observed. At the same time, the legal measure is a criterion by which the correspondence between the regulated and the regulator is judged; it is the receptacle of rightness. In both cases, from due to existent and from existent to due, the legal measure has to achieve correspondence between them, to fulfill the legally due in the existent.

The measure of law contains the legal possibilities, obligations, prohibitions, imperatives of the subjects in their scope as requirements of what is due in law. They are the result of awareness of the utility of goods, of socially significant (useful, harmful) behavior, bear useful practical sense and build dependencies by virtue of which persons owe each other goods, actions, deeds. Its main function is to be an expression of a value-meaningful position towards goods and dependencies, assuming legal substance and legal force. The legal measure covers the whole law. It is a fundamental property of law which reflects the meaning, substance and content dimension of law to measure. Therefore, the measure of law is a scale that transcends the norm. The measure of law is not covered by norms alone, but encompasses all manifestations of the qualitative-quantitative possibilities of subjects in accessing the goods of law, the expression of the measured. The legal measure indicates the limit of what is legally permissible, it contains that content of the right, the transgression of which destroys the legal substance.

4. The legal meaning is specified in the legal measure

The legal sense is specified in principles, in interests in the measure of law. Law does not regulate needs and goods directly, it regulates them indirectly through values. Standards of a mutually shared notion of the importance of something in the human world, they add to reality, contain cognition, evaluation, interested attitude ,

¹ Mihajlova, Mihajlina, The Law - will, subjective, normative, social, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, 1993, p. 35..

² Mihajlova, Mihajlina, Theory of Law, 1996, Sofia: Universitetsko izdatelstvo “Sveti Kliment Ohridski”, p. 42.

demandingness, by which law directs behavior. They legitimize the essence of law, of principles, of interest, of measure, of norms and their legally binding dimensions.

In the case of the legal principle, the purpose-value is contained in a compressed form through the meaning expressing evolutionary social experience, moral phenomena of other social spheres that the law derives and objectifies. The principles of law are meaning-principles that law borrows from the purposes and values of other normative systems. They contain generalized useful experience and practice aimed at setting the purpose/value of law. Principles of law are determinative in laying down the norms and the normative in law because they indicate the level of civilisational experience reached, which law follows and incorporates in norms, in the dimensions of legal measure. The social element of law is present in the first place in its meaning, and principles are containers of legal meaning. Principles legitimize the primary meaning of law, but are not identical with values¹. They aim at answering the question of what values (goods) the law protects, covers. An example is modern constitutions, which show the development and particularization of the values (goods) that law covers and protects. Although some values have a material character and the term goods is traditionally used, are declared and affirmed as values -goals of the legal system. The principle is the meaning core in setting the objectives of and in law. The legal principle is the first step in establishing the unity and integrity of order, which is also a good. Measure itself is also a good².

Through the utilitarian meaning contained in the outcome (goods) of the principles, the values therein serve the legal order. Principles objectify the value of need directed to the subjects and order of the legal system. At a further meaningful level, legal interest through values and evaluations defines social phenomena as useful-harmful, permissible-impermissible. The interest sets the value of the need and the limit for its achievement in view of the requirements of the legal system turned to the human being. The legal interest has a broad content, determines the legal quality of the subjects of the order and their permissible access to the goods in the abstract. It is the hidden essence of law, therefore it has manifold forms and manifestations and is difficult to find in positive law. The interest may vary widely, but it is uniquely the value relation of the legal order to the good and is determined by the due result or state of affairs towards which the goal is directed, and therefore needs specification. The means that stands between the result and the end in the legal-sociological system is the legal interest. The dependence of the legal interest on the goal is not limited to mutual presumption. The legal result always exceeds the given goal. Through the content of law embedded in the dimensions of legal measure, law measures and directs the behavior of subjects. The legal measure is a concretization of the legal interest and serves the legal order by indicating the quantity inherent in a legal quality. The legal measure contains the legally distributed power of a good with respect to the positions of subjects. The criterion of the measure of law is the utility of the good directed to the individual consciousness of the subjects.

¹ Marinova, Sv. Principite na pravoto, Izdatelski komplekst – UNWE, 2011, p. 11.

² Mihajlova, Mihajlina, Pravoto – smisal, sianka, protivopolojnosti, Sofia, Akademichno Izdatelstvo „Prof. Marin Drinov“, 2001, p. 50.

The legal purpose and the legal remedy are correlative and mutually determinative. Law contains cumulatively different values that constitute both the end and the means to the good. The legal interest is essentially a determinable means to the end of law, and the end is contained in the principle. The legal interest is a value-legitimate, objectively superpersonal due-set for man relation of the legal order to the need (the good). The substance of legal interest is to be an intellectual means from the end (the good) to the desired end, which sets the limit of what is legally permissible. The criterion of legal interest is the goods, their principled use value. The concretized need directed to the useful result of the good in order to obtain a benefit from the subject is the essence of the measure of law. The measure of right contains, concretizes and measures the positive utility of goods, transformed and set in the form and scope of legal authority for the subjects of right. The ultimate reason for legal regulation is the use-value of goods. It is this which law, through the legal measure, sets and directs by legal means. The content of the legal measure, reduced to opposing or unidirectional positions of the subjects towards the legally relevant goods with their quantitative and qualitative dimensions, is the reason for legal regulation. The criterion of the legal measure is the purpose of the goods, which contains the properties of appropriateness, effectiveness, utility.

The concepts of interest and measure take away and concretize the meaning in the essence and content of law. Legitimately in them the emphasis is placed on legal subjects. Law regulates human conduct and has man as its ultimate end and cause, and man is dependent on goods. In the same sense, the notion of good has been explained in theories of law that rest on its functions. In this perspective, law is explained through its fundamental coordinates "goods and order". The legal principle contains the goal-good, the legal interest reflects the selected unified legal essence of the right, the objectified selected appropriate result in the protection of the goods of the right, also indicates the legally permissible limit for their achievement, it is indirectly - implicitly formulated. The dimensions of the legal interest are manifold, they are set indirectly by the expediency of the social relations which allow, protect, limit the goods of law. The legal interest is specified in the manifestations of the legal normative, in the content of the measure of the right. The dimensions of the legal measure are set directly by expedient actions and deeds aimed at the legally expedient result. The measure of law is specified in rights, duties, commands, prohibitions, legal imperatives.

5. Conclusion

The concepts of principle-interest and measure of law explain the fundamental meaning and operation of law. Each concept is taken down and concretized in the substantive-logical chain that constitutes the meaningful operation of law. In this order, the measure of law reflects the content of law to measure with clear qualitative and quantitative parameters for subjects for a group of social relations. In the legal measure the set archetypes and patterns of behavior of the joint life of people in relation to the exchange of goods find expression. Simultaneously with the primordial and eternal, the legal measure reflects the consciously evaluative and reality-altering nature of law. Through it, law finds a bridge to human sociality through concretized

legal possibilities in rights, duties, commands, prohibitions, and legal imperatives. These legal means are the substantive element in law, forming the essence of the legal measure that determines the each-his in the distribution and exchange of goods.

Koev Kr. G., Doctor of Political sciences
Senior Assistant Professor at the Department of Security
University of Ruse “Angel Kanchev”, Bulgaria

SECTION 3 PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BY PUBLIC ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN MODERN CONDITIONS.

THE STATE OF THE HUMAN RIGHTS PROTECTION IN THE FRAGILE COUNTRIES (INDEX 2022)

Introduction

In 2024, it will be 20 years since the first publication of the Failed States Index (FSI) by the non-governmental organization The Fund for Peace and Foreign Policy magazine. Through the created FSI, the Fund identifies a tool for assessing the pressures on the countries caused by existing problems in the fields of ecology, economy, politics, security, etc., as the increase in pressure leads to an increase in instability in the respective country. The term "failed state" was designed to highlight and draw attention to real risks that people would face if their states failed to address the factors and conditions measured by the index. When the Index was published in its issue for 2014, it was presented under a changed name - The Fragile States Index. [3] The experts from the Fund for Peace motivated their decision with the fact that the old name has attracted people's attention, but at the same time has shifted the focus from the main purpose to encourage discussions that support the increase in the people's security in all spheres of their life. [1]

The current paper interprets the interdependence between a country's average fragility index and its index of the rule of law and protection of human rights, using the latest edition of The Fragile States Index 2023 as an empirical base.

Theoretical background

There is no consensus on the exact definition of the concepts "failed state" and "fragile state". Some analysts describe the case of fragility as an erosion of the state capacity, characterized by a downward gradation of the state's ability to govern effectively, which in its most extreme form leads to a complete collapse of the state power.

It has to be pointed out that the concept "failed/fragile state" is not an official term in the international law. It indicates that a concrete country is undergoing a period of instability in some spheres of the public life and is in danger of potential problems in its governance. In many cases, the governments of the fragile states have lost the ability to provide basic public services or to protect their citizens from violence, either internally or externally. In some extreme cases, the fragile states

may experience civil war or massive displacement of people due to the actions of criminal networks or terrorist organizations. [2]

The term “failed stated” was created during the 1990s. According to Longley (2020) some events like revolution, legislative incapacity and military involvement in the politics could be common reasons for a state’s failure/fragility/collapse. [3]

The “fragile state” as an academic topic was introduced after the September 11 terrorist attacks. According to Patrick (2011) the fragile states are low-capacity and low-income countries in the developing world which present acute risks to the economies of their Western neighbours. In this sense, the fragile states share the same problems with the failed states but on a much smaller scale. [3]

According to Tyagi (2012) the fragile states possess the following characteristics: Conflict/post-conflict/crisis/war or political change with dynamics; Deteriorating government; Slow growth of GDP; Long-term diplomatic or economic instability. [3]

The OECD defines fragility as a combination of exposure to risk and insufficient capacity of the state to manage or mitigate those risks. The fragility can provoke violence, poverty, inequality, displacement, and environmental and political degradation. The OECD measures fragility on a spectrum of intensity of 5 dimensions (economic, environmental, political, security and societal) with inclusion in the edition of States of Fragility 2022 a sixth human dimension. Each dimension is represented by 8 to 12 indicators that measure risks and coping capacities of the state to risk mitigation. [4]

The Fragile States Index (FSI), introduced by the Fund for Peace, is based on the analytical platform Conflict Assessment System Tool - CAST [5] and comprises twelve risk indicators divided into 4 groups: *Cohesion indicators* - Security Apparatus; Factionalized Elites; Group Grievance; *Economic indicators* - Economic Decline; Uneven Economic Development; Human Flight and Brain Drain; *Political indicators* - State Legitimacy; Public Services; Human Rights and Rule of Law; *Social and cross-cutting indicators* - Demographic Pressures; Refugees and IDPs (Internally Displaced Persons); External Intervention. [6] Each of the indicators of pressure on the countries includes sub-indicators whose total number is 100. The evaluation of the indicators is done on a scale from 1 to 10, as 1 means low risk /stability/ and 10 - high risk /instability/. Index indicators present a snapshot which could be compared with the previous ones. In this way it can be established which conditions are improving or worsening.

As can be seen from the list of the indicators above, Human Rights and Rule of Law indicator occupies an equal place among all other indicators, taking into account the characteristics of the political regime (authoritarian or democratic) and the protection of basic human rights, such as freedom of speech, civil and political freedoms, etc. There is no substantial research on the interdependence between FSI and the extent of human rights protection, but it could be argued that countries with a high FSI have insufficient control over violence against their citizens or the high levels of poverty and marginalization among their populations which are evidences of

non-compliance with the basic human rights. In earlier UN conventions, the civil and political rights were treated separately from economic, social and cultural rights, but modern research examines them in a complex and traces their interdependence. [7]

Interdependence between the FSI and human rights protection in the fragile states

Having in mind the annual editions of the FSI, it is not difficult to establish a direct interdependence between a country's high FSI and its high Human Rights and Rule of Law index, i.e. the more unstable a country is, the more problematic it is to protect human rights in it. In the 2023 edition of the FSI, based on data for 179 countries for 2022, the 10 countries with the highest FSI are listed in Table 1 below:

Table 1

Countries with highest FSI and respectively highest index on the Human Rights and Rule of Law indicator – 2023 edition

	State	Place in the ranking	Total index	Index Human Rights and Rule of Law
	Somalia	1	111,9	9,0
	Yemen	2	108,9	9,6
	South Sudan	3	108,5	8,7
	Congo Democratic Republic	4	107,2	9,3
	Syria	5	107,1	9,1
	Afghanistan	6	106,6	8,7
	Sudan	7	106,2	9,2
	Central African Republic	8	105,7	9,1
	Chad	9	104,6	8,4
0	Haiti	10	102,9	8,7

Source: Fragile State Index powered by the Fund for Peace 2023.

<https://fragilestatesindex.org>

The data in the table clearly demonstrate that a high index of instability of a country signals problems in observing the rule of law and the protection of human rights. 6 of the countries in the top 10 on the FSI have serious problems with the protection of human rights, registering an index above 9 on a 10-point scale. In the 2023 edition of FSI we can see also some indicative examples of non-compliance with the human rights and the rule of law. For example, Iran ranks 40th in instability out of 179 countries with an overall index of 87.0, but ranks first in the Human Rights and Rule of Law indicator with an index of 9.9 out of 10. This means that the authoritarian regime in the country does not guarantees human rights protection and

respect. The situation is similar with North Korea - 38th place in the ranking and 9.4 index on the Human Rights and Rule of Law indicator. In the context of the war between Russia and Ukraine, a comment can also be made on the position of Russia, occupying 53rd place in the FSI, but registering an index of 9.3 on the Human Rights and Rule of Law indicator.

The data from the 2023 edition of the FSI about the countries with the highest index on the Human Rights and Rule of Law indicator is confirmed by the 2022 Annual Human Rights Reports. [8] In these reports the state of the human rights protection is commented in the light of the international law and the Universal Declaration of Human Rights. It is important to say that the countries with the highest Human Rights and Rule of Law Index in the 2023 edition of the FSI, mentioned above, are among the examples of the countries with the greatest problems in the area of human rights protection, commented in the Annual Human Rights Reports. First of all, the violence and causing death of innocent people by Russia during its war with Ukraine is commented on. A particularly indicative example mentioned in the Annual Human Rights Reports 2022 is about the brutality and violence of the regime in Iran in suppressing the peaceful protests in the country caused by the tragic death of Mahsa Jina Amini as a result of the actions of the so-called "moral police". In this case, the right of expression and religion of Iranians are severely violated. Next, the decree of the Taliban in Afghanistan, which forbids women employees of non-governmental organizations from working in their workplace, is commented on. This decree threatens millions of Afghans whose survival depends on humanitarian aid. The report for Syria describes how the regime continues to imprison, torture and kill political opponents, human rights defenders and journalists. Over 154,000 people remain missing or unjustly detained by the regime, ISIS and other parties to the conflict.

The concurrence of the data in the two reports cited above on countries with the highest levels of rule of law and human rights abuses shows that the FSI is a reliable tool for signaling the riskiest areas in a particular country that may pose a risk for the international security as well.

Not by chance, based on the data in FSI, in the spring 2022 the Biden Administration issued the Global Fragility Act's (GFA) directed to four priority countries - Haiti, Libya, Mozambique and Papua New Guinea, and one region - Coastal West Africa. The Fragile States Index (FSI) was critical in this selection process with its evidence-based quantitative data. The FSI will also be essential in the process of monitoring the GFA implementation. If the GFA's strategy is successful, it will become the norm in all U.S. foreign policy strategies for conflict-affected and fragile states.

Conclusion

In summary, the general conclusions of the 2023 edition of the FSI can be summarized, in confirmation of the empirical value of this instrument.

- According to FSI 2023, the five most fragile countries are Somalia Yemen, South Sudan, Congo Democratic Republic and Syria, With the exception of

South Sudan, which was not an independent country until 2011, and Syria, these countries have been among the top 20 most fragile since the FSI started in 2005, with protracted and recurrent crises, which don't allow a prospective democratic development.

- There is a growing erosion of the public confidence in the democratic institutions as well as an increase in the social and political polarization in both rich and poor countries across the globe, which causes a growth of the authoritarianism.
- In the past research, the state fragility has been interpreted as phenomenon that has to be mitigated in the developing world in order not to be spread to the rich countries. Nowadays, however, it can be stated that the fragility can flow both ways. Examples of this are that the war in Europe can lead to food crises in Africa and a pandemic can be easily spread from North to South. The fragility must be addressed everywhere with strategies for social and political cohesion and inclusiveness.

Literature

1. The Fund for Peace, <http://library.fundforpeace.org/blog-20140528-fsirenamed>.
 2. <https://study.com/academy/lesson/failed-state-overview-characteristics.html>
 3. Wong, Chi Swian. The past, the present and the future: A bibliometric analysis of failed/fragile/collapsed state research during 1990-2020. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frma.2022.720882/full>
 4. OECD (2022) "Adding the human dimension to the OECD fragility framework"; The OECD's States of Fragility data platform: <http://www3.compareyourcountry.org/states-offragility/overview/0/>.
 5. Fragile State Index powered by the Fund for Peace 2022. <https://fragilestatesindex.org/methodology/>
 6. Conflict Assessment System Tool-CAST/ <http://library.fundforpeace.org/cfsir1418>,
 7. Evans D.G. 2008. Human Rights and State Fragility: Conceptual Foundations and Strategic Directions for State-Building. Report prepared for the Ministry of Foreign Affairs, Government of Denmark.
- 2022 Country Reports on Human Rights Practices
<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices>

Ковбас І.В., доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,
м. Чернівці, Україна
ORCID: 0000-0001-7039-1586
ig.kovbas@chnu.edu.ua

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

APPEALING DECISIONS, ACTIONS OR INACTIONS RELATED TO THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE

Abstract. *The article examines the problem of appealing decisions, actions or inactions related to the election process. It is indicated that in the election process, controversial situations that require prompt resolution are inevitable, as the election process is a temporary and fleeting phenomenon. The Election Code of Ukraine guarantees the right to appeal decisions, actions or inactions related to the election process to the court or election commissions. It is emphasized that the judicial procedure for resolving election disputes has a priority character in comparison with the consideration of these disputes by election commissions. A comparative analysis of the norms of the Election Code of Ukraine and the norms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine was carried out in the part of the subject of the court appeal, which made it possible to follow up some problems related to the use of certain terms and constructions, which requires the introduction of changes in the mentioned normative legal acts in order to harmonize them, which will positively affect the mechanism of protection of the rights and legitimate interests of the subjects of the election process. Attention is drawn to the fact that the exact and unwavering observance by administrative courts of the norms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine during the consideration of disputes regarding legal relations related to the election process is an indispensable condition for ensuring their correct and prompt resolution in order to protect the rights, freedoms and interests of voters and other subjects of the election process.*

Keywords: *elections; election process; human rights; appeal of decisions, actions or inaction; Code of Administrative Procedure; Election Code of Ukraine.*

Конституційно визначена та закріплена система фундаментальних прав та свобод особи, чітке правове закріплення гарантій їх реалізації є важливим компонентом у формуванні громадянського суспільства. Наявність належного правового механізму забезпечення реалізації суб'єктивних прав людини дає підстави вважати такі права дієвими, захищеними та включити їх до правового статусу особи.

Змістовний аналіз норм Конституції України свідчить, що конституційне регулювання інститутів безпосередньої демократії зорієнтоване на виокремлення механізмів формування громадянського суспільства та реалізації

правосуб'єктності народу з метою: забезпечення імплантації в державно-правову дійсність інтересів громадян, їх (інтересів) узгодження та координації; забезпечення прояву волі народу, як через формування представницьких органів держави і прийняття ними відповідних рішень, так і через прийняття рішень безпосередньо громадянами [7, с. 138-142].

У правовій державі вибори покликані гарантувати волю народу та є обов'язковими елементами демократичного суспільства. Вибори є невід'ємним елементом суспільно-політичного життя. Від процесу захисту гарантованого ст. 71 Конституції України загального, рівного і прямого виборчого права залежить ступінь демократизму політичного режиму. Обмеження доступу до оскарження рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, яким допущено порушення виборчих прав, свобод або законних інтересів громадянина, означає перехід до авторитарних методів здійснення влади.

Прийняття Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) забезпечило цілісне уніфіковане законодавче регулювання підготовки і проведення виборів, сприяло більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільності виборчого законодавства, дотриманню основних засад демократичних виборів, подальшому утвердженню демократичного режиму в Україні [9, с. 148-163].

Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності у межах виборчого процесу, по-перше, забезпечує інтерес окремої особи щодо захисту порушеного права чи законного інтересу; по-друге, забезпечує виправлення недоліків у роботі органів публічної влади, сприяє попередженню порушень законності, дає можливість врахувати точку зору окремої особи в управлінні державою [5, с. 315-318].

Теоретико-правове дослідження окремих аспектів захисту виборчих прав громадян, проблеми адміністративного та судового (у порядку адміністративного судочинства) оскарження рішень, дій та бездіяльності у виборчому процесі висвітлені у працях багатьох українських науковців та практиків, зокрема: Авер'янова В.Б., Бакумова О.С., Барабаша Ю.Г., Бачерікова О.В., Бородіна І.Л., Буроменського М.В., Веніславського Ф.В., Жушмана М.В., Зеленцова А.Б., Кальченко С.В., Ківалова С.В., Ключковського Ю.Б., Колісника В.П., Кривенко Л.Т., Орзіх М.П., Перепелюка В.Г., Погорілка В.Ф., Самсіна І.Л., Сердюка О.В., Смоковича М.І., Ставнійчук М.І., Стукаленка В.А., Тешенко Т.В., Тодики Ю.М., Фрицького О.Ф., Шаповала В.М. та інших.

Однак, після введення в дію ВКУ, проблематиці оскарження рішень, дій чи бездіяльності у виборчому процесі не приділено належної уваги, а тому ґрунтовні наукові напрацювання в цьому напрямі поки відсутні.

Мета дослідження полягає у дослідженні механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу в Україні, пошуку оптимальних шляхів усунення прогалин у адміністративному судочинстві щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, викладення власного бачення механізмів захисту особи та поновлення її прав у виборчому процесі.

Неправильне застосування норм виборчого законодавства або їх порушення є підставою виникнення виборчого спору, для вирішення якого

необхідне втручання ззовні, а саме держави в особі відповідних органів. Завданням цих органів є захист суб'єктивного права шляхом застосування норм права, тобто шляхом приведення фактичної поведінки суб'єктів у відповідність до її правової моделі [5, с. 315-318].

Оскарження порушень виборчих прав має важливе значення, оскільки зачіпає конституційні політичні права. При вирішенні виборчих спорів відбувається безпосередній захист громадянами свого гарантованого Конституцією України права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами виборчого процесу своїх суб'єктивних прав [5, с. 315-318].

Розгляд виборчих спорів обумовлено правовою природою цих юридичних конфліктів. Справи з вирішення виборчих спорів торкаються інтересів всього суспільства, оскільки від рішення по них залежить реалізація конституційного права громадян обирати та бути обраними. Правова природа виборчого спору визначається публічно-правовим характером виборчих правовідносин, оскільки вони формуються в особливій сфері суспільного життя, що визначає начала, які лежать в основі формування органів державної влади та місцевого самоврядування та регулюються конституційно-правовими нормами [5, с. 315-318].

В українському виборчому законодавстві склалася багаторівнева система вирішення спорів, що виникають у виборчому процесі (оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу до адміністративного суду, Центральної виборчої комісії, окружної та територіальної виборчих комісій) (ст. 65 ВКУ) [2]. Водночас вважається, що така складна багатоінстанційна система є одним з недоліків у вирішенні виборчих спорів в Україні, адже завжди існує побоювання та реальний ризик звернутися до неналежного органу та втратити змогу захистити своє право [5, с. 315-318; 6, с. 157-167].

Як зазначалося, ВКУ гарантує право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу до суду або до виборчих комісій. При цьому судовий та адміністративний порядок вирішення виборчих спорів відрізняються колом суб'єктів, які мають право на оскарження, предметом оскарження, порядком розгляду заяв, юридичними наслідками прийнятих рішень.

На відміну від багатьох країн, де передбачено, що лише після оскарження в адміністративному порядку можна звертатися до суду, Конституція України і ВКУ гарантують можливість безпосереднього звернення до суду. Отже, особа має право самостійно визначати, який механізм захисту виборчих прав їй використати [8, с. 195-201].

Разом з тим, слід мати на увазі, що судовий порядок вирішення виборчих спорів має пріоритетний характер у порівнянні із розглядом цих спорів виборчими комісіями. Пріоритетність судової процедури, зокрема, проявляється і у тому, що рішення виборчої комісії вищого рівня може бути оскаржене до суду. Крім того, у ВКУ сказано, що, якщо «за адміністративним позовом судом відкрито провадження і тим самим суб'єктом з того ж питання і

з тих же підстав подано скаргу до виборчої комісії, виборча комісія після отримання повідомлення суду про відкриття провадження припиняє розгляд скарги» (ч. 5 ст. 63 ВКУ).

Більше того, ВКУ передбачив випадки, коли лише суд може розглядати виборчий спір (ч. 2 ст. 64 ВКУ) [2].

Становлення правового інституту адміністративної юстиції в Україні, набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стали одними з інтегративних факторів у формуванні та становленні адміністративно-процесуальної форми забезпечення неухильного дотримання й захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, прав та охоронюваних законом інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів публічного адміністрування [1; 7, с. 138-142].

Частина 1 ст. 55 Конституції України гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення ст. 55 Конституції України, вирішивши, що «кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права й свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод» [4]. Це положення виступає важливою юридичною гарантією реалізації політичних прав, що розглядаються.

Оскільки звернення до суду за захистом виборчих прав має особливу правову природу, законодавцем, у зв'язку з необхідністю більш чіткого й системного регулювання цих правовідносин, виокремлено відповідні статті закону (статтями 273-279 КАС України встановлено особливості розгляду виборчих спорів адміністративними судами, норми вказаних статей є спеціальними порівняно з іншими нормами Кодексу) [9, с. с. 148-163].

Цвіркун Ю.І., провівши детальний аналіз положень КАС України щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності у виборчому процесі та практику їх вирішення, дійшов обґрунтованого висновку, що чинне адміністративне законодавство виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов'язаних із виборами. Визначений порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства перешкоджає дієвому судовому контролю за легітимністю встановлення результатів виборів після їх завершення. Механізм відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів відповідних процесів поза їх межами у законодавстві не передбачений [9, с. с. 148-163].

Аналіз судової практики розгляду та вирішення адміністративними судами справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності у виборчому процесі свідчить про наявність випадків неоднакового застосування норм матеріального та процесуального права під час розгляду й вирішення

відповідних публічно-правових спорів [9, с. с. 148-163]. Саме тому доцільно порівняти вимоги норми ВКУ та норми КАС України.

ВКУ та КАС України мають однакову юридичну силу, як чинні закони України, тому практичне вирішення суперечностей, що існують між ними, ускладнене. При вирішенні зазначених колізій слід виходити із тої позиції, що згідно правового принципу застосування законодавства серед нормативно-правових актів однакової юридичної сили пріоритет має той, що прийнятий пізніше.

КАС України – це законодавчий акт, що був спеціально розроблений для захисту і забезпечення прав, свобод та інтересів громадян та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної влади, у тому числі у такій специфічній сфері правовідносин, як виборчий процес [5, с. 318-318]. Щоб уникнути колізій норм права та непорозумінь у правозастосуванні, зокрема конфлікту юрисдикцій, на думку Цвіркун Ю.І., правила оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності будь-якого суб'єкта владних повноважень мають регулюватися виключно нормами процесуального права і не дублюватися у нормах матеріального права відповідних законодавчих актів [9, с. 87-91]. Можливо саме для того, аби уникнути неприпустимої конкуренції правових норм, частина 2 ст. 63 ВКУ встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, до суду, а також розгляд та вирішення справ судом здійснюються в порядку, визначеному КАС України.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки: точне та неухильне додержання адміністративними судами норм КАС України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, є неодмінною умовою забезпечення їх правильного і швидкого вирішення з метою захисту прав, свобод та інтересів виборців та інших суб'єктів виборчого процесу. Безсумнівною ознакою демократично проведених виборів є гарантування законодавством можливості оскарження порушень виборчих процедур. Проведення у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності у виборчому процесі є одним із видів проваджень в адміністративному процесі.

Література

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. від 23.07.1996. № 30.
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. Голос України від 28.12.2019. № 251.
3. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Голос України від 23.08.2005. № 158.
4. Рішення КСУ № 9-зп від 25 грудня 1997 року. Офіційний вісник України від 22.01.1998. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#Text> (дата звернення: 08.05.2024).

5. Афанасьєва М.В. Особливості реалізації права на судове оскарження в межах виборчого процесу. Актуальні проблеми держави і права. 2006. Вип. 29. С. 315-318.

6. Павшук К.О. До питання про умови реалізації принципів виборчого права та можливість оскарження їх порушень. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2017. Вип. 1. С. 157-167.

7. Розум І.О. До питання місця провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму у структурі адміністративного процесу. Право і суспільство. 2011. № 6. С. 138-142.

8. Скочиляс-Павлів О. В. Аналіз механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2021. № 4. С. 195-201.

9. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації, як Центральна виборча комісія. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 41(2). С. 87-91.

Козаченко Р. А., викладач кафедри соціально-гуманітарних наук
Донецького державного університету внутрішніх справ
м. Кропивницький, Україна
ORCID: 0009-0001-0643-3945
kozak9409@gmail.com

ЗАГРОЗИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛІТАРИЗМУ В УМОВАХ ДЕМОКРАТІЇ

THREATS AND PERSPECTIVES OF ELITISM IN DEMOCRACIES

Abstract: *Elitism persists in contemporary society, posing threats to democracy. It fosters inequality in power access, distribution, and societal development. Elites detach from citizen needs, fostering corruption and social unrest. Historical and modern examples illustrate elitism's detrimental impact, including political dynasties and corporate influence. Future risks include heightened inequality and social instability. Combatting elitism demands transparency, equitable governance, and civic empowerment to uphold democratic principles.*

Key words: *elitism, democracy, social inequality, power, corruption, politics, civil society, transparency, stability.*

Для сучасного соціального буття все ще притаманне існування феномену елітаризму. Як соціальне явище, яке характеризується виокремленням та привілеюванням деяких соціальних груп, що наділені чи то формальною, чи то реальною владою, впливом у суспільстві – мають вищий соціальний статус,

ексклюзивні права – елітаризм може мати прояви у найрізноманітніших сферах життя: економіка, культура, освіта і, насамкінець, політика.

Соціально-філософська концепція, елітаризму закладає поділ суспільства на еліту і масу. Політологічна концепція, яка акцентує увагу на владних відносинах, також передбачає наявність двох сторін: керуючих та керованих. Взаємини між ними характеризуються асиметричністю, так як кількісно малочисельна група керівників здійснює істотний вплив на життя кількісно чисельних пересічних громадян. Ця керуюча меншість і є елітою. В широкому політологічному контексті цим терміном позначають відносно замкнутий суспільний прошарок, що контролює його основні політико-економічні та культурні ресурси.

Одним із вчених, які досліджували проблеми елітаризму в умовах демократії, є Роберт Міхельс. У своїй роботі «Політичні партії: дослідження демократії на основі синтезу організаційної теорії» висловив концепцію «закону залежності збігу», відомого також як «закон залежності олігархії», де він стверджував, що навіть у демократичних організаціях влада невблаганно концентрується в руках еліти.

Українські вчені також звертали увагу на це питання. Наприклад, політолог Іван Липсиць, який досліджував українське суспільство та політичні процеси, аналізував елементи елітаризму української демократії. Також варто згадати українських політологів і соціологів, які активно досліджують питання демократії та елітаризму українського суспільства, таких як Олексій Гарань та Юрій Шевченко.

Умови розвитку суспільства в рамках правової держави передбачають функціонування демократичного політичного режиму, за якого єдиним джерелом влади визнається народ, а сама влада здійснюється за його волею і в його інтересах. Демократія неможлива без перманентного підтримання балансу між правами та відповідальністю, але елітаризм, може порушити цей баланс та похитнути підвалини демократії.

Насамперед, елітаризм, як явище, породжує нерівність в доступі до здійснення влади, розподілу ресурсів та визначення векторів розвитку суспільства. В умовах демократії кожному громадянину має бути надано рівні можливості для участі у політичному процесі. Але елітарні структури мають можливість перешкоджати цьому, концентруючи владу, встановлюючи нерівні правила гри, що заперечуватиме принципи рівності та справедливості.

Ще однією загрозою, яку створює елітаризм в умовах демократії, є сприяння корупції та недостатній прозорості. Елітарні групи прагнуть використати свій вплив для створення собі переваг в умовах конкуренції шляхом використання корупційних схем. Такий стан речей негативно відображається на довірі громадян до інститутів державної влади та делегітимус інститути демократичні.

Насамкінець, еліти, що не представляють суспільство у всій його різноманітності, відокремлюються від реальних проблем та потреб громадян,

породжують дійсність у якій ігноруються інтереси широких мас населення, загострюються соціальні конфлікти.

Історія показала нам, як елітарні структури ставали причиною серйозних проблем в суспільстві. Прагнення елітарних структур до збереження своєї влади, привілеїв і впливу, до обмеження доступу до політичної влади для громадян, призводило до соціальних вибухів, революцій та воєн. Сучасність також не позбавлена прикладів деструктивного впливу елітаризму в умовах демократії. Це і вплив корпоративних лобістів на прийняття політичних рішень, що відхиляє фокус уваги від потреб громадян до інтересів великих компаній. Це і феномен «політичних династій», де владні посади розподіляються між близькими та передаються «у спадок» від покоління до покоління у вузьких сімейних колах, що підриває основоположні демократичні принципи рівності і справедливості.

Одним з ймовірних сценаріїв у майбутньому може бути подальше зростання елітаризму у зв'язку зі зростанням нерівності в суспільстві. Якщо ресурси та влада будуть концентруватися в руках обмеженого кола осіб, це може призвести до поширення безпорадності та невдоволеності серед широких мас населення, що загострить соціальні конфлікти та підірве стабільність суспільства.

Для забезпечення стійкості демократичних інститутів необхідно активно протидіяти елітарним тенденціям та сприяти розбудові справедливого та рівного суспільства. Зміцнення механізмів прозорості, підтримка громадянського суспільства, забезпечення ефективної системи влади та розвиток освіти - це лише деякі з можливих шляхів боротьби з елітаризмом та забезпечення стабільності та розвитку демократії.

Література

1. Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
2. Bartels, L. M. (2016). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.
3. Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Harvard University Press.
4. Stiglitz, J. E. (2015). *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them*. W. W. Norton & Company.
5. Saez, E., & Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. W. W. Norton & Company.

Коломоєць Т.О., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент
НАПрН України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету
Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна
ORCID 0000-0003-1101-8073
T_deputy@ukr.net

ЗВІЛЬНЕННЯ З ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ЗА СІМЕЙНИМИ ОБСТАВИНАМИ У ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ПРАКТИКА ТЛУМАЧЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПІРНИХ ПИТАНЬ

DISMISSAL FROM MILITARY SERVICE FOR FAMILY REASONS DURING THE PERIOD OF MARTIAL LAW IN UKRAINE: THE PRACTICE OF LEGISLATIVE INTERPRETATION AND JUDICIAL REVIEW OF DISPUTES

Abstract: *The article analyses the grounds for discharge of servicemen from military service during the period of martial law. The author notes that among such grounds, «family circumstances» occupy a prominent place. The list of «family circumstances» is enshrined in several legal acts of different legal force. It is noted that although the list of family circumstances is quite extensive and covers a significant number of different life situations, and its content is quite clear, in practice there are often cases of different interpretation. Unfortunately, the «defects» in the interpretation of the provisions of the current legislation on the recognition of certain «family circumstances» as sufficient for the dismissal of a person from military service during the period of martial law in the country create «threats» to the exercise of the rights of servicemen, the exercise and protection of their private rights, «threats» to their families, and the exercise and protection of public interests when adopting administrative acts (as a response to reports from servicemen). This state of affairs «complicates» law enforcement in the area of public service relations, gives rise to public law disputes related to the relevant area of relations, and creates a «threat» to the balance of public and private interests during the period of martial law in the country. The author analyses the most common «defects» in the interpretation of the provisions of current legislation in terms of defining «family circumstances» as grounds for discharge from military service and formulates recommendations for their possible elimination.*

Key words: military service, serviceman, family circumstances, dismissal, legislation, interpretation, court practice, legal regime of martial law, public law dispute.

Актуальність. В умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні роль і значення військової служби як різновиду публічної служби не тільки не зменшується, а й навпаки істотно актуалізується задля забезпечення відсічі

зовнішній збройній агресії, захисту територіальної цілісності та незалежності держави. Водночас, людський фактор обумовлює можливість появи обставин, які унеможливають перебування особи на військовій службі, що актуалізує питання унормування підстав для звільнення з військової служби у період дії правового режиму воєнного стану у державі, із тим, щоб забезпечити баланс між приватними інтересами військовослужбовця (оскільки мова йде про сімейні обставини) та публічним інтересом, на забезпечення якого й зорієнтована військова служба. Важливим є забезпечення «високої якості» положень чинного законодавства у частині фіксації підстав для можливого звільнення військовослужбовців з військової служби в особливий період за сімейними обставинами для держави, із тим, щоб унеможливити різноваріативні підходи щодо тлумачення його положень, формування різної практики правозастосування, в т.ч. й судової практики стосовно розгляду спірних питань у зазначеній сфері суспільних відносин, оскільки у протилежному випадку під загрозою опиняються не тільки правовий статус військовослужбовця, права і свободи особи, його сім'я, але й держава та суспільство в цілому. Відповідна проблематика істотно актуалізується як продовженням дії правового режиму воєнного стану в Україні у зв'язку із повномасштабним збройним зовнішнім вторгненням, але й оновленням численних положень чинного вітчизняного законодавства у частині засад військової служби у період дії відповідного особливого правового режиму, в т.ч. й стосовно визначення підстав для звільнення з військової служби у зазначений період, а також формуванням судової практики щодо розгляду відповідної категорії спірних справ. Все це вимагає поглибленої уваги стосовно дослідження відповідних нормативно-правових положень, виокремлення їх проблемних питань, в т.ч. й пов'язаних із «якістю» як нормативно-правових положень, так і практики їх тлумачення та застосування, а також за підсумками такої роботи із формулюванням рекомендацій щодо вдосконалення змісту відповідних положень законодавства, уніфікації правозастосування, що і є метою цієї роботи. Ступінь дослідження відповідного питання варто розглядати, із умовним поділом його на декілька частин, а саме: з одного боку, проблематика права військової служби, в т.ч. й підстав для її звільнення, привертають увагу вчених-юристів, проте у поле зору, в основному, потрапляють або ж лише положення чинного законодавства, або ж суто теоретичні питання, пов'язані із визначенням особливостей відповідного різновиду публічної служби (наприклад, роботи А.Берлача, В. Пашинського, І. Мацелюх, Н. Литвин тощо), з іншого боку, в наявності роботи юристів-практиків, присвячені аналізу окремих спірних справ, безпосередньо пов'язаних із військовою службою, в т.ч. й публічно-правових спорів з питань звільнення з публічної служби, які вже розглянуті в порядку адміністративного судочинства (наприклад, роботи В. Поліщука, О.Марченка, І.Тодорович та ін.). Не зважаючи на наявні кількісні показники відповідних тематичних робіт, все ж таки і до цього часу це питання не втрачає актуальності й наявні проблеми правозастосування все ж таки свідчить про потребу оновлення наукового

базису для удосконалення як положень чинного законодавства, так і формування уніфікованої практики його застосування.

Варто почати з того, що підстави можливого звільнення особи з військової служби за сімейними обставинами передбачені у декількох чинних нормативно-правових актах. Так, згідно із ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» передбачено, що «в умовах дії звичайного правового режиму» («стандартна, базова модель») не підлягають призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані у разі наявності «певних сімейних обставин», а саме: «... на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років», «жінки та чоловіки, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років», «... жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину з інвалідністю віком до 18 років», «... жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину, хвору на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність», «... жінки та чоловіки, на утриманні яких перебуває повнолітня дитина, яка є особою з інвалідністю I чи II групи», «... усиновителі, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, на утриманні яких перебувають дітисироти або діти, позбавлені батьківського піклування, віком до 18 років», «... зайняті постійним доглядом за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), які за висновком медико-соціальної експертної комісії чи лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного догляду», «... які мають дружину (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи за умови, що такі особи з інвалідністю не мають інших працездатних осіб, зобов'язаних відповідно до закону їх утримувати», «... опікуни особи з інвалідністю, визнаної судом недієздатною; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю I групи; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд», «... жінки та чоловіки, які мають неповнолітню дитину (дітей) і чоловіка (дружину), який (яка) проходить військову службу за одним із видів військової служби, визначених частиною шостою статті 2 Закону

України "Про військовий обов'язок і військову службу"» [1]. Акцент на врахування «певних сімейних обставин» зроблено законодавцем і у випадку дії «особливого правового режиму», а саме «... призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають також: «... жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час проведення антитерористичної операції з числа: військовослужбовців або працівників утворених відповідно до законів України військових формувань, що захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення; працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та загинули або пропали безвісти під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення; осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, за умови що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів; осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, але в подальшому такі добровольчі формування не були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, і виконували завдання антитерористичної операції у взаємодії з утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами; жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також під час забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану» [1]. Хоча мова йде про «перепони для призову», тобто має місце «опосередковане унормування» підстав, які унеможливають перебування особи на військовій службі «за сімейними обставинами», їх цілком можна вважати такими, що корелюють із підставами, які унеможливають подальше перебування особи на військовій службі. Тобто, мова йде про те, що «сімейні обставини» можуть відігравати

роль «перепони» як для початку («практичної реалізації»), так і продовження проходження особою військової служби.

У ст. 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» закріплені вже підстави для можливого звільнення особи з військової служби, серед яких свої чільне місце посідають і т.зв. «сімейні обставини» (із уточненням, що вони поширюються на період дії правового режиму воєнного стану), а саме: « ... г) через такі сімейні обставини або інші поважні причини (якщо військовослужбовці не висловили бажання продовжувати військову службу): у зв'язку з вихованням дитини з інвалідністю віком до 18 років; у зв'язку з вихованням дитини, хворої на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитини, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), що підтверджується відповідним медичним висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я; у зв'язку з наявністю дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи; у зв'язку з необхідністю здійснення опіки над особою з інвалідністю, визнаною судом недієздатною; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю I групи; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд; військовослужбовці-жінки - у зв'язку з вагітністю; військовослужбовці-жінки, які перебувають у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також якщо дитина потребує домашнього догляду тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку; один із подружжя, обоє з яких проходять військову службу і мають дитину (дітей) віком до 18 років; військовослужбовці, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років; перебування на утриманні військовослужбовця трьох і більше дітей віком до 18 років; якщо їхні близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у

Донецькій та Луганській областях, а також під час забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану» [2]. Як бачимо, фактично має місце «дублювання» положень у різних законодавчих актах, із одночасною їх деталізацією у ряді підзаконних актів, серед яких: Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затверджене Указом Президента України від 10.12.2008 року №1153/2008, Інструкція про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затверджена Наказом Міністра оборони України від 10.04.2009 року № 170, Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2013 року № 413 «Про затвердження переліку сімейних обставин та інших поважних причин, що можуть бути підставою для звільнення громадян з військової служби та із служби осіб рядового і начальницького складу» тощо. «Сімейні обставини» виокремлюються із можлива підстава для звільнення особи з військової служби не тільки у мирний період, але й у період дії правового режиму воєнного стану. Більше того, детальний аналіз відповідних положень свідчить про те, що такі підстави умовно можна назвати «комплексними», «складними», бо передбачається одночасна наявність декількох складових юридичного складу як сукупності юридичних фактів. Так, наприклад, п. «г» ч. 2 ст. 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу передбачає, що в наявності мають бути: а) наявність сімейної обставини; б) відсутність бажання військовослужбовця продовжувати військову службу («... якщо військовослужбовці не висловили бажання продовжувати військову службу»); в) подання рапорту безпосередньому керівнику, із зазначенням підстави для звільнення та наданням документів, які підтверджують її наявність.

Аналіз запропонованих переліків «сімейних обставин» свідчить про те, що вони є достатньо змістовними, враховують різні життєві ситуації і, на перший погляд, є достатньо визначеними, зрозумілими. Проте, аналіз тематичних джерел дозволяє з упевненістю стверджувати про значну кількість спірних ситуацій, які виникають у зв'язку із звільненням з військової служби, про наявність значної кількості судових справ, безпосередньо пов'язаних із розглядом відповідної категорії справ. З чим це пов'язано? Все це зумовлене, насамперед, різотлумаченням положень чинного законодавства стосовно підстав можливого звільнення військовослужбовців у період дії правового режиму воєнного стану. Серед найпоширеніших практик: а) «штучно звужене» на рівні військових частин тлумачення положень «... наявність дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи» (абз.5 п.п.«г» п.2 ч.4 ст.26 Закону) й із відмовою у звільненні у разі наявності у дружини (чоловіка) інвалідності III групи, що слугує підставою для задоволення позовів військовослужбовців (наприклад, постанови 2 ААС від 06.11.2023 у справі № 480/2196/23, 6 ААС від 28.09.2023 у справі № 620/4420/23, від 23.10.2023 у справі №580/4373/23, 5 ААС від 13.09.2023 у справі №420/6276/23, 8 ААС від 24.11.2023 у справі №140/12873/23 тощо); б) встановлення безпідставних вимог

стосовно додаткового набуття військовослужбовцем статусу «одинокого батька» у разі « ... коли військовослужбовець самотійно виховує дитину віком від 21.12.2023 у справі №380/8727/23); в) відсутності доказів потреби « ... постійного догляду за особою з інвалідністю I групи» (абз. 7 п. «г» п. 2 ч. 4 ст. 26 Закону), із помилковим ототожненням понять «постійний догляд» та «догляд дома»; г) різноваріативність тлумачення положень «проживання осіб однією сім'єю» у випадку «...перебування на утриманні військовослужбовця трьох і більше дітей віком до 18 років» (абз. 7 п. «г» п. 2 ч. 4 ст. 26 Закону), д) подання «спрощеного» пакету документів, які підтверджують наявність відповідних сімейних обставин; е) порушення процедурних вимог стосовно подання «рапорту по команді» тощо. Все це й обумовлює відмову або ж бездіяльність командирів у вирішенні питань звільнення військовослужбовців за «сімейними обставинами» й вирішенні спірних питань в адміністративних судах, «посилюючи навантаження» як на відносини військової служби, так і діяльність адміністративних судів. Висновки. Навіть з огляду на «достатню якість» чинного законодавства у частині фіксації «сімейних обставин» як підстав для звільнення з військової служби, саме завдяки «дефектності» процедури їх тлумачення та застосування, зумовлену, насамперед, суб'єктивним розсудом під час прийняття адміністративного акту, й виникає «загроза» для реалізації права військовослужбовця на звільнення й формування судової практики розгляду відповідної категорії справ, що об'єктивно зумовлює потребу посилення роз'яснювальної (експертної, фахової інтерпретаційної, коментуючої, із аналізом типових справ та рекомендаціями для застосування) роботи як серед потенційних суб'єктів прийняття адміністративних актів щодо звільнення військовослужбовців з військової служби за сімейними обставинами, так і серед військовослужбовців.

Література

1. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>. Дата. 05.05.2024
2. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> Дата. 05.05.2024

Kolpakov V. K., Doctor of Law, Professor
 Head of the department Constitutional and Administrative Law
 Zaporizhzhia National University.
 Zaporozhye, Ukraine
 ORCID: 0000-0002-8580-3261
 e-mail: v.k.kolpakov@gmail.com

HUMANITARIAN STANDARDS AD HOC MARTIAL LAW IN UKRAINE

Abstract. *The article was prepared with the aim of systematically understanding the standards of humanitarian law as a means of protecting the most vulnerable population groups during conflicts and reducing human suffering associated with war.*

The initial position of the author is based on the understanding of humanitarian standards: a) one of the generating of humanitarian law; b) the basis of competence of subjects operating in the field of humanitarian law; c) a normative basis for the formation of relations in the area of humanitarian law.

The methodology used in this work is harmonized with the principle, according to which the application of one or another method cannot be reduced to a single formula, and specific research technologies (procedures of analysis, comparison, systematics, periodization, etc.) vary depending on the nature of the research subject and its purpose.

Its application made it possible to determine in the institute of humanitarian standards the specific mechanism of their action in the conditions of martial law in Ukraine.

The subject of the author's analysis was, firstly, the components of this mechanism: a) norms and normative acts; b) organizational subjects of public administration; c) public collective entities; d) individual persons; secondly, the functions of the mechanism: a) the function of realizing the status of persons missing under special circumstances; b) the function of searching for persons missing under special circumstances.

Special attention is focused on the consideration of the provisions of the Instruction on the procedure for the implementation of the norms of international humanitarian law in the Armed Forces of Ukraine as an act of implementation of the standards of international humanitarian law in the Ukrainian legal space.

Keywords: *armed conflict; genetic contour; Geneva Convention; Human Rights; humanitarian diplomacy; humanitarian law; humanitarian standards; legal space; martial law; the occupying power.*

Content of the study. *Humanitarian standards are one of the generating of humanitarian law, which are based on the competence of subjects in relations that arise as a result of the norms of this law.*

Reference publications define humanitarian law as a part of international law that establishes rules and regulations for the protection of the rights and dignity of

people in armed conflicts. It is also known as the law of war or international humanitarian law (abbreviated as IHL). Humanitarian law governs the conduct of armed conflicts, including the protection of civilians, prisoners of war, the wounded and sick, and the provision of humanitarian assistance. Its norms prohibit the use of certain types of weapons and methods of warfare. The main sources of humanitarian law are: a) international treaties (including the Geneva Conventions of 1949, their additional protocols, and other documents); b) documents related to ensuring human rights; c) customary international law; d) court decisions. Humanitarian law aims to protect the most vulnerable groups during conflicts and reduce the human suffering associated with war.

Its forerunner was the idea of concluding legally binding documents (agreements, treaties, conventions, pacts, protocols, declarations) regarding standards: a) protection of the wounded in active armies and b) formation of national societies (associations, communities, alliances) for training of specialists and concentration of material resources for the purpose of helping the wounded and sick during the war.

In the times of "new history", the most clearly humanitarian standards were formulated in the book of the Geneva businessman Jean Henri Dunant "Memories of Solferino" (1862) about the authentic and tragic consequences of the bloody battle that took place near the Italian town of Solferino in 1859 year.

In fact, Dunant laid out the first research vision of the characteristics of the humanitarian movement in the conditions of armed conflicts. The published theses and justifications formed the basis for the creation in 1863 of the organization that later became known as the International Committee of the Red Cross.

The official name of the International Red Cross was approved in 1928 at the 13th international conference in The Hague. The organization's charter was adopted at the conference, which was later changed in 1952 and 1965. And for the first time the Day of the Red Cross was celebrated in 1948. The official name of the Day has changed over time, it has been "World Red Cross and Red Crescent Day" since 1984. At the 25th International Conference of the Red Cross held in October 1986, the new name of the organization was approved - the International Movement of the Red Cross and Red Crescent. The main task is to provide assistance to the wounded, sick and prisoners of war during armed conflicts, assistance to victims of natural disasters. Currently, employees and volunteers of the International Red Cross work in more than 180 countries of the world. The history of the Ukrainian Red Cross dates back to the 18th century, from Cossack times. Charitable medical institutions were then called Zaporizhzhya Spas and were located near Kanev, not far from Kyiv, and also in other areas of Ukraine. They treated wounded Cossacks.

Thus, the nature of humanitarian law standards is triune. Its first genetic contour is the legal fixation of standards in the form of rules and regulations regarding their obligation in wartime conditions for participants in the conflict; the second - standards of real assistance to persons who suffered as a result of military actions; the third genetic circuit is research. Let's remember that it all started with the study of the military clash at Solferino.

Each of the mentioned contours received an evolutionary development in time and space. Legal fixation took place primarily in international conventions, pacts and declarations. From their case we mention the following: The Hague Convention on the Laws and Customs of Land War; Geneva Convention on the Amelioration of the Fate of the Wounded and Sick in Active Armies; Geneva Convention for the Amelioration of the Fate of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea; Geneva Convention on the Treatment of Prisoners of War and others.

Standardization of real practical assistance to persons injured as a result of military actions is characterized by multi-vector nature and is provided by legal means: a) in the fields of education, economy, medicine, jurisprudence, social counseling, etc.; b) regarding the use of soft power and smart power; c) regarding the involvement of state resources and opportunities of civil society.

In this regard, it is appropriate to mention the practical humanitarian dictionaries of the legal director of Doctors Without Borders (France) Françoise Bouchet-Saulnier, the 4th edition of which is dated October 2013[1], as well as Francisco Rubio and Christelle Hure, whose work contains almost 500 definitions and uses the concept (and term) "humanitarian world"[2].

The research circuit of humanitarian law generates in its "melting pot" positive results of practical activity and research achievements of specialists of various legal branches and law schools. First of all, this concerns the sphere of human rights. In the publications devoted to these issues, it is proved that the norms of humanitarian law and the norms of human rights law are complementary, that is, they complement each other.

In this regard, it makes sense to refer to the works of Jean Pictet (author of the term "international humanitarian law") "Development and principles of international humanitarian law" (1982); Hans-Peter Gasser's "Introduction to International Humanitarian Law" (1991); Eric David "Principles of the Law of Armed Conflicts" (1994, 2012 5th edition); Janusz Simonides "Human rights: concepts and standards" (2000); Niels Meltzer "International humanitarian law. General course" (2017); Harry Solis "The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in Conditions of War" (2021) and others.

The analysis of their judgments shows that humanitarian standards: firstly, do not exclude the application of normative material of various legal fields; secondly, require the occupying state to observe (to the extent possible) the laws of the occupied state; thirdly, they are not motives for denunciation of internal regulations in conflict zones; fourthly, when regulating relations, conflict participants are referred to domestic legislation; fifth, contribute to the disclosure of the inability of domestic legislation designed for peacetime to regulate relations under martial law.

The cited and other works reflect the consistent evolution of humanitarianism, project the directions of discussions, arouse interest in actions of humanitarian content, stimulate the search for the latest and most effective methods and forms of humanitarian activity, the integration of concrete practice and research activity.

Recently, the focus of the novel has been on the achievements of the standards of humanitarian diplomacy. Asma Mahai-Batel's dissertation "Humanitarian

Diplomacy and International Humanitarian Law: From Empiricism to Catalytic Diplomacy"[3] is considered to be a landmark study of this phenomenon.

According to her vision, the concept of humanitarian diplomacy appeared in the 2000s based on meaningful practices of implicit negotiations on humanitarian issues. The purpose of this diplomacy is to convince public leaders of the expediency of always and under any circumstances to act in favor of vulnerable population groups, while observing and respecting basic humanitarian principles.

It covers the activities of humanitarian actors whose goal is to obtain a "comfortable" space for their activities from the political and military authorities. This activity includes: 1) guaranteeing the safe presence of humanitarian organizations in a certain country; 2) access to negotiations with the civilian population in need of assistance and protection; 3) monitoring of aid programs; 4) ensuring respect for the standards of international law; 5) support of humanitarian organizations and their goals at various socio-political levels. Thus, humanitarian diplomacy acts as an actual channel of access to the most vulnerable sections of the population.

Ukrainian researchers note that in the domestic legal space, the standards of humanitarian law are characterized by: a) a steady tendency to expand the sphere of social relations, which are affected by this law; b) quantitative growth and qualitative evolution of the functions of organizational and structural entities that ensure the implementation of its norms; c) constant expansion of subjects of legal protection; d) increase in the range of situations in which victims of armed conflicts appear [4, p. 28].

The act of implementing the standards of international humanitarian law into the Ukrainian legal space became the "Instruction on the procedure for the implementation of the norms of international humanitarian law in the Armed Forces of Ukraine"[5]. According to the analysis, the trigger for their actualization in the conditions of martial law was the Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 "On the Introduction of Martial Law in Ukraine"[6] and the Law of Ukraine "On the Legal Status of Persons Disappeared Under Special Circumstances"[7].

In this regard, it is appropriate to state that research into the processes of implementation of international humanitarian law standards into the Ukrainian legal space is difficult to recognize as active and adequate to the challenges of the time. First of all, this assessment stems from a small number of monographic publications on the implementation of international humanitarian law standards in Ukrainian jurisprudence.

Only two research works can be considered more or less known and available for analysis. It is about the dissertation of V. H. Yarmaki "International humanitarian law applied during armed conflicts and its implementation by Ukraine" (2003) and the dissertation of M. V. Piddubnaya "Implementation of the norms of international humanitarian law on war crimes in the Criminal Code of Ukraine" (2020).

According to the Instruction, in the Ukrainian legal space, international humanitarian law (the law of armed conflicts) is understood as a system of

internationally recognized: a) legal norms; b) standards; c) the principles applied during armed conflicts establish the rights and obligations of subjects of international law regarding the prohibition or restriction of the use of certain means and methods of conducting armed conflict, ensuring the protection of victims of the conflict, and determine responsibility for violations of these norms. The norms of international humanitarian law come into force with the beginning of an armed conflict or an operation to maintain peace and security.

The analysis of the instruction shows that the regulatory influence of its norms is correlated with the standards in which the leading place is recognized, **firstly**, at the request of the parties involved in the conflict, in all circumstances, to distinguish between the civilian population and direct participants in hostilities (combatants) in order to ensure the protection of the civilian population and civilian objects; **secondly**, it is forbidden to attack both the civilian population in general and individual civilians. Attacks should be directed only against military objects. Persons who do not or have ceased to participate in hostilities have the right to respect for their lives, as well as physical and mental integrity. Such people must be provided with protection and humane treatment in all circumstances without any discrimination; **thirdly**, the prohibition to kill or injure an enemy who has surrendered or can no longer participate in hostilities; **fourth**, by imposing on the parties to the conflict and members of the armed forces, restrictions on the right to choose methods and means of warfare, as well as prohibitions on the use of weapons or methods of warfare that may cause unnecessary losses or unnecessary suffering; **fifth**, at the request of the parties involved in the conflict, pick up the wounded and sick, provide them with medical assistance. Aid should be given to the side of the conflict in whose power they ended up. It is necessary to ensure the protection of medical personnel and medical institutions, as well as their transport and equipment; **sixth**, the parties involved in the conflict recognize the red cross or red crescent emblem on a white background as an object of special protection. Persons and objects using the red cross and red crescent emblems may not be attacked; **seventhly**, captured participants in hostilities and civilians who are in the power of the enemy have the right to preserve their lives, respect for their dignity, personal rights and beliefs (political, religious and other). They must be protected from any violent actions and reprisals. They have the right to correspond with their families and to receive assistance. Every person should be given basic judicial guarantees.

Conclusion. Thus, humanitarian international standards and practices implemented in the Ukrainian legal space introduce legal means of conflict resolution into martial law relations in order to protect the victims of such conflicts and prevent destruction that endangers the existence of people in the areas where they occur.

Literature

- 1 Bouchet-Saulnier F. Dictionnaire pratique du droit humanitaire. Rowman littlefield ed. 2013. P. 760.
- 2 Rubio F., Huré C. Dictionnaire pratique de l'humanitaire. Ellipses, 2010. P. 272.

3 Asma Mahai-Batel. Humanitarian diplomacy and international humanitarian law: from empiricism to catalytic diplomacy. University of the Côte d'Azur. Submitted on 18 Dec 2021. P. 553. <https://theses.hal.science/tel-03491862>.

4 Міжнародне гуманітарне право / за ред. Т. Р. Короткого. Київ-Одеса: Фенікс, 2017. 145с.

5 Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Офіційний вісник України. 2017, № 61, ст. 1886.

6 Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022. № 64/2022. Голос України № 37 від 24.02.2022.

7 Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII. ВВР, 2018, № 38, ст.280.

Крайній П.І., кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
м. Чернівці, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-1263-9392>
p.krayniy@chnu.edu.ua

РЕАЛІЗАЦІЯ ПАРАДИГМИ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

IMPLEMENTATION OF THE PARADIGM OF HUMAN- CENTEREDNESS IN THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

Abstract. *The study analyzes the current state of implementation of the human-centeredness paradigm in Ukraine in the current conditions. The author emphasizes the need to study the current state of domestic legislation, taking into account the latest legislative changes taking place in the context of the European and Euro-Atlantic integration process, and the fulfillment by our country of its international obligations to receive further financial support in the context of the Russian-Ukrainian war. The changes in the legal mechanism for ensuring an appropriate level of access to the exercise of human rights in public relations with public authorities contain provisions designed to implement the constitutional provisions on the value of human beings, their rights and freedoms. It is established, that in modern conditions the State faces the task of ensuring the necessary level of observance of human rights and freedoms, despite the ongoing war; implementation of legislation on administrative procedure; improvement of participation of civil society institutions in decision-making at the national and local levels; completion of the judiciary.*

Keywords: *human-centeredness; administrative law; European integration; martial law; civil society institutions; public councils; judicial reform.*

Західна правова традиція, історично, пройшла надзвичайно динамічний процес свого остаточного становлення. Маючи глибинні зв'язки з філософськими концепціями Древньої Греції, практичними формами зовнішнього вираження публічного та приватного права Стародавнього Риму, пройшовши певне забуття у добу Раннього Середньовіччя та відродившись в період епохи Відродження, вона визначила основний вектор розвитку сучасних західних держав та їх суспільств на всьому європейському континенті. Поступ ліберального світогляду захопив представників правової думки впродовж XVIII-XIX століть що було результатом тих суспільно-політичних процесів які відбувались у Європі. Французька революція, формування нової американської держави уможливили виникнення підходу при якому людина знаходиться у центрі всіх процесів які відбуваються в державі. Людиноцентризм, як фундаментальна парадигма, продовжила свій поступ через Першу та Другу світові війни де викликом стала не лише нелюдська, антигуманна діяльність нацистського та комуністичного режимів яка призвела до десятків мільйонів жертв, але й цілковита байдужість окремих країн та міжнародних інституцій виступити проти цього. Формування міжнародного механізму захисту прав людини, загального бачення повоєнного відновлення західних держав та їх суспільств відбувались із врахуванням цінності людини як неодмінного, наділеного правами, учасника правових відносин.

Здобуття нашою державою незалежності зумовило формування нового бачення щодо формування власної правової системи. Публічно-правовий блок юридичної науки мав сформуванню загальну візію розвитку й адміністративного права. Його «серцевиною» стала парадигма людиноцентризму яка стала основою для формування нового підходу при якому управлінська та «каральна» характеристики адміністративного права мала змінитись на правозабезпечувальну яка б забезпечувала реалізацію прав і свобод людини та правозахисну що полягає у захисті порушених прав [1, с. 10]. Це стало ключовою світоглядною зміною яка визначила вектор розвитку українського адміністративного права. Однак, вона не відбувалась швидко. По-перше, не було напрацьовано теоретичної основи яка б дозволила визначити ключові напрямки формування нових інститутів якими б охоплювалась сфера правозабезпечення та правозастосування. По-друге, ідея переходу від державно орієнтованої концепції до концепції людиноцентризму потребувала часу для її сприйняття як самим суспільством так й державою.

Варто зазначити що Указ Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (далі – Концепція) став одним із перших нормативних актів які на державному рівні визначили необхідність формування адміністративного права на основі людиноцентристської парадигми [2]. Нею визначалась необхідність впровадження відповідної програми реформування усього блоку публічного урядування. Вона увібрала в себе прогресивні погляди вчених-адміністративістів щодо правової природи публічної влади. Концепція стала каталізатором формування наукової доктрини яка охоплювала погляди

провідних науковців, представників державного управління, представників органів влади тощо.

Попри це Концепцією визначався лише загальний напрямок реалізації парадигми людиноцентризму. Необхідно було сформувати відповідну законодавчу базу, впровадити нові інститути, і, загалом, провести просвітницьку роботу щодо необхідності відходу від погляду на адміністративне право як права що забезпечує лише діяльність державного апарату, відповідних органів влади та забезпечує функцію примусу за вчинення адміністративних правопорушень. Слід було врахувати усталену практику країн Європи та Північної Америки щодо адміністративного права як галузі публічного права у якій домінуючим є публічно-сервісний підхід при якому органи публічної влади здійснюють свою діяльність для реалізації людиною її прав та свобод.

Значна кількість наукових праць вітчизняних науковців пропонує різні підходи щодо розуміння людиноцентристської парадигми в адміністративному праві. Так, В. Авер'янов під людиноцентризмом пропонував розуміти діяльність органів публічної влади за правилом «не здійснення владарювання над людиною, а здійснення служіння їй» [3, с. 67]. О. Гладка визначає людиноцентризм як базис для формування нової моделі розуміння правового поля у якому життя людини впорядковане та благополучне [4, с. 72]. О. Соловйова та І. Бойко вважають що такий підхід дозволив сформувати адміністративне право як галузь публічного права яка має своїм основним призначенням реалізацію та захист прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування із дотриманням балансу між публічним та приватним інтересом [5, с. 9]. Р. Мельник наголошує що концепція людиноцентризму включає в себе обов'язок держави служити особі; вона поширює свій вплив на всю публічно-сервісну складову діяльності органів публічної влади; її слід застосовувати до всієї сфери публічного права; основу концепції складають права та свободи особи [6, с. 8]. Вищенаведені узагальнення щодо парадигми людиноцентризму та її впливі на формування адміністративного права в Україні є слушними та становлять лише не значну частину усієї теоретичної складової досліджень з даного питання.

Попри це необхідно узагальнити ті сфери діяльності органів публічної влади які перебувають у стані трансформації та безпосередньо формують якісно новий ландшафт адміністративного права з врахуванням сучасних умов. На нашу думку, такі напрямки варто визначати з урахуванням завдань, які були сформовані Концепцією. Адже тепер, не дивлячись на визнання України євроатлантичного та євроінтеграційного курсу, значна частина відповідних змін була запропонована у згаданому вище Указі Президента. З врахуванням сучасних умов, тривалою понад два роки війною, необхідністю пришвидшення удосконалення правового регулювання відносин у публічно-правовій сфері, одними із векторів реалізації людиноцентризму у напрямках які стосуються реалізації прав і свобод людини у відносинах з органами публічної влади в частині дії законодавства про адміністративну процедуру; можливості участі

інституцій громадянського суспільства у прийнятті рішень органами публічної влади (зокрема, через створення консультативно-дорадчих органів); удосконалення адміністративно-деліктного законодавства (прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки); вдосконалення процедур конкурсного набору на публічну службу (наприклад, відновлення конкурсів на державну службу, конкурси на заміщення вакантних посад суддів тощо); продовження реформи місцевого самоврядування (особливо що стосується передачі значної частини повноважень від органів публічної влади на місця які стосуються сервісної діяльності). Такий перелік не є вичерпним. Однак, на наш погляд, саме у даних напрямках відобразатиметься вплив людиноцентристської парадигми з врахуванням сучасних умов та виконання нашою державою міжнародних зобов'язань які стосуються публічної влади. Розглянемо їх детальніше.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало іще однією важливою віхою становлення та розвитку вітчизняного адміністративного права [7]. На думку І.В. Ковбаса він закріплює «чіткі та визначені алгоритми й послідовності реалізації особою своїх прав, охоронюваних інтересів та встановлює дієві засоби протидії свавіллю, суб'єктивізму з боку службовців які представляють відповідні органи публічної влади... Це абсолютно інший вимір у правовому регулюванні, який є протилежним відноsinам субординації, що були притаманні радянській добі. Однак, поки що, чинне вітчизняне процедурне законодавство, не дивлячись на позитивні зміни які відбуваються у ньому, потребує свого вдосконалення» [8, с. 101].

Вказане твердження відповідає сучасним реаліям: його прийняття зумовило перегляд значного масиву нормативних та підзаконних актів під час розгляду відповідних адміністративних справ, проведення навчання з-поміж представників органів публічної влади. Важливим тут буде й сформована з часом судова практика, адже, однією із стадій адміністративної процедури визначено судові оскарження. Це дасть змогу виявити його недоліки та визначити способи їх усунення.

Проявом реалізації людиноцентризму є розширення можливостей для інституцій громадянського суспільства брати участь в управлінні державними справами через надання їм права на створення консультативно-дорадчих органів. Окрім як передбачення в Основному Законі права людини бути залученою до процесів прийняття органами публічної влади рішень з різних питань суспільного життя, діючі в Україні громадські об'єднання також наділені відповідним правом. Однак, якщо для особи участь в управлінні може здійснюватися за допомогою інститутів безпосередньої та опосередкованої демократії, то такі об'єднання можуть формувати відповідні дорадчі органи та покращувати діяльність відповідного органу.

Найпоширенішим видом таких дорадчих органів є громадські ради які можуть створюватись при органах виконавчої влади. Однак, їх діяльність не завжди є ефективною що обумовлюється відсутністю окремого нормативного акту про дорадчі органи, певною апатичністю зі сторони керівництва окремих

органів влади. На нашу думку, покращити ситуацію могло б прийняття окремого Закону України «Про консультативно-дорадчі органи» та активне залучення до формування таких рад об'єднань громадян, волонтерських фондів які мають значний досвід здійснення управління за напрямками діяльності таких об'єднань з врахуванням їх діяльності в сучасних умовах.

Завершення судової реформи є одним із ключових завдань які необхідно виконати в найкоротший термін. Не торкаючись питань утворення нових судових органів, питань їх підсудності що відноситься безпосередньо до царини процесуального законодавства, хочемо звернути увагу на певні проблеми які виникають під час проведення формування як органів якими забезпечується проведення таких конкурсів та призначення осіб на посади суддів, завершуючи діяльністю консультативно-дорадчих органів (Громадської ради доброчесності). Такі органи як Вища кваліфікаційна комісія суддів (далі – ВККС), Вища рада правосуддя (далі – ВРП) утворювались у відповідь на перезавантаження усієї судової гілки влади для формування нового підходу у формуванні суддівського корпусу, з врахуванням думки громадськості, відповідних міжнародних експертів. Загалом, їх діяльність зарекомендувала себе позитивно. Попри це, існують окремі проблеми які можуть негативно відобразитись безпосередньо під час відповідних конкурсів. Так, у 2023 році ВРП, ВККС та ГРД відповідно до Державної антикорупційної програми мали розробити Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Однак, лише 8 лютого 2024 року ВРП створено робочу групу з розробки відповідного документу що не відповідає умовам визначеності відповідного конкурсу для осіб які виявили намір взяти участь у такому конкурсі.

Отже, парадигма людиноцентризму в адміністративному праві України є не лише доктринальною категорією яка знаходиться в центрі уваги науковців які здійснюють її дослідження. Вона слугує основою для формування нового нормативного базису який забезпечуватиме відповідний рівень реалізації та захисту прав і свобод людини.

Література

1. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / за заг. ред. І. Коліушка ; Центр політико-правових реформ. Київ. Факт. 2001. 71 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 19.04.2024).
3. Виконавча влада і адміністративне право/ за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.
4. Гладка О. В. Передумови реалізації адміністративно-правової доктрини людиноцентризму. Lex portus. 2017. № 1. С. 64-73.

5. Бойко Ірина., Соловійова Ольга. Вплив ідеї людиноцентризму на зміст адміністративного права. *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy*. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 1-12. doi: 10.46299/j.isjpp.20230201.01.
6. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex portus*. 2017. № 5. С. 5-16.
7. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 21.04.2024).
8. Ковбас І., Крайній П. Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження). *Проблеми законності*. 2023. № 163. С. 93–110.
9. У ВРП створено робочу групу з розроблення Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді | Вища рада правосуддя. *Новини | Вища рада правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/news/u-vrp-stvoreno-robochu-grupu-z-rozroblennya-yedynyh-pokaznykiv-dlya-ocinky-dobrochesnosti-ta> (дата звернення: 21.04.2024).

Кумейко А. В., докторант відділу аспірантури і докторантури
Національної академії Служби безпеки України
м.Київ, Україна
Orcid 0009-0003-2335-0337
Kandriina24@gmail.com

ОКРЕМІ ПІДХОДИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

SEPARATE APPROACHES TO THE LEGAL REGULATION OF ENSURING PREVENTION OF VIOLATIONS OF COMPLIANCE WITH STATE SECURITY REQUIREMENTS

Abstract. *The purpose of the article is to establish the specifics of the normative legal regulation of ensuring the prevention of violations of compliance with state security requirements. The achievement of the set goal was achieved through the use of specially scientific and general scientific methods of cognition, among which it is necessary to highlight structural-logical, synthesis and analysis, and dialectical. It has been determined that the problem of normative and legal regulation of the competence of law enforcement agencies, the presence of constant processes of their reform in general, and in particular, in the field of defense, definitely affects the quality of overcoming illegal manifestations in the field of state security of Ukraine.*

Keywords: *administrative and legal regulation, ensuring human rights, state security, defense, competence, powers.*

Обґрунтування актуальності проблеми. Проблема нормативно-правового регулювання компетенції правоохоронних органів, наявність постійних процесів їх реформування в цілому, і зокрема, у сфері оборони безумовно впливає на якість подолання протиправних проявів у сфері державної безпеки України. Складовою державної безпеки є забезпечення потреб оборони.

Оборона розуміється через призму таких наукових підходів: змістовному – як сукупність певних військових дій, спрямованих на подолання внутрішнього конфлікту чи зовнішнього нападу; компетенційному – як коло повноважень владних суб'єктів, що мають бути реалізовані задля забезпечення обороноздатності держави та окремих територій (зокрема, територій державних кордонів, узбережжя територіального моря та внутрішніх морських ресурсів); організаційно-правовому – як комплекс нормативних положень, що визначаються права та обов'язки учасників оборонних правовідносин, об'єкт та предмет такої сфери правового регулювання. Тоді як реалізація функцій державної безпеки здійснюється постійно як в межах дії воєнного стану, так і умовах відсутності військової загрози, і пов'язується із вжиттям комплексних заходів із захисту інтересів держави у сфері економіки, соціального регулювання, духовно-культурного зростання, охорони довкілля тощо. Рішенням РНБО, затвердженого Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021, встановлюється, що «воєнна безпека України є однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизначення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей» [1].

Згідно із положеннями Стратегії воєнної безпеки України від 25 березня 2023 року визначалось, що однією із загроз для української держави визнавалась «ескалація Російською Федерацією збройної агресії проти України, збройна агресія з боку інших держав або коаліцій держав - повномасштабне застосування воєнної сили проти України шляхом проведення військових операцій з рішучими діями, що може супроводжуватись інформаційними кампаніями, інформаційно-психологічними операціями, кіберопераціями та спеціальними операціями проти України, а також блокадою її портів, узбережжя, повітряного простору», - було визнано як одна із загроз воєнній безпеці української держави [1], що власне у 2022 році і відбулось.

Ефективність регулювання організаційно-правового механізму забезпечення вимог дотримання державної безпеки в цілому, і зокрема, воєнної безпеки, залежить як від якості системи військово-адміністративних нормативних актів, так і від впровадження комплексності підходів до її формування.

Ступінь дослідження проблеми у доктрині. Вивчення питання нормативно-правового регулювання забезпечення запобігання порушенням дотримання вимог державної безпеки здійснюється у дослідженнях як представників військової науки (Є.Д. Скулиш, І.І. Грушко та ін.), так і в межах адміністративно-правових наукових досліджень (В.В. Сокурєнко, В.Б.

Аверьянов та ін.). Міркування щодо встановлення соціального значення дотримання ефективності нормативно-правового регулювання відносин у сфері державної безпеки розглядались у наукових працях таких вчених, як М.С. Майніна, Б.М. Юськів, В. Колух та ін.. При цьому триваючий воєнний стан позначився на здійсненні правотворчої діяльності і вимагає переосмислення процесів правореалізації та правового регулювання в цілому, і зокрема, у сфері державної безпеки.

Метою дослідження визначено окремі підходи до встановлення специфіки нормативно-правового регулювання забезпечення запобігання порушенням дотримання вимог державної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що його дія поширюється на: планування правотворчої діяльності; розроблення проектів нормативно-правових актів; прийняття (видання) нормативно-правових актів; доведення нормативно-правових актів до відома населення; набрання чинності нормативно-правовими актами; ведення обліку нормативно-правових актів; дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах; здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів (далі - правовий моніторинг) (ст. 1). І при цьому правотворча діяльність, що пов'язується із забезпечення потреб оборони на державної безпеки має відповідати відмінним принципам, що на встановлюються Законом України «Про правотворчу діяльність». Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначається, що його дія не поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі: 1) реалізації права на народне волевиявлення у формі референдуму, крім питання відповідності проекту нормативно-правового акта, що виноситься на референдум, встановленим цим Законом принципам правотворчої діяльності; 2) оголошення загальної або часткової мобілізації, введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони, а також здійснення зовнішньополітичної діяльності; 3) введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; 4) застосування Бюджетного кодексу України; 5) реалізації інших суспільних відносин, крім визначених цим Законом випадків, пов'язаних з правотворчою діяльністю [2].

Отже, правотворча діяльність, що результативно спрямовується на забезпечення потреб державної безпеки, має відповідати як загально правовим принципам здійснення (верховенства права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанням повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя; пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини;) демократичності; пропорційності; необхідності та обґрунтованості; системності; наукового забезпечення; ресурсної забезпеченості (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про

правотворчу діяльність»); так і системі спеціально правових принципів регулювання (до яких передусім відносяться вимоги дотримання конфіденційності обігу відомостей, що містять державну та/або службову таємницю).

Висновок. Здійснення правотворчої діяльності у сфері забезпечення вимог державної безпеки передусім має визначатися межами компетенції владних суб'єктів [3, с. 53–69], де важливе місце займає Служба безпеки України. Таким чином, адміністративно-правове забезпечення державної безпеки – це комплекс правотворчих та правореалізуючих засобів впливу з питань дотримання збереження цілісності кордонів, створення умов для відвернення наступу та вжиття заходів супротиву, що визначаються обсягом компетенції владних суб'єктів.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 року №121/2021. URL.: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
2. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
3. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони держави: визначення поняття та структури. Основні напрями розвитку системи публічного адміністрування : колективна монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 104 с.

Курінний Є.В., доктор юридичних наук., професор, професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна
ORCID: 0000-0002-3069-3405
Anastasiaeland@gmail.com

ПРО ЗАТРЕБУВАНІСТЬ ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

ABOUT THE DEMAND POTENTIAL OF PUBLIC ADMINISTRATION DURING THE MARTIAL LAW IN UKRAINE

Abstract. Recently, based on the objective need for further changes in the theory of administrative law, several interesting but not sufficiently researched innovations have been introduced, which include the category of "public administration". Of the three existing concepts of this concept, the most acceptable is its polystructural version, combining state and municipal administration. Particular

attention should be focused on public administration, underestimation of the potential of which leads to numerous facts of tangible weakening of the processes in the sphere of mobilization, logistical and food support of the defense forces of Ukraine, military security and national security in general. Therefore, in the context of the ongoing third year of the expanded armed aggression of the Russian Federation against our state, the demand for the implementation of all state-management capabilities will only increase.

Key words: *public administration; martial law; defense; state-power apparatus; citizens; the rule of law; civil society*

Вступ. Триваюча 27-й місяць широкомасштабна агресія РФ проти України та накопичений досвід (особливо його негативна частка) функціонування основних державно-владних інститутів за цей період, змушує періодично оцінювати прийняті (не прийняті) ними управлінські рішення насамперед з позицій їх суспільної затребуваності, вчасності, повноти виконання. Тобто визначати рівень державно-управлінських процесів, щоб робити обґрунтовані висновки та у разі потреби, вживати відповідні дії для покращення стану речей на тому чи іншому напрямі владної діяльності.

Зазначена робота де-факто здійснюється у межах реалізації функцій державного управління, що є цілком природним і логічним, враховуючи пріоритетність забезпечення національної безпеки, невід'ємною складовою якої є воєнна безпека держави як у мирний час, так й особливо в умовах лихоліття війни.

З за останні 10-15 років питанням державного управління з боку українських учених-адміністративістів, приділяється все менше уваги, навіть у посібниках та підручниках з адміністративного права, державне управління замінюється на більш "сучасніше" словосполучення "публічне адміністрування", яке не дивлячись на своє широке розповсюдження серед значної частини сучасного наукового бомонду поки що не має ані належного теоретичного підґрунтя (відсутнє жодне ґрунтовне докторське дослідження суто цієї проблеми), ані відповідного обсягу позитивного досвіду, пов'язаного з практикою застосування правового інструментарію, пов'язаного з даним поняттям.

Неголослівність цього твердження підтверджується тим, що у науковій літературі на сьогодні можна зустріти три концепції, стосовно розуміння згаданої категорії: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади (Л.К. Бугайчук); 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізуючої діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів (В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко); 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування (Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун). Кожна із зазначених концепцій ґрунтується на своїх теоретичних засадах, має свої переваги і недоліки [1, с.158].

Погоджуючись з тим, що в умовах розширення ринкових відносин в економічній сфері, заміни домінування державної форми власності серед

об'єктів господарювання на приватну, децентралізації та розширення владних повноважень територіальних громад, намаганнями запровадити в недавніх українських реаліях нову людиноцентристську доктрину адміністративного права, значним чином не сприяло розвитку державного управління, об'єктивним змінам його змісту та неможливості відмови від його значного і дієвого арсеналу у таких важливих сферах як оборона, державна, громадська безпека (адміністративно-політична область в цілому).

Таке необачливе ставлення до державно-управлінського потенціалу у значній мірі призвело до загрозливого зменшення оборонних спроможностей та мобілізаційної готовності української держави як у 2014 так й 2022 роках.

У теперішній ситуації воєнного стану, результати управлінської діяльності значної частини українських державно-владних інститутів, що забезпечують реалізацію оборонно-безпекових завдань, явно не відповідають викликам сьогодення, тому потребують свого ретельного аналізу та невідкладного реагування.

Враховуючи, що дані завдання безпосередньо пов'язані організаційно-правовими та функціонально-правовими характеристиками державно-управлінській діяльності, відповідні суспільні потреби не зважаючи на свою нагальність, поки що комплексно не досліджувались, тому існує необхідність розпочати їх розгляд, що буде реалізовано у даній роботі.

Науково-теоретичною основою для вивчення теперішнього стану державного управління в Україні, можуть слугувати праці таких відомих учених як:

В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Гаращук, Є.В. Додін,

Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, О.І. Харитонova та ін.

Набутий 10-ти річний досвід організації та функціонування державного апарату в умовах агресії РФ, спонукає до його критичного аналізу та формуванню відповідних висновків, спрямованих на усунення існуючих стратегічних упущень та тактичних помилок, тому визначення затребуваності потенціалу державного управління під час дії воєнного стану в Україні є метою цієї праці.

На початку викладення основного матеріалу, слід зазначити, що у першому двотомному академічному курсі адміністративного права України, розуміння державного управління зводить його до сукупності усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому.

У випадку вузького розуміння державного управління, держава розглядається не в цілому, а диференційовано: як сукупність державних органів...відтак категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид державної діяльності, що здійснює певна частина державних органів.

За радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох відносно самостійних видів діяльності держави – поряд з такими її видами як, а) здійснення власне державної влади – це діяльність Рад народних депутатів (депутатів трудящих) усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд.

Із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення.

Проте це аж ніяк не означає, що саме явище “державне управління” зникає із змісту державної діяльності. Навпаки, державне управління як специфічна діяльність державних органів не тільки зберігається, а й набуває дедалі більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої державної влади.

Саме вузьке розуміння державного управління має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного – широкого – розуміння державного управління просто немає.

Отже, поняття державного управління в адміністративному праві слід визначати як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [2, с.59-61].

Окрім виходу двох томів першого академічного курсу адміністративного права України, у нульові роки поточного століття, у теорії українського адміністративного права та практиці реалізації його норм відбулися не менш помітні та важливі події, до яких насамперед слід віднести остаточне наукове сприйняття поліструктурності предмета даної галузі права, перспективні наукові дослідження у сфері адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, довгоочікуване запровадження вітчизняної моделі адміністративної юстиції, організаційну основу якої склала система адміністративних судів та ін.

Особливу роль у тодішніх процесах реформуванні українського адміністративного права відіграв видатний науковець В.Б. Авер'янов, котрий не тільки брав активну участь у теоретичному забезпеченні втілення у життя перелічених новацій, а й у 2006 році оприлюднив власне бачення на основні положення нової доктрини адміністративного права України. Зокрема ним пропонувалося замінити домінуючу тоді державоцентристську ідеологію даної галузі права на протилежну – людноцентристську, виробити справжні принципи адміністративного права, система яких прийшла б на заміну фактично панівним принципам державного управління.

Також, цим ученим пропонувалося відмовитись від абсолютизації управлінської складової предмета адміністративного права, з наступним надання переваги неуправлінській (передусім публічно-сервісній) його частині. На його думку: “Нова доктрина має ґрунтуватись на теоретичній презумпції про те, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для

держави (точніше, для всієї публічної влади) і менше – для людей, але аж ніяк не навпаки” [3].

Слід зауважити, що згаданий поважний метр адміністративно-правової науки у наведеній вище праці (як і в інших теж) обмежувався лише такою категорією як “публічне управління” невикористовуючи популяризоване зараз “публічне адміністрування”.

Нажаль, запропонована В.Б. Авер’яновим 18 років тому людноцентристська парадигма адміністративного права, в умовах суттєвої затримки належного становлення в Україні інститутів громадянського суспільства та правової держави, де-факто перетворилась в обмежену ідеологію для обраних (сильних світу цього), тому в основі сучасної адміністративно-правової доктрина мав би бути скоріш соціоцентризм – сукупність згаданих вище суспільства і держави, а також самодостатніх, позитивно реалізованих громадян – представників середнього класу нашої держави.

За останні приблизно 10 років, опираючись на об’єктивну потребу у подальших змінах у теорії адміністративного права, було запроваджено декілька цікавих однак достатньо “сирих” з позицій належного наукового обґрунтування та вивчення новацій, серед яких категорія “публічне адміністрування” є найбільш помітною та суперечливою.

Беручи до уваги існування щонайменше вже раніш згаданих трьох концепцій цього поняття, його широке використання як у науковій, нормотворчій роботі, у повсякденній практиці або під час викладання відповідного навчального курсу, на мою думку більше шкодить ніж приносить користь. Бо так і не остаточно визначеним залишається зміст цього виду адміністрування по відношенню до: публічного (державного) управління; так званої сервісної або деліктної частин предмета адміністративного права; адміністрування у сфері податків та ін.

На мою думку, така нечіткість має найскоріше вирішитися, шляхом двох можливих кардинальних рішень. За першим, категорично відмовитися від категорії “публічне адміністрування”, за другим – спробувати визначити її місце у понятійній ієрархічній системі, яка характеризує види діяльності органів публічної влади, регламентовані нормами адміністративного права.

З трьох наявних концепцій публічного адміністрування, на мій погляд з огляду на її більш логічну структуру та переконливіше обґрунтування (насамперед як універсальної категорії) є поліструктурна (об’єднуюча) концепція. Відповідно до такої концепції публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб’єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Таким чином, поняття “публічного адміністрування” розглядається як таке, що змістовно охоплює поняття державного і муніципального управління [4, с.10].

Розробники зазначеної концепції обрали найбільш простий і в той же час ефективний варіант. По-перше, вони пішли за аналогією вирішення проблеми

публічної служби, яка теж являє собою об'єднуючу категорією, що утворюється з двох різновидів – державної та муніципальної служби. По-друге, ними запропоноване за своїм змістом універсальне поняття, яке у переважній мірі охоплює суспільні відносини, що складають уяву про сучасний предмет адміністративно-правового регулювання. По-третє, об'єднуючий формат поліструктурної концепції публічного адміністрування дозволяє й надалі досліджувати та зміцнювати теоретичні та практичні засади як спільних характеристик державного та муніципального управління, так й ті відмінності, що існують між ними, тим самим гарантуючи їх унікальність та автономність.

Невміння або небажання задіяти увесь існуючий потенціал такого різновиду владної діяльності як державне управління з початку гібридної агресії рф у 2014 році, а потім в умовах її широкомасштабного нападу у 2022 році, призвело і досі призводить до непоодиноких фактів відчутного послаблення керованості процесами у сфері мобілізації, матеріально-технічного та продовольчого забезпечення сил оборони України, воєнної безпеки та національної безпеки у цілому.

Навіть просте дотримання вимог та алгоритму таких державно-управлінських стадій як: збір, обробка та аналіз (оцінка) інформації; підготовка і прийняття управлінського рішення; виконання цього рішення; контроль та оцінка повноти та своєчасності реалізації даного рішення – сприятиме суттєвому покращенню стану справ у найбільших критичних сферах під час дії воєнного стану в Україні.

Тому на підставі викладеного можна констатувати, що в умовах триваючої вже третій рік розширеної збройної агресії рф проти нашої держави та її фактичного переходу у небезпечний для нас стан війни на виснаження, затребуваність в усіх наявних державно-управлінських можливостях буде тільки зростати. Підтвердженням цього слугують: екзистенційний характер війни; важливість і складність завдань які постають перед нашою державою за таких умов; об'єктивне домінування імперативу під час їх вирішення.

Література

1. Набокова О.Г. Публічне адміністрування: наукове трактування, види, місце в системі правових категорій: дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 221с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка. 2004. С.490
3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С.11-17.
4. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / [Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.] ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. – 238 с.

Литвин Н.А., докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри службового та медичного права Київського
національного університету імені Тараса Шевченка
вул. Володимирська, 64/13, м. Київ, Україна, 01601,
<https://orcid.org/0000-0003-4199-1413>
E-mail: Lna_70@ukr.net

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF GLOBAL EXPERIENCE

Abstract. *The article examines the prospects for the development of the health care system in Ukraine in the context of world experience and advanced approaches. It is noted that the implementation of digital technologies in medicine, the expansion of medical insurance and the development of primary medical care are key aspects of the further development of the system. Possibilities of borrowing best practices from other countries to ensure quality medical care for the entire population are discussed. It is emphasized that a systematic approach and effective management are important components of the successful development of the health care system that meets modern requirements.*

Key words: *health care, right to health care, medical reform, medical assistance, medical services, legal support, health care system.*

Актуальність теми дослідження. На сьогодні медична сфера в Україні проходить поетапний шлях реформування, тому необхідно враховувати ефективні світові тенденції, де одним із головних завдань є реорганізація медичних закладів із бюджетних в комунальні некомерційні установи, які створюються на основі власних територіальних громад, являються унітарними установами, володіють майном, яке знаходиться у їх оперативному управлінні, мають статус неприбуткових установ і організацій. Другим завданням медичної реформи є розширення приватної медичної практики і системи приватних клінік з одночасним контролем їх діяльності [1, с. 160]. Медична реформа призвела до ґрунтовного оновлення законодавства і правового статусу суб'єктів медичних правовідносин, що стало лише стартом нових викликів, з якими зустрічатиметься галузь [2, с. 158]. Тому, вбачається доцільним розглянути позитивний міжнародний досвід окремих країн, які є передовими у цій сфері, та запропонувати напрями його запровадження у систему охорони здоров'я України з урахуванням особливостей національного законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковим підґрунтям досліджуваної проблематики стали праці Артеменко О., Вошко І., Галай В., Гладуна З., Гревцової Р., Камінської Т., Кокошко М., Книша С., Мацелюх І., Мельник А., Попова С., Савки І., Сенюти І., Стеценка С. та інші.

Метою дослідження є аналіз позитивного світового досвіду системи охорони здоров'я та можливості врахування його в національну правозастосовчу діяльність.

Виклад основного матеріалу. Система охорони здоров'я України зараз переживає ключовий момент у своєму розвитку. Населення стає більш обізнаним та вимогливим, технології змінюються швидше, ніж коли-небудь. У цьому контексті досвід інших країн може слугувати важливим джерелом інформації та спонукати на подальший розвиток системи охорони здоров'я в Україні.

На сьогодні у світі виділяють три основні системи охорони здоров'я:

- ☐ державна система (Великобританія);
- ☐ страхова система (Франція, Австрія, Німеччина, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Швейцарія, деякі країни Латинської Америки, Японії);
- ☐ приватна система (США).

Система охорони здоров'я у Великій Британії здійснюється відповідно до управлінської вертикалі розподілу бюджету: основна частина коштів надходить з державного бюджету і розподіляється зверху вниз. Найвагомішим позитивним моментом такого фінансування є постійне стримування зростання вартості лікування. Але є й недоліки такої системи, наприклад: схильність до монополізму та відсутність можливості вибору лікаря чи медичного закладу. У свою чергу страхова система охорони здоров'я заснована на принципі солідарності. Фінансування медичних установ здійснюється за рахунок страхових внесків підприємців, страхових внесків працюючих осіб та коштів державного бюджету. Досить цікавим моментом є можливість страхових організацій та безпосередньо самих застрахованих пацієнтів здійснювати контроль за використанням коштів та за їх цільовим призначенням. Система страхування здійснює свою діяльність через страхові організації – лікарняні каси [3].

У Сполучених Штатах діє приватна система медичного страхування. Особливістю такої системи є децентралізований розвиток інфраструктури та відсутність державного регулювання. У США зараз діє приблизно 1500 приватних страхових компаній, які охоплюють 80% всього населення країни. Основними джерелами фінансування американської системи охорони здоров'я є особисте та некомерційне страхування, які охоплюють близько 85% населення (близько 50% застраховано своїми роботодавцями, 10% самостійно застраховано, решту застраховано в рамках державних програм). Кошти приватного медичного страхування у загальному бюджеті системи охорони здоров'я у США становлять 33%, кошти інших приватних джерел – 4%, особисті кошти громадян – 21%. Зауважимо, що у США понад 2000 страхових медичних компаній, які надають послуги страхування лікарняної та позалікарняної медичної допомоги [3].

Значна роль у забезпеченні населення медичною допомогою належить державним програмам підтримки соціально вразливих верств населення. Найбільш поширеними серед них є Medicare та Medicaid, кошти яких

складають у загальному бюджеті охорони здоров'я США близько 10% та 17% відповідно [4, с. 339-340].

Досить цікавим прикладом для України є досвід децентралізації системи охорони здоров'я у Канаді. Їхня система є переважно державною і відрізняється високою якістю, демократичністю та найголовніше доступністю для громадян. Вже тривалий час Канада посідає друге місце у світі за тривалістю здорового життя (health associated life expectancy). Канадська модель охорони здоров'я охоплює 10 провінційних систем зі своїми особливостями фінансування та організації. Джерелами для фінансування переважно є податкові надходження до бюджету, спеціальні податки чи внески. У свою чергу мобільність робочої сили (медичних працівників), гнучкість ринку праці та здорова конкурентоспроможність усіх регіонів Канади є певними перевагами такої системи.

Також цікавим, на нашу думку, виявляється досвід Німеччини, яка підтримує економічну свободу національних фармкомпаній та компенсує частину попиту на ліки конкурентним внутрішнім ринком. У цій країні учасники ринку можуть вільно встановлювати ціни на продукцію, а це, у свою чергу, робить ринок Німеччини привабливим для іноземних інвестицій [5].

Разом з тим, Австрія демонструє впевнені кроки у напрямі профілактичної медицини. Щорічно із державних страхових фондів виділяються кошти на превентивну медицину для осіб, які перебувають у зоні ризику. Соціальне страхування Австрії передбачає послуги у випадках захворювання, інвалідності, вагітності та народження дитини, смерті годувальника. Фінансування здійснюється через внески, які сплачують самі застраховані, чи, якщо вони працюють – їх роботодавці. Працює така система так: якщо людина захворіла, вона може звернутися до лікаря, який працює за цією системою страхування. Стаціонарне лікування в австрійських лікарнях поділяється на два типи його вартості – загальне та спеціальне. За кожен день у шпиталі пацієнти зобов'язані заплатити 8-15 євро. Існують послуги, що надаються вдома і які покриває на 100% страхова сума, наприклад, ін'єкції, перев'язки післяопераційних ран, догляд за тяжкохворим. Досвід запровадження превентивної медицини був би досить цікавим для медичної системи України, оскільки рівень довіри та взаємоповаги пацієнтів та держави різко зріс би до суттєвих показників [3].

Вивчаючи питання реалізації медичної реформи в Україні та запровадження позитивних світових тенденцій у цій сфері варто зазначити, що її розвиток у XX столітті супроводжувався утвердженням трьох основних моделей фінансування медицини (страхова, державна (бюджетна) і платна). Цей шлях забезпечувався: широким утвердженням інституціональних механізмів на всесвітньому рівні; впровадженням Програми «Здоров'я для всіх у XXI ст.», спрямованої на покращення доступу до первинної медицини у просторі ЄС. В Україні на сьогодні обрано державну (бюджетну) модель. Вона використовується в Австралії, Великобританії (засновниця), Греції, Іспанії, Канаді, Швеції, Фінляндії, а також в деяких пострадянських країнах.

Особливостями цієї моделі є: солідарна відповідальність держави і суспільства за здійснення кадрової політики; контрактно-конкурсний підхід до призначення керівників медичних закладів; наявність управлінської освіти для кандидатів на керівника цього закладу; підготовка і перепідготовка сімейних лікарів (лікарів широкого профілю), які мають лікувати 80 % хвороб; сімейний лікар має обслуговувати приблизно 2000 пацієнтів; забезпечення житлом лікарів у місцевості, де проживають пацієнти [6, с. 139].

Однією з ключових перспектив розвитку є впровадження ефективної системи цифрової медицини. У світі дедалі більше країн переходять до цифрових платформ для обміну медичною інформацією, телемедицини та інших інноваційних технологій. Впровадження цифрових рішень у системі охорони здоров'я може полегшити доступ до медичних послуг, покращити їх якість та ефективність, а також зменшити бюрократичні процеси.

Висновки. Узагальнюючи, перспективи розвитку системи охорони здоров'я в Україні в контексті світового досвіду є обнадійливими, проте вимагають системного підходу, інновацій та ефективного управління. Впровадження нововведень та використання найкращих практик з інших країн може допомогти забезпечити стабільний та ефективний розвиток системи охорони здоров'я, що відповідає потребам сучасного суспільства. Так, крім державної (бюджетної) моделі фінансування медицини в Україні корисним буде запровадження загальнообов'язкового медичного страхування, яке вже давно успішно функціонує в інших розвинених країнах. Запровадження загальнообов'язкового медичного страхування не тільки надасть можливість збільшення фінансування медицини, а й призведе до отримання більших можливостей та гарантій для пацієнтів щодо надання якісних медичних послуг. У свою чергу здійснення страхових платежів повинно супроводжуватись суворим державним контролем.

Література

1. Sarana S.V., Fast O.O., Sydorenko V.V., Oliinyk O.O., Lytvyn N.A. Specific features of taxation in Ukraine for operations on the supply of health care services. Georgian medical news. No 11 (296) 2019. P. 160-165. URL: https://cdn.website-editor.net/480918712df344a4a77508d4cd7815ab/files/uploaded/V296_N11_November_2019.pdf
2. Артеменко О.В., Литвин Н.А. Забезпечення населення публічно-медичними послугами як гарантія реалізації конституційного права на охорону здоров'я. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 3. С. 157-159.
3. Nataliia A. Lytvyn, Anatolii I. Berlach, Nataliia M. Kovalko, Alla A. Melnyk, Hanna V. Berlach. Legal regulation of the state financial guarantees of medical services for the population: domestic and international experience. International Journal of Health Governance IJHG-01-2022-0008_proof ▪ 21 June 2022 <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJHG-01-2022-0008/full/html>

4. Книш С.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я в Україні: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2019. 494 с. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/36960/1/knish-s_v___dssertacija_sajt.pdf

5. Камінська Т. Уроки зарубіжних країн для реформування охорони здоров'я в Україні. Економічна теорія та право. № 1(20) 2015. С. 38-50. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/2014/12/02/%d1%83%d1%80%d0%be%d0%ba%d0%b8-%d0%b7%d0%b0%d1%80%d1%83%d0%b1%d1%96%d0%b6%d0%bd%d0%b8%d1%85-%d0%ba%d1%80%d0%b0%d1%97%d0%bd-%d0%b4%d0%bb%d1%8f-%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d1%83%d0%b2%d0%b0/>

6. Попов С., Вошко І. Реформування національних систем охорони здоров'я: актуальні аспекти закордонного досвіду. Актуальні проблеми державного управління. 2021. № 1(82). С. 136-141.

Луц Д. М., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
цивільного права, керівник юридичної клініки Запорізького національного
університету,
депутат Запорізької районної ради
м. Запоріжжя, Україна
ORCID: 0000-0002-0691-5493
dimaluts89@gmail.com

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТІВ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

LEGAL STATUS OF THE DEPUTIES OF THE ZAPORIZHZHIA REGIONAL COUNCIL UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Abstract. The publication is devoted to the legal status of deputies of the Zaporizhzhia Regional Council under martial law. This issue is relevant, because for the first time in the history of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Resolution «On the exercise by the Zaporizhzhia Regional Military Administration, the head of the Zaporizhzhia Regional Military Administration of the powers provided for in the third part of Article 10 and the third part of Article 15 of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law». Taking into account the above, the question of the rights and duties of deputies within this period is being investigated.

Keywords: deputy, local council, Zaporizhzhia regional council, status of a deputy of the regional council, martial law, powers of a deputy.

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну внесло свої корективи у діяльність органів місцевого самоврядування. Через окупацію значної частини нашої області, виникла суттєва проблема їхнього функціонування. Значною мірою це пов'язане із фактичною відсутністю можливості скликання сесій та

вирішення актуальних для громад питань. Нажаль, це торкнулося не лише сільських, селищних, міських рад, а й Запорізької обласної ради, яка, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є органом місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст нашої області [1]. Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України [2].

Відповідно до ч. 3 ст. 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; 3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; 5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; 6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації; 7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [3]. Зосереджуємо увагу на тому, що повноваження Запорізької обласної ради не перейшли автоматично (за виключенням формування бюджету області) до військових адміністрацій. Для Запорізької області значною проблемою стало скликання сесії обласної ради. Так, «Запорізька обласна рада з початку повномасштабної агресії самоусунулася від здійснення своїх повноважень та не розглянула жодного питання життєдіяльності області. У 2023 році голова облради підписала 5 розпоряджень про скликання позачергової сесії. П'ять разів жодна з них не відбулася через відсутність кворуму» [4]. Через подібну бездіяльність було заблоковано можливість вирішення значної кількості кадрових питань. Окрім цього, накопичилися питання, які стосувалися припинення повноважень депутатів за особисто поданою заявою, що, фактично, порушувало право депутата місцевої ради на добровільне припинення повноважень.

У підсумку це призвело до того, що Верховна Рада України 21 березня поточного року прийняла Постанову «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Варто констатувати, що це став перший подібний випадок в історії нашої незалежності, що, безперечно, має підлягати детальному аналізу та обговоренню з боку наукової спільноти.

У матеріалі не даремно значна увага приділена статусу Запорізької обласної ради, адже він, на наше переконання, безперечно пов'язаний із статусом депутатів, які формують її склад. Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано [2]. Виходячи із норми ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради за наявності підстав, передбачених пунктом 3 частини першої цієї статті, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації [1]. Як нами уже зазначалося, в цьому разі повноваження припиняються лише в частині вирішення бюджетних питань. Таким чином, прослідковується колізія між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має бути усунена шляхом конкретизації норм ч. 5 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, постає логічне питання щодо статусу депутатів Запорізької обласної ради на період дії воєнного стану. З одного боку, законодавством чітко встановлено припинення повноважень депутата у зв'язку із припиненням повноважень ради. З іншого – слід не забувати про те, що Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» проведений чіткий поділ повноважень на ті, що реалізуються депутатом місцевої ради у виборчому окрузі («Розділ II депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу», «Глава 1 Діяльність депутата місцевої ради у виборчому окрузі») та ті, які реалізуються у відповідній раді («Розділ III Депутат місцевої ради – повноважний член ради», «Глава 1 Повноваження депутата місцевої ради у раді»). Інформуючи громадськість про прийняту Постанову «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на сайті Запорізької обласної ради доволі слушно зазначено, що «Воно не означає розпуску обласної

ради. Воно означає тимчасову передачу її повноважень обласній військовій адміністрації на період воєнного стану та на 30 днів по його завершенню» [4]. Отже, в контексті нашого дослідження, логічно говорити про тимчасове припинення повноважень депутатів Запорізької обласної ради саме у межах діяльності депутата в раді. Зокрема, у депутатів Запорізької обласної ради відсутня фактична можливість здійснювати наступні права: 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради; 2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; 5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; 7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; 8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; 9) брати участь у дебатах, звертатися із запитам, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; 10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; 11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; 12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; 13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування; 14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення, 15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради [2].

Аналіз деяких прав депутатів Запорізької обласної ради у раді, повноваження якої передані військовій адміністрації, начальнику Запорізької обласної військової адміністрації, дає підстави стверджувати про певні дискусійні моменти. Так, на нашу думку, депутат може бути обраним до органів відповідної ради, адже, у разі прийняття кадрових рішень, таких як внесення змін до складу виконавчого апарату обласної ради та її керівних органів, начальник військової адміністрації може призначити на керівну посаду ради (у разі такої потреби) депутата відповідної ради.

Щодо реалізацій повноважень депутата у виборчому окрузі, то практика засвідчує те, що деякі депутати Запорізької обласної ради продовжують активно займатися комунікацією із виборцями, звітувати про свою роботу та підтримувати зв'язок з виборцями, місцевою організацією політичної партії, яка висунула його кандидатом у депутати місцевої ради, відповідною територіальною громадою, а також громадськими організаціями, трудовими

колективами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території. Важливе значення в умовах воєнного стану відводиться питанню оперативного вирішення потреб виборців (надання правових консультацій, гуманітарної та іншої допомоги).

Підсумовуючи, можемо зазначити, що питання повноважень депутатів Запорізької обласної ради в умовах воєнного стану є доволі дискусійним, що говорить про необхідність подальшого дослідження обраної нами проблематики.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.05.2024).

2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення: 13.05.2024).

3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 13.05.2024).

4. Повноваження Запорізької облради передані Запорізькій обласній військовій адміністрації. Запорізька обласна державна адміністрація : веб-сайт. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/68707/povnovazhennya-zaporizkoji-oblradi-peredani-zaporizkiy-oblasniy-viyskoviy-administratsiji.html> (дата звернення: 14.05.2024).

5. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова Верховної Ради України від 21 березня 2024 р. № 3625-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.05.2024).

Лученко Д.В., доктор юридичних наук., професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна
ORCID: 0000-0002-8666-2245
luchenkodv@gmail.com

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД В СУЧАСНИХ УМОВАХ

PROBLEMS OF ENSURING THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN MODERN CONDITIONS

Abstract. *The article examines the issue of ensuring the right to a fair trial through the prism of ensuring access to justice in the current conditions of martial law in Ukraine. The author examines the case law of the European Court of Human Rights contained in judgments against Ukraine. The author analyses the impact on access to justice of various procedural factors, as well as global processes, such as martial law and related hostilities, loss of control over certain territories, relocation of courts, etc.*

Key words: *Fair trial, access to justice, access to justice, administrative justice*

Для забезпечення прав і свобод людини особливе значення мають як положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, так і практика Європейського суду з прав людини. Це твердження є справедливим не лише для України, але й для всього світу, що прагне бути цивілізованим. Зазвичай конвенційний механізм захисту відповідних прав установлює більший обсяг гарантій їх непорушності, ніж національний. Він є певним взірцем, наблизитися до якостей якого повинні прагнути всі прогресивні держави, удосконалюючи національне законодавство і покращуючи роботу судових органів.

В умовах сьогодення, коли Україна перебуває у фактичному стані війни, права громадян опинилися в особливо уразливому стані. Адже на шальках ваг, з одного боку, знаходяться національні інтереси держави, яка бореться за своє існування, а з іншого – необхідність збереження обраного демократичного курсу і гарантування основоположних свобод і прав людини. Віднайти необхідний баланс у такій гострій ситуації надзвичайно складно, але необхідно [3, с. 5].

Право на справедливий суд, проблематика його забезпечення на рівнях практики ЄСПЛ і вітчизняного судочинства докладно розглядаються у монографічному дослідженні Д.В. Лученка і Н.А. Полях «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України» [3]. Це право виступає надзвичайно важливим фактором для забезпечення процедурного аспекту справедливості судового процесу, недоторканності прав людини та їхнього захисту в судовому порядку. Його

важливість підтверджується й кількістю заяв, що надходять до ЄСПЛ якраз у зв'язку з необхідністю забезпечення права на справедливий суд.

Виходячи з аналізу п. 1 ст. 6 Конвенції, конвенційні стандарти з приводу справедливого судового розгляду включають такі основні гарантії організаційного та процесуального змісту: 1) розгляд справи судом, установленим законом; 2) незалежність і безсторонність суду; 3) публічний розгляд справи; 4) розгляд справи протягом розумного строку.

Усі вказані гарантії, безперечно, мають реалізовуватися в судочинстві. Проте, як бачимо, в контексті таких вимог йдеться вже про справедливість процедури розгляду та вирішення справи у суді. Але вже багато років ЄСПЛ виходить з того, що не менш важливою гарантією в контексті ст. 6 Конвенції є доступ до правосуддя, оскільки без належних умов звернення за захистом до суду всі інші складові цього права втрачають свою значущість.

Проблеми доступу до суду можуть виникати у зв'язку з недосконалістю законодавчого розмежування судових юрисдикцій. ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово звертався до захисту права на доступ до суду у зв'язку з відмовами національних судів розглядати позовні заяви з мотивів неналежної юрисдикції. У тому числі такі питання розглядалися Судом й у справах проти України. Наприклад, у справі Церква села Сосулівка проти України від 28 лютого 2008 р. [6], коли декілька українських судів відмовлялися розглядати спір, який виник між двома релігійними громадами, Суд зазначив, що його завданням не є дослідження питання, чи мають суди загальної юрисдикції або господарські (колишні арбітражні) суди компетенцію розглядати цю справу по суті, або встановлювати, якому з відповідних судів підсудний розгляд скарг заявника по суті. Суд лише визнав той факт, що заявник мав доступ до цих судів, але жоден з них не розглянув скаргу на неможливість користуватись церковною будівлею, оскільки вони вважали, що не мають юрисдикції розглядати подібні питання, хоча процедурні вимоги прийнятності заяви було дотримано.

Тобто, практика ЄСПЛ свідчить про неприпустимість ситуації безпідставного перенаправлення справи від однієї судової юрисдикції до іншої, оскільки за таких обставин буде обмежуватися сама можливість особи отримати справедливий судовий захист порушеного конвенційного права.

Дане питання є надзвичайно актуальним і для адміністративного судочинства в Україні. З моменту набуття чинності КАС України і створення системи адміністративних судів у нашій державі часто виникала проблема з віднесенням того чи іншого спору до юрисдикції адміністративного, господарського суду чи суду загальної юрисдикції.

Так, предметом розгляду Суду у справі Шестопалова проти України від 21 грудня 2017 р. [7] стали спірні правовідносини, які виникли у зв'язку зі звільненням заявниці з посади директора Центру по обслуговуванню одиноких, непрацездатних та малозабезпечених громадян Управління праці, соціального захисту і житлових субсидій Мелітопольської міської ради. При цьому заявниця не могла отримати захист ані в судах адміністративної, ані в судах

цивільної юрисдикції, оскільки кожний з них вважав, що справу має розглядати суд іншої юрисдикції.

Інколи питання доступу до суду як елементу права на суд в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції виникають у зв'язку з нетиповими або екстраординарними ситуаціями, які можуть обмежувати доступ осіб до суду та бути дотичними загалом з проблемами доступності правосуддя. У контексті України такі ситуації виникли, наприклад, у зв'язку з початком збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей (2014 р.). Знаковим у цьому контексті є рішення Суду у справі Цезар та інші проти України від 13 лютого 2018 р. [5] У вказаній справі заявники скаржилися на неможливість подання позову до суду в м. Донецьк, оскільки у 2014 р. суди в цьому регіоні перестали працювати у зв'язку з початком бойових дій. ЄСПЛ у цій справі встановлював, чи вжив уряд України всіх необхідних заходів для організації своєї судової системи таким чином, щоб забезпечити права, гарантовані ст. 6 Конвенції, на практиці, з огляду на давно встановлений принцип, згідно з яким ЄКПЛ має на меті гарантувати права, що є практичними й ефективними, а не теоретичними та ілюзорними. Розглядаючи це питання, Суд звичайно враховував контекст, в якому виникла справа, зокрема, ним брались до уваги військові дії в регіоні. Так, він наголосив, що було б поверхово розглядати факти справи без розгляду такого загального контексту [2].

Указана справа є прикладом того, як питання доступу до суду в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції може пересікатися з більш широкою проблематикою доступності осіб до правосуддя в зоні військових дій. Звісно, Суд у цій справі виходив з розуміння того, що не в усіх ситуаціях держава об'єктивно може забезпечити функціонування судів, особливо якщо мова йде про збройний конфлікт, жертвами якого можуть виявитися самі судді та працівники суду. Однак це не означає, що ЄСПЛ погоджується з легітимністю обмеження права на доступ до суду з мотивів ведення бойових дій на території діяльності суду. ЄСПЛ у вказаних випадках встановлює, чи забезпечила держава певні альтернативи для того, щоб громадяни могли подавати позовні заяви до суду [3, с. 71].

Зазначена позиція суду знаходить своє відображення і у дослідженнях вітчизняних науковців і в судовій практиці. Так, голова Вищого адміністративного суду у складі Верховного Суду Микола Смокович у статті «Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін» зазначає, що суди системи судоустрою України навіть у період дії режиму воєнного стану мають функціонувати безперервно, тому що державним захистом забезпечуються і гарантуються права і свободи людини і громадянина, які закріплені й гарантовані Конституцією України. Правовий режим тимчасового обмеження судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні на період дії правового режиму воєнного стану заборонено. Втілення будь-яких обмежень такого змістовного формату в національну правозастосовну практику є неконституційним, а відтак, і неможливим. Як зазначає дослідник, в умовах воєнного стану, коли законодавством передбачено можливість обмеження певних прав і свобод

громадян, у представників влади може виникнути хибна думка, що й право на суд, за таких умов, можна обмежити. Але, навпаки, право на суд має зберігатися незмінним у будь-яких надзвичайних умовах. Адже саме система правосуддя покликана відігравати роль запобіжника, що за будь-яких обставин стоїть на захисті прав і свобод людини [4].

Проблематика забезпечення доступу до правосуддя в сучасних умовах воєнного стану в Україні зумовлена й тим, що велика кількість громадян втратили можливість реалізувати своє право на суд у звичний спосіб через окупацію і бойові дії, які відбуваються на території, де вони мешкають.

Воєнний конфлікт суттєво вплинув на сферу правосуддя та функціонування судів в Україні, змусивши державу шукати ефективні рішення для забезпечення справедливості та правопорядку в умовах воєнного стану. Саме в цей час суди почали дедалі активніше використовувати дистанційні способи комунікації з учасниками справи, які фізично не могли подавати процесуальні документи до суду та брати участь у судових засіданнях через обставини, пов'язані з воєнним конфліктом. Упровадження електронного судочинства стало одним із ключових інструментів адаптації судової системи до нових реалій. Це допомогло забезпечити безперервне функціонування судової системи та гарантувати громадянам доступ до правосуддя, навіть в умовах, коли звичайний режим роботи судів був неможливий.

Виклики війни стали поштовхом для стрімкого розвитку єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), яка поступово запроваджувалася в Україні, починаючи з 2016 р. Саме ця система та її складова частина – Електронний суд, були значно доопрацьовані протягом 2022 р., що дозволило вирішити проблему реалізації права на суд в Україні в сучасних умовах.

Крім того, важливим аспектом у забезпеченні права на суд в умовах воєнного стану став перегляд підходів до питання відновлення пропущених процесуальних строків. У більшості випадків судді з розумінням ставилися до тієї обставини, що війна в усіх її проявах є надзвичайним станом, який негативно впливає на всі без виключення сфери життя громадян, у тому числі на їх здатність отримати належний судовий захист. Так, у справі № 500/1912/22 від 29 вересня 2022 р. КАС ВС зауважив, що якщо під час війни російської федерації з Україною адміністративні суди суворо застосовуватимуть процесуальні строки стосовно звернення до суду як із позовними заявами, так із апеляційними та касаційними скаргами, то це може розцінюватися як не виправдане обмеження доступу до суду.

У той же час, суд зазначив, що сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки у зв'язку із запровадженням такого, не може безумовно вважатися поважною причиною для безумовного поновлення цих строків. При застосуванні процесуальних норм слід уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні

процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1].

Отже, як бачимо, проблематика доступу до суду в контексті права на суд, гарантованого ст. 6 Конвенції, не завжди пов'язується з суто процесуальними перепонами для звернення з позовом до суду. В сучасних умовах функціонування судової влади в Україні такі обмеження часто перебувають у взаємозалежності з іншими, більш глобальними проблемами, що загалом впливають на доступність правосуддя.

Література

1. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/kas-vs-vyslovyv-pozytsiyu-shhodorovazhnosti-prychyn-propusku-stroku-zvernennya-do-sudu>.
2. Гончаренко О. А. «Розумний строк» розгляду справи у практиці Європейського суду з прав людини. Форум права. 2012. № 3. С. 126–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_24.
3. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України : монографія / Д.В. Лученко, Н.А. Полях. – Харків, імені Ярослава Мудрого НЮУ. - 2024. – 200 с.
4. Смокович М. І. Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін. Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право. 2022. № 70. С. 450–455.
5. Цезар та інші проти України : Рішення ЄСПЛ від 13 лютого 2018 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>.
6. Церква села Сосулівка проти України : Рішення ЄСПЛ від 28 лютого 2008 р. Офіційний вісник України. 2008. № 46. С. 63. Ст. 1504.
7. Шестопалова проти України : Рішення ЄСПЛ від 21 грудня 2017 р. Офіційний вісник України. 2018. № 57. С. 232. Ст. 2011.

Marinova E., PhD, Assistant Professor,
Department of Public Law,
University of Ruse «Angel Kanchev» (Bulgaria)

ALTERNATIVE TAX DISPUTE RESOLUTION

Introduction

A dispute is an externally objectified difference of opinion (or conviction) of two or more parties about something. A dispute, unlike conflict as a more general concept, is a situation in which an opposite statement is refuted with arguments. A legal dispute arises out of an existed or existing legal relationship¹ and refers to the

¹ This mark, according to prof. Zhivko Stalev, differentiates the legal dispute from the illegal - the illegal dispute, even when it concerns rights, is a dispute about future legal relations (whether they should be established, what their content

claim or denial of a right, obligation or offence. Prof. Tencho Kolev outlines the following essential features of the legal dispute: First, the resolution of the legal dispute is entrusted to an impartial and neutral party (the court), which is a permanent institution in the democratic mechanism of exercising state power. Second, the legal dispute is resolved on the basis of pre-formulated legal rules and within a special procedure. Thirdly, the resolution of the legal dispute requires the maximum guarantee of a fair outcome, that is why it goes through several instances. And, fourthly, the legal dispute always ends with a decision that has “legal force”, because it enjoys the force of a *res judicata*¹.

We can speak about a legal dispute under tax law when there is a disagreement between taxpayers and the tax authority regarding the application of a rule of tax law, determining the behavior, rights and obligations of those participating in a given legal relationship under tax law, respectively the sanctioning consequences of illegal behavior. In order for a tax dispute to appear, it should be objectified – the dissatisfied party should have disputed the action (inaction) or the act which it is dissatisfied with. A tax dispute may arise already in the procedure for issuing the taxation act, at the stage of development of the taxation relationship after its issuance, or in case of its non-execution or at the stage of its forced execution (enforcement).

1. Specifics of the tax dispute and alternative ways to resolve it

Tax disputes are basically unavoidable. The reason for them is to a large extent an axiomatic contradiction between the goals of the civil entity and those of the tax administration. The civil law subject strives to “minimize” the amount of its public obligation. On the other hand, the tax administration often strives to “maximize” the amount of the civil law subject’s public liability – the so-called “fiscal bias”. It should be noted that this is a trend that is not legitimate. In the tax process as a type of administrative process, the main principle is objectivity – the Bulgarian legislative body has enshrined it in the provisions of Article 3 of the Tax and Insurance Procedure Code. The administrative body is obliged to seek the objective truth *ex officio* – and when there is no request from the interested parties (Article 9 of the Administrative Procedure Code and Article 5 of the Tax and Insurance Procedure Code). Law enforcement authorities in the tax process, within the limits of their competence, are obliged to take all measures to ensure the disclosure of the objective truth, establishing impartially the facts and circumstances relevant to the rights, obligations and responsibility of the obliged persons. Respectively, taxpayers are obliged to fulfill their obligations when they are in accordance with the requirements of the tax laws. They are protected from the implementation of tax powers outside the framework of the law, as well as from their improper exercise. Through legal protection in the tax field, every tax law subject is given the opportunity to request the lawful application of tax laws and the restoration

should be, etc.) - see Zh. Stalev, Balgarsko grajdansko procesualno parvo /Bulgarian civil procedural law/, ninth revised edition, Sofia: Ciela, 2012, p. 26.

¹ Kolev. T. Teoria na pravoto /Theory of law/, Sofia: Ciela, 2015, p. 462.

of the lawful state of the tax relationship. At the same time, it protects not only the personal interests of taxpayers as affected party, but also the public interest¹. Thus, the resolution of legal disputes is not only a means of protecting the rights and interests of taxpayers, but also a way of self-control of the tax authorities².

Usually, the means of legal protection in the field of taxation include the appeal of illegal tax administrative acts in administrative and judicial order, the administrative and judicial control over the forced collection of taxes, the imposition of precautionary measures and sanctions for committed tax violations. If the parties find a way to resolve the dispute and their contradictions by the end of the administrative proceedings, the dispute shall not be brought to court. The tax authority, convinced of the right of the disputant, can itself cancel or amend the disputed act or notify superior administrative body to cancel or amend it, where dispute could be for both legality and expediency (the most the effective, appropriate, correct, timely decision); to the court, the parties can only appeal the legality of the act³.

Alternative dispute resolution is a general term for the means – alternatives to court proceedings, by which parties can settle disputes. Alternative dispute resolution includes many forms and options such as arbitration, mediation, conciliation, negotiation, agreement, dispute resolution commission. Alternative dispute resolution is recommended as an alternative to time-consuming and expensive litigation. The characteristic features of the alternative dispute resolution process are mutual agreement, voluntariness, flexibility, the parties control the process itself and its outcome, strive to be in the "win-win" situation, maximizing their benefits, but not harming to the other party.

The European Court of Human Rights has already addressed the question of the relationship between alternative dispute resolution procedures and the right to a fair trial guaranteed by Article 6 § 1 European Convention on Human Rights in the case of *Momčilovic v. Croatia*⁴, holding that the determination of the procedure for potential settlement of the dispute as a prerequisite before bringing a claim does not violate the right of access to court.

The administrative and tax law lacks comprehensive regulation of alternative dispute resolution means. Alternative means for resolving legal disputes are initially subject to regulation in the acts of the Council of Europe, and more recently in the legislation of the European Union. The first international act specifically dedicated to out-of-court means for the resolution of administrative disputes is Recommendation (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation

¹ Petkanov.G. *Danachen process/ Tax process*, Sofia: Tilia, 1996, p.67.

² See P. Stoyanov, *Danachno parvo /Tax Law/*, third revised edition, Sofia: Bulgarian Academy of Sciences, 1994, p.470.

³ In order to be legal, the act should have been issued by a competent authority in writing and in compliance with the administrative-proceeding rules and material provisions that correspond to the purpose of the law.

⁴ *Momcilovic v Croatia*: ECHR 26 Mar 2015, 11239/11 – Chamber Judgment, [2015]

between administrative authorities and private parties¹. According to the Recommendation, there are four alternative means for resolving administrative disputes:

- Internal reviews (an example is the regulated in bulgarian legislation right of the administrative body to review and reconsider the act issued by it - the so-called right of appeal - art. 94 of the Administrative Procedure Code)
- Conciliation and mediation (mediation is legislated in bulgarian Mediation Act)
- Negotiated settlement (provided in the Code of Administrative Procedure, the institution of the agreement in Art. 20 (out-of-court) and Art. 178 (during litigation))
- Arbitration

Alternative dispute resolution means are applicable in the tax process. Although this is a specific public-law area where formal means of protecting rights and interests are generally adopted, these flexible tools for conflict avoidance and dispute resolution have their place. They can be normatively established options in individual proceedings - for example, the negotiated settlement finds normative regulation in the administrative, tax, and administrative-penal process. But additional indications of the applicability of these means could be derived, for example, from the bulgarian legislation on Mediation. Article 3, paragraph 1 of the Mediation Act states that the subject of mediation may be administrative disputes, unless a relevant legal act provides for another procedure for concluding an agreement. The Code of Administrative Procedure in our country regulates the procedure for concluding a negotiated settlement - both out of court (Art. 20) and in already initiated court proceedings (Art. 178). A literal interpretation of this provision would prevent the application of mediation in administrative and tax disputes, but this would not take into account either the purpose or the meaning of the law – to spread mediation in the widest possible range of disputes, including administrative ones. What's more – the Administrative Procedure Code regulates the institution of negotiated settlement, but not the procedure by which it is reached.

2. The negotiated settlement in tax proceedings

The institution of negotiated settlement is classic for american and continental-european law as part of the institution of the administrative contract. In the Bulgarian Administrative Procedure Code (APC), the institution of negotiated settlement is widely advocated. In the text of the code, the word “negotiated settlement” (agreement) is used repeatedly, and the general regulation is in the provisions of Art. 20 APC and includes the following features: the agreement is a contract – it is concluded by concordance of the will either between administrative body and the party of the procedure or between the parties of the proceedings, but with the approval of the administrative body; it is concluded in the same way as any contract – with an offer and acceptance; creates a legal relationship between the parties to it as regulated by law (in cases of bound administration) or agreed upon by the content of

¹ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001)

the page, within the law (in cases of discretion). The negotiated settlement is an administrative contract¹. This is because undoubtedly the consequences that the negotiated settlement gives rise to are administrative - arg. Art. 20, para. 8, which prescribes that the negotiated settlement replaces the administrative act. Legal consequences are public subjective rights and/or obligations which the parties have agreed upon and which the law allows to arise. The negotiated settlement puts an end to the dispute and “replaces” an administrative act.

Art. 20 APC contains general provisions for all proceedings before administrative bodies. The APC also regulates two other agreements, which are referred to by the term “negotiated settlement” – the agreement before the court under Art. 178 of the APC and the agreement regarding the amount of compensation under Art. 207, para. 3 of the APC in relation to the right of citizens and legal entities to compensation for damages caused to them by illegal administrative activity.

In the tax process, there is a special provision of the negotiated settlement regarding the evidence – thus according to Art. 154 of the Tax and Insurance Procedural Code, within the time limit for issuing against a decision on the appeal of a revision act, a written negotiated settlement can be reached between the revenue authority that issued the appealed act and audited entities regarding the evidence that will be considered indisputable. If an agreement on the evidences has been reached, no new evidences are allowed for their verification or confirmation in administrative and judicial appealing procedure.

The institution of negotiated settlement was also introduced in the administrative penal proceeding with the changes in the Bulgarian Administrative Violations and Penalties Act in force from 23.12.2021. The aim is speed and efficiency in the process of carrying out the sanctioning activity of the state in prevention of administrative violations. But even before this general regulation, the institute had already found the right regulation in the tax legislation - art. 107z of the Excises and Tax Warehouses Act and art. 229a-229c of the Customs Act. With the negotiated settlement in the administrative penal proceedings, speed and efficiency are achieved in the collection of fines and property sanctions for the intended violation and the economy in the proceedings is reached, by not achieving the issuance of a penal decree. Last but not least, this eases the judicial system.

The negotiated settlement agreement under Administrative Violations and Penalties Act objectifies the agreement reached by the parties regarding whether a violation has been committed, what is its legal qualification, the type and amount of the penalty. When the negotiated settlement imposes an administrative penalty of a fine - alone or with another penalty, the punishing authority determines the fine in the amount of 70 percent of the minimum or of a precisely determined amount provided for the offense committed. The settlement is final and has the effect of a final judgment. The special provision of negotiated settlement regarding tax offenses has a similar meaning. Thus, according to Art. 107z. of Excises and Tax Warehouses Act until the criminal decree is issued, but no later than 30 days from the presentation of

¹ Sivkov, Tsv. Sporazumenieto po chl.20 ot APC/The negotiated settlement under Art. 20 of the APC/, Sofia: Ciela, 2012 p. 74 et seq.

the act establishing a violation between the administrative penal authority and the offender, a negotiated settlement can be reached to terminate the administrative penal proceedings, unless the action constitutes a crime or for administrative violations in which the goods subject to the violation endanger the life or health of people or the environment or do not meet the quality requirements of the products. The negotiated settlement corresponds to the agreement of the administrative sanctioning body and the offender on the issues of whether an offense has been committed and what the type and amount of the punishment should be in the framework provided by the law. The negotiated settlement should be approved by the director of the Customs Agency (an official authorized by him) and the relevant prosecutor, taking into account that the requirements of the law are met and if public state receivables are defined in it, they are paid or secured in the deposit account of the relevant customs office. A legal possibility with a similar regulation is also listed in Art. 229a - Article 229c of the Customs Act, with a view to establishing and punishing customs violations.

3. Mediation in tax proceedings

According to Council of Europe Recommendation R(2001)9 on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, conciliation and mediation can be initiated by the parties concerned, by a judge or be made compulsory by law; conciliators and mediators should arrange meetings with each party individually or simultaneously in order to reach a solution and can invite an administrative authority to repeal, withdraw or modify an act on grounds of expediency or legality. Mediation is an out-of-court procedure involving a third party that offers a solution to the dispute in the form of a non-binding opinion or recommendation. It is used both when contesting the legality and when disputing the expediency (correctness) of the act. The Recommendation distinguishes between two types of mediation - classic (out-of-court, carried out before the administrative act is challenged in court) and court-related (initiated when court proceedings have already started, by referral by a judge or on the initiative of a party or parties to the dispute). Mediation can also be used as a preventive way to prevent the occurrence of a future dispute, while the authorities prepare the administrative measure or make a decision (so-called preventive mediation). As an example, a mediation procedure can be initiated upon the adoption of an important normative act, including one concerning tax revenue, in order to listen to the positions of the affected parties and bring them together with the help of the mediators participating in the procedure.

According to the Recommendation, the use of mediation can be legally introduced as a necessary condition for the initiation of legal proceedings, but it can also be used during legal proceedings, for example by the suggestion of the judge. This provision makes it possible to consider a similar approach in relation to certain administrative disputes. Alternatives to judicial proceedings should be allowed either generally or in certain cases where it is considered appropriate, especially in cases that relate to individual administrative acts and monetary claims. The Recommendation limits in no way the scope of the alternatives procedures for administrative disputes and should be considered to apply to any type of administrative dispute.

For Bulgaria, as a Member State of the Council of Europe, the Recommendation is the basis for the adoption of the Mediation act, as well as the institution of the negotiated settlement in the Administrative Procedure Code. The Recommendation states, that the excessive overloading of the courts renders meaningless the right to consider cases within a reasonable time, established by item 6.1 of the European Convention of Human Rights, and emphasizes the importance of internal review, which has priority even over alternative means, as well as the importance of judges to refer to alternative means for resolving the dispute and approving the agreement reached, as well as programs available to the court in this regard (such as in Bulgaria function in several civil courts); the importance of lawyers (their Code of Conduct stipulates an obligation or recommendation for them to explain to their clients the possibility of alternative dispute resolution), the importance of the qualification of mediators.

Article 3, paragraph 1 of the Bulgarian Mediation Act states that the subject of mediation can be administrative disputes, unless a relevant legal act provides for another procedure for concluding an agreement. A literal interpretation of this provision would prevent the application of mediation in administrative matters and tax disputes – since, as we have seen above, the institution of the negotiated settlement is regulated in the administrative legislation, but the possibility of the parties being assisted by a mediator to reach such an agreement should not be restricted. In order to encourage court-related mediation, actions should also be taken to adopt an analogous provision in the Civil Procedure Code, to that of Art. 140, paragraph 3 of the Civil Procedure Code, according to which the court can refer the parties to mediation or another method of voluntary settlement of the dispute¹. Since there is no similar provision in the APC, administrative judges can refer to this situation by virtue of the general referral of Art. 144 of the APC to the Civil Procedure Code for unsettled cases or refer to the general provision of Art. 9, para. 4 of the APC, according to which the administrative body and the court provide assistance for a lawful and fair resolution of the issue subject to the proceedings, including with an agreement. These principles can also be applied to the resolution of tax disputes.

4. The role of the ombudsman as a special kind of mediator in tax disputes

Manyo Manev defines the ombudsman as “an institution for reconciliation and mediation through actions aimed at avoiding or resolving their disputes with the state”². The ombudsman acts as a special kind of mediator. It is a figure associated with the institutional mediation between citizens and state authorities in the protection of civil rights and freedoms. In most legal and democratic countries, the

¹ With the amendments to the Mediation act, effective from July 1, 2024, the so-called mandatory mediation of civil disputes in certain cases has been introduced. Among the circumstances in which, according to 140a (4) of the Civil Procedure Code, the court does not oblige the parties to participate in a mediation procedure, is when the state or a state institution is a party to the case.

² Manev, M. Nedarjavno pravosadie po administrativni sporove/Non-state justice in administrative disputes/, Administrative Justice, year VII, issue 6, 6/2004, page 22.

ombudsman institution plays an important role in protecting the rights and freedoms of citizens in their relations both with the administration and with various public and private entities.

Referring to the ombudsman is an alternative form of protection and dispute resolution. The Ombudsman plays the role of a deterrent against illegal acts and actions, corruption and abuse of power. It is a corrective to the administration in terms of its effectiveness, efficiency, objectivity and impartiality. For example, in the Ombudsman's Annual Activity Report for 2022 in Bulgaria¹ it is stated how the Ombudsman handled a dispute related to the charging of vehicle tax for a passenger car by two municipalities for the same period. The ombudsman was contacted by citizens who, after changing their permanent address, found out that for cars they owned, vehicle tax was charged by two municipalities (in which they were registered at their permanent address and in which their new address registration was) for one and the same period. In Art. 61 of Local Taxes and Fees Act, it is determined that the tax is paid into the revenue of the municipality's budget at the permanent address, respectively the seat of the owner. The ombudsman found that the charging and payment of tax for the same car by two municipalities at the same time for the same period was illegal, but when submitting a request for the refund of an unduly paid tax to the relevant municipality, different municipalities applied divergent practices. In some cases, municipalities refund that part of the tax paid, which was also paid to the new municipality. In other cases, however, citizens were categorically denied a tax refund, often on the grounds that it was voluntarily paid. This represents an unacceptable discrepancy in the practice of municipal administrations in the application of the law. In this regard, the ombudsman addressed the executive director of the National Revenue Agency in accordance to give methodological instructions regarding the application of the law on the stated problem.

Similarly, in 2020, the institution received 37 complaints related to charging the fee for household waste. Most often, complaints were related to setting a fee for household waste for services that were not actually provided by the respective municipalities, as well as poor quality of the services for which the fee was due. Inspections were completed in 44 cases, 3 recommendations were made to the relevant municipal administrations, successful mediation was carried out in 3 of the cases, an opinion was expressed in 27, and advice was given to citizens in 9².

The Ombudsman also has powers related to the request for the declaration of unconstitutionality of normative acts. For example, with changes in Art. 22 of the Local Taxes and Fees Act, in force from 01.01.2019, the tax has been increased for residential properties located on the territory of a settlement or settlement, included in the List of resorts in the Republic of Bulgaria, which for the relevant year are not

¹https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20230412173121_%d0%9d%d0%9e%d0%92%20-%20bg%20ombudsman%20annual%20report%202022.pdf

² Annual report on the activity of the Ombudsman for 2020.
[https://www.ombudsman.bg/pictures/annual%20report%202020\(1\).pdf](https://www.ombudsman.bg/pictures/annual%20report%202020(1).pdf)

main residence of the taxable person, are not rented out and are not registered as accommodation within the meaning of the Tourism Act. The ombudsman was approached by a number of aggrieved citizens who signalized a significant increase in the tax for their real estate¹. On case No. 15/2018 initiated before the Constitutional court, the ombudsman submitted an opinion that the adopted provision was in contradiction with specifically stated principles and requirements introduced by law, as it was also unconstitutional as it directly violated the rights and interests of citizens and in practice created a risk from unequal treatment and creation of unjustified privileges, incompatible with the principles of Art. 6, para. 2 of the Constitution. After Decision No. 4 of 09/04/2019 of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, by which the specified amendments to Art. 22 of the Law on Local Taxes and Fees was declared unconstitutional, the National Assembly voted amendments to the law, by which the amount of this tax was returned to the previous limits.

Having regard to the above mentioned, it can be stated that a wide range of disputed tax cases can be resolved with the mediation of the ombudsman. In some countries this practice is well established².

5. Mutual Agreement and Arbitration in International Tax Law

Within international tax law, no centralized jurisdiction has been established to resolve tax disputes between countries. Alternative dispute resolution is a traditional and established practice here. The procedure for the settlement of disputes by mutual agreement is regulated for the most part by international double taxation avoidance treaties (double tax treaties). The unlawful application of the provisions of the treaty by the tax administration may be appealed through the legal means provided for in the domestic law of each country. The procedures provided for in the domestic law of each of the countries are applied independently of each other. For this reason, they cannot provide a uniform, binding interpretation of the treaty in its application. Domestic law measures are insufficient to guarantee the implementation of the treaty also because they can have as their object the incorrect implementation of the treaty

¹ Annual report on the activities of the Ombudsman for 2019.

https://www.ombudsman.bg/pictures/file/report-bg%20mart_2020.pdf

² In the 2004 Annual Report, the Dutch ombudsman reported 11% of the total number of complaints submitted for the same year as relating to the financial sphere. The total number of cases examined by the ombudsman for the same year was 1,688. In the tax process of the Netherlands, the ombudsman finds his place through the recommendations addressed to the tax authorities on the resolution of specific cases. Usually, these recommendations are strictly followed, bearing in mind that there is subsequently parliamentary control over the work of the revenue administration, also based on the report of the ombudsman. It is explicitly reflected in the 2001 Annual Report that several departments have been established under the Ombudsman, the one dealing with tax matters being the Department for Relations between the State and Citizens. For the year of the cited report, the same department dealt with 19.5% of cases related to taxation and customs matters, out of a total of all files that were within its competence - see Mladenov, M (2008) *Upravljenie na konflikti. Metodi za alternativno razreshavane na sporove v danachniq process (v konteksta na prihodnata administracia) /Conflict Management. Alternative dispute resolution methods in the tax process (in the context of the revenue administration)/*, PhD thesis, Sofia University "St. Kliment Ohridski", 2008.

only by one of the contracting states and not by the other state. For the stated reasons, the need has arisen in the international tax practice to arrange a procedure common to the countries that are parties to double tax treaty, which would enable the protection of the subjects of tax obligations against incorrect and illegal application of the treaty regardless of which of the countries is incorrectly applying its provisions or the so-called dispute settlement procedure (Mutual Agreement Procedure).

The Mutual Agreement Procedure represents a special protection of the subject of the tax obligation and an opportunity to clarify the meaning of the provisions of the contract differs from the means provided for this under the internal tax law of the countries, party to the contract. In its scope, in view of the reason why it can develop, three proceedings are distinguished:

- proceedings through which the subject of taxation can object to the measures taken by each of the contracting states that violate the treaty - proceedings on appeals of the subjects of tax obligations;

- a proceeding that develops with the aim of removing difficulties and doubts in the application and interpretation of the treaty by the competent authorities of the contracting states, the results of which could be applied to many undefined cases (consultative proceeding);

- negotiated proceedings, which can be undertaken in cases where international double taxation has occurred, but its avoidance is not regulated in the treaty.

The subject of the proceedings is always the application of the international double tax treaty, with a view to achieving its objective of avoiding international double taxation. Questions of application of domestic law are not subject to the proceedings. Therefore, it is limited only to the application of the provisions of the contract.

The agreements reached are characterized as agreement between the tax administrations of the contracting states, based on the powers given to them by the treaty, and bind those authorities accordingly. What legal force such an agreement will have vis-à-vis the national legal system depends on what is provided for in its tax law. This will establish the effect of the agreement in relation to domestic law, i.e. how the agreement reached will be implemented and valid under domestic law.

According to contractual practice, the Mutual Agreement Procedure obliges the contracting states only to conduct negotiations and try to reach an agreement in the sense of a pactum de negotiando, i.e. that both parties strive for an agreement without reaching a positive result being mandatory; there is no obligation for states to reach a single opinion. This “lex imperfecta” is to some extent a weakness of the proceedings.

With a view to the effective resolution of cross-border tax disputes, more and more legal instruments today provide for mandatory arbitration - such is provided for in the OECD Model Tax Treaty of 2017 (Art. 25 was amended by introducing the so-called “arbitration clause”), within the EU, for example, these are the Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises 90/436/EEC and Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union. In the absence of

a settlement reached in the mutual agreement procedure, arbitration provides an opportunity for a final resolution of the dispute.

For example, under the Directive, it is possible for taxpayers facing tax disputes arising from tax treaties to initiate a mutual agreement procedure, where the Member States concerned must try to resolve the dispute by mutual agreement within two years. If no decision has been reached by the end of this 2-year period, the taxpayer may request that an advisory commission be formed to give an opinion. In the event that Member States do not form such a commission, the taxpayer can refer their national court and compel them to take action. The Advisory Commission consists of three independent members appointed by the Member States concerned. It should give an opinion within 6 months, which the affected Member States must comply with, unless within 6 months after the opinion is issued they agree on another decision. If the decision is not enforced, the taxpayer who has accepted the final decision and has waived his right to national remedies within 60 days of notification may apply to the national courts to enforce the decision.

It should be pointed out that under domestic law, when the dispute has a public law nature, it is not arbitrable. Thus, for example, in the Bulgarian judicial practice it is stated that when the dispute is considered according to the procedure of the Administrative Procedural code according to the rules of the Responsibility of the state and municipalities for damages Act, it is non-arbitrable - decision Nr. 10 of 31.05.2018 of the Supreme Court of Appeal, etc. Nr. 1861/2017. Property disputes against the state and municipalities, arising in the exercise of their authority, cannot be the subject of an arbitration. The prohibition to bring claims through arbitration, which are within the competence of the administrative courts, does not arise from the quality of the parties, but from the functions they perform. If the dispute arises in connection with the exercising state governance, in connection with public relations, it is non-arbitrable. But if the property dispute is related to the capacity of the state or municipality as civil legal entities, it is decided by the civil court and may be subject to arbitration.

Conclusions

Alternative methods for resolution of legal disputes are an inherent part of the statutory procedures and an expected part of the practice of any public administration, including the tax administration. Alternative dispute resolution means are not a “substitute”, but one of the directions for resolving problems arising in the revenue process, along with the administrative or judicial appeal of acts and actions of the tax administration.

Alternative dispute resolution means are increasingly being used these days. They create “new surplus value”, adding to the material aspect of the resolved conflict (the performance of the act or action), immaterial (ideal) assets – high authority of the “administration with a human face”; good reputation of the taxpayer, who in this case acted in cooperation with the administration; positive relations between them, which are a basis for cooperation and in future relations between them. The feeling is being created in the society that in the conditions of such development of the institutions, the legal entities are actually becoming more and more equal.

Alternative means of dispute resolution are applicable in tax proceedings and this trend will be maintained and further developed in the future through new decisions by the legislature, courts and public administration. The positive results of using alternative dispute resolution means have legal, but also institutional, fiscal, social, psychological dimensions. The benefits are not only for taxpayers, but also for the tax administration and the budget system. They enable the development of a much faster, efficient and economical administrative process. An effective dispute resolution system increases tax certainty and is a fundamental aspect of good tax administration.

Summary

The paper examines the concept and specifics of tax disputes, the trends of the modern regulatory framework of tax relations, the means of resolving conflicts and, in particular, alternatives to the judicial resolution of tax disputes such as negotiated settlement, mediation, agreement, arbitration. Nowadays, methods of alternative dispute resolution are increasingly used in the tax proceedings. Their wider application would increase the trust and capacity of the tax administration for timely and efficient performance of its assigned functions.

References

- Kolev, T. Teoria na pravoto /Theory of law/, Sofia: Ciela, 2015.
- Petkanov, G. Danachen process /Tax process/, Sofia: Tilia, 1996.
- Manev, M. Nedarjavno pravosadie po administrativni sporove /Non-state justice in administrative disputes/, Administrative Justice, year VII, issue 6, 6/2004.
- Mladenov, M (2008) Upravljenje na konflikti. Metodi za alternativno razreshavane na sporove v danachniq process (v konteksta na prihodnata administracia) /Conflict Management. Alternative dispute resolution methods in the tax process (in the context of the revenue administration)/, PhD thesis, Sofia University "St. Kliment Ohridski", 2008.
- Sivkov, Tsv. Sporazumenieto po chl.20 ot APC /The negotiated settlement under Art. 20 of the APC/, Sofia: Ciela, 2012.
- Stalev, Zh. Balgarsko grajdansko procesualno parvo /Bulgarian civil procedural law/, ninth revised edition, Sofia: Ciela, 2012.
- Stoyanov, P. Danachno pravo /Tax Law/, third revised edition, Sofia: Bulgarian Academy of Sciences, 1994.

Мацелюх І. А., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри
службового та медичного права Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україні
<https://orcid.org/0000-0003-3706-6428>
m.ivanna1304@gmail.com

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ КАСАЦІЇ В ІСТОРІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЮСТИЦІЇ

ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF CASSATION IN HISTORY EUROPEAN JUSTICE

Abstract. *The article analyzes the process of formation of the institution of cassation in the history of European justice. Consider the formation of the Court of Cassation of France, its powers, political role, as well as the influence on the formation of the judicial branch of power in other European countries.*

Key words: *justice, court of cassation, administrative court, reforms.*

Формування інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади є важливим елементом правової держави і в умовах воєнного стану чи в період повоєнної відбудови відіграє важливе значення, оскільки забезпечує збалансованість та взаємодію між різними гілками влади, а також захищає права та свободи громадян від можливих зловживань з боку владних інститутів. Європейські партнери, а саме Франція та Німеччина отримали першість у створенні системи спеціалізованих судових органів, що контролюють діяльність влади. Формування адміністративної юстиції в європейських країнах нерозривно пов'язане із становлення інституту касації, яке розпочалося із ранньомодерного періоду.

Останній відносить нас в часи Французької буржуазної революції 1789 – 1794 рр., коли виникла потреба в реформі судової системи та створенні ефективного механізму розгляду судових справ. Утворення Касаційного суду, який був започаткований у 1790 році як Трибунал і згодом став Касаційним судом, є одним із значних кроків у цьому напрямку. Касаційний суд став центральним органом судової системи Франції, який мав на меті не лише вирішувати питання, пов'язані з розглядом справ, але й забезпечувати єдність і консистентність правової практики. Він був незалежним від інших гілок влади і мав значний авторитет у судовій системі країни. Компетенція Касаційного суду включала розгляд апеляційних справ, винесених на касацію, а також розгляд спорів з приводу правильності застосування права в судових рішеннях. Важливою особливістю було те, що вердикти, винесені судами з участю присяжних, не підлягали перегляду по суті і могли бути оскаржені лише в касаційному порядку. Створення Касаційного суду сприяло стабілізації та

підвищенню авторитету судової системи Франції, а також забезпечило зміцнення правової держави. Його роль у забезпеченні єдності судової практики та розуміння закону була визнана важливою для забезпечення правової стабільності в країні [1, с. 49 – 50].

Касаційний суд Франції, створений 27 листопада 1790 року, дійсно відіграв важливе значення у судовій системі революційної Франції. Він був найвищим судовим органом. Він здійснював нагляд за рішеннями судів нижчого рівня та відіграв важливу роль у забезпеченні територіальної цілісності держави, оскільки його рішення мали обов'язковий характер і застосовувалися по всій території Франції. Він виступав як гарант однакового застосування закону у всіх частинах країни. Повноваження Касаційного суду полягали у вивченні та порівнянні норм законів з рішеннями судів, аналізі судових рішень, а не вирішенні конкретних справ між сторонами. Такий підхід робив його роль унікальною у контексті історії судових систем. Касаційний суд Франції, відомий також як Трибунал, став не лише символом революційних перетворень, а й важливим інструментом забезпечення правової стабільності та розвитку правової держави в означений період історії [2, с. 57 - 178].

Закріплення повноважень та правового статусу Касаційного суду у Франції в Конституції 1791 року дійсно відображало значний політичний та правовий вплив цього органу у революційний період. Відповідно до статті 20, розділу п'ятого Конституції Франції 1791 року, Касаційний суд не розглядав справу по суті, але здійснював нагляд за порушенням правил судочинства або закону. Якщо вирок був відмінений з такими порушеннями, справу направляли на новий розгляд до суду, який раніше розглядав справу. Крім того, згідно з іншими положеннями Конституції, Касаційний суд був створений законодавчим корпусом та був відповідальним перед ним. Члени Касаційного суду, які обиралися з числа делегатів, зобов'язувалися звітувати перед законодавчою гілкою влади, представляючи інформацію про свої рішення та мотиви, узгоджені з чинними законами. Ці положення забезпечували контроль законодавчої влади над Касаційним судом та підкреслювали важливість забезпечення відповідності судових рішень закону і судочинству. Цей підхід також відображав загальну філософію революції щодо розділу влад та забезпечення контролю за діяльністю кожної гілки влади [3].

Після французької революції Наполеоном I були започатковані значні реформи, в тому числі і в судовій системі, а саме засновано адміністративну юстицію. Так, у 1799 році була створена Державна Рада, яка стала органом, що здійснювала адміністративну юрисдикцію. Вона була призначена для вирішення спорів, пов'язаних з діяльністю виконавчих органів та адміністративних питань. Пізніше, у 1800 році, були запроваджені ради префектур, яким Законом 1872 року були безпосередньо надані судові повноваження. Означені ради увійшли в структуру Державної Ради та дозволили більш ефективно вирішувати адміністративні спори на регіональному рівні. За допомогою цих інституцій Наполеон I намагався забезпечити більшу стабільність та ефективність в управлінні країною, в той

час як адміністративна юстиція стала одним із засобів контролю за діяльністю державних органів та забезпечення правопорядку [4, с. 454].

Створення подібних до французького Касаційного суду інститутів в інших країнах ХІХ століття відображало вплив принципів французької судової системи в міжнародному контексті. Проте, в кожній країні цей інститут міг набувати своїх унікальних особливостей та адаптуватися до місцевих правових традицій і потреб. Наприклад, у Бельгії, Італії, Швейцарії були створені судові органи, що мали за мету перегляд рішень судів нижчого рівня за порушенням правил судочинства або неправильного застосування закону. Проте, в кожній країні спосіб структурування та функціонування такого суду міг відрізнятися [5, с. 143 - 144]. Наприклад, у загально німецькому процесуальному праві виникла касація у вигляді спеціальної скарги, проте, у князівствах і вільних містах Німеччини не існувало окремого касаційного суду, що відрізняється від французького прикладу.

Револуція 1848 року в Німеччині по особливому вплинула на сферу судочинства та стимулювала початок перетворень судової системи. Зміни включали в себе ухвалення та впровадження процесуальних форм, які віддзеркалювали ідеї просвітництва та революційних рухів в Європі Нового часу. Окремо слід згадати про заснування і адміністративного судочинства, яке будувалося за Французькою моделлю.

Своєю чергою, вищий адміністративний суд Австрії був утворений 1867 році. Він переглядав у касаційному порядку рішення. Однак, при виявленні порушення від не постановляв нове, а лише відміняв те, яке оскаржується. Скарга до адміністративного суду подавалася впродовж двох тижнів після прийняття попереднього рішення. Суд також міг повернути справу для нового розгляду до апеляційної інстанції або навіть до суду першої інстанції у випадку, якщо судові рішення мало значні недоліки, які можна було виправити. Така система дозволяла забезпечувати контроль за правильністю судових рішень і, у випадку необхідності, забезпечувала можливість повернення справи для повторного розгляду з метою забезпечення справедливості судочинства.

Таким чином, історія європейської юстиції свідчить, що найважливіші зміни та перетворення у формуванні інституту касації загалом та адміністративної юстиції зокрема відбувалися саме в буремні революційні періоди або після них. Наслідки останніх породжували потребу у реформах управління та юстиції, що відображалися у позитивних змінах судової системи. Останні, зазвичай, спрямовувалися на забезпечення справедливості, рівності перед законом, верховенства права. Становлення і розвиток інституту касації в історії європейської юстиції відображає багатогранність та складність правових систем у різних країнах, які характеризувалися національними особливостями.

Історія європейської юстиції також демонструє, що революційні періоди та післяреволюційні кризи часто ставали каталізаторами для реформ управління та юстиції. Вони породжували потребу у змінах, які спрямовувалися на вирішення поточних проблем, утвердження справедливості тощо. Відтак, тяжкий період війни, яким окутане українське сьогодення, обов'язково матиме свій кінець, що стане початком відродження, відновлення, переформатування у

всіх сферах, з метою утвердження кращих людиноцентристських засад і позитивних змін на шляху утвердження верховенства права.

Література

1. Степанюк А. Г. Касаційне провадження в Державному Сенаті Української Держави гетьмана Павла Скоропадського (1918 р.). Київ : Талком, 2019. 229 с.
2. Royer Jean-Pierre, Histoire de la justice en France. Paris : Presses de France, 1996. 808 p.
3. Constitution of 1791. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>
4. Aguilera-Barchet B. A History of Western Public Law: Between Nation and State. Springer. Cham. 2015. 775 p.
5. Сьоміна В. А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині. Державне будівництво та місцеве самоврядування. №4. 2002 С. 143 – 149

Нестерцова-Собакарь О.В., кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДОГОВІР ЯК ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ ТА РЕГУЛЯТОР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАННЯХ

Історично склалося так, що термін «договір» почали використовувати в багатьох значеннях. Як правило, у цивільній науці вчені розходяться в думках щодо необхідності існування багатовалентних категорій договорів. На цьому тлі більшість вчених зазначають, що договір як юридичний факт є підставою для формування договору як правовідношення. З цієї позиції термін «договір» одночасно відображає поняття «договір як юридичний факт» і «договір як правовідношення».

Узагальнивши понятійні визначення, які існують у теорії договірного права, можна говорити про те, що договір розглядається в трьох значеннях.

По-перше, договір можна вважати зустрічним волевиявленням учасників, тобто угодою між сторонами з метою встановлення, зміни або припинення певних прав чи обов'язків. У ст. 11 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) встановлено, що права та обов'язки громадянства виникають із правочинів та інших юридичних фактів [1]. Це зумовило традиційне розуміння договорів як підстави виникнення, зміни та припинення цивільних прав та обов'язків. Договори, як і інші правові відносини, реалізують можливість прав і обов'язків, передбачених законом. З цієї точки зору це є юридичний факт і основна підстава виникнення зобов'язальних правовідносин. Зрозуміло, що

розробники ЦК України виходили з такої позиції, оскільки договір визначається як договір, спрямований на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків громадян. Таке розуміння договорів було зафіксоване ще в римському приватному праві і використовувалося як у радянські часи, так і сьогодні.

Юридичне визначення терміну «договір» викликало певну критику, оскільки в ньому відсутня категорія правочину, введена замість терміна «угода». Досліджуючи це питання С.М. Бервено зазначає, що новий ЦК прийняв поняття «договір», сформульоване в правовій доктрині ще радянської доби, воно звелось до розуміння договору як юридичного факту, що встановлює відповідні цивільно-правові відносини. Просто не було можливості вводити ознаки, які хоча б частково відображали нові фундаментальні принципи побудови договірного права [2, с. 27].

М.М. Сибільов зазначає, що саме правочинна природа договорів дозволила дослідникам виділити ознаки договорів як юридичних фактів. По-перше, наявність єдиного волевиявлення двох чи більше осіб, які виражають спільну волю. По-друге, спрямованість колективних дій на досягнення конкретних цивільно-правових результатів [3, с. 88].

Спрямованість договору на розвиток правовідносин не означає, що його мета вичерпується його роллю підстави для виникнення, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків. З цієї причини, по-друге, у правовідносинах існують і реалізуються суб'єктивні права та обов'язки сторін договору, тому договором вважається правовідношення, яке виникає внаслідок укладення договору (документа).

По-третє, договір вважається видом правочину, документом, який фіксує права та обов'язки сторін. Таке розуміння договору є досить умовним, оскільки угода сторін не може бути оформлена лише у вигляді єдиного документа, підписаного всіма учасниками. Причому такі документи не обов'язково називати договорами [4, с. 152]. У зв'язку з великою кількістю визначень контрактів, для розуміння контрактів необхідно використовувати мультиконцепційний підхід.

Таким чином, багатозначність поняття «договір» фактично відображає етапи його укладення та виконання, виражені спочатку в підготовці договірного документа, а потім в укладенні договору. Понятійна багатозначність є його природною ознакою. Документуйте та зрештою забезпечуйте виконання договірних правовідносин. У більшості випадків договором визнають договірні відносини, взаємопов'язані правами та обов'язками сторін, що впливають як з тексту договору, так і з закону. Договори як документи найчастіше оцінюють з точки зору правил їх укладення, зміни та розірвання з огляду на їх здатність створювати відповідні права та обов'язки для сторін договірних правовідносин.

Характеристика договору в контексті його розуміння як форми реалізації цивільної правосуб'єктності для учасників цивільних правовідносин свідчить про його універсальність серед інших правових форм, що реалізують правосуб'єктність, а також свідчить про те, що договори є також

переконливими у своїй універсальності. Відображаються елементи договірної дієздатності учасників цивільних правовідносин, а сам договір у цьому випадку набуває ознак нормативного документа, виступає формою існування правовідносин, набуває ознак юридичного факту. Крім того, такі ознаки договору означають, що «здійснюючи конкретний аналіз правового явища, завжди з'ясовуйте його суть і, зокрема, визначте, що означає термін «договір» у тому чи іншому питанні. Це підтверджує твердження В.В. Луця з приводу того, що «в конкретному аналізі юридичних явищ завжди слід розкривати їх сутність, встановлювати, зокрема, що розуміється під поняттям «договір» у тому чи іншому випадку» [5, с. 15].

Натомість договору як юридичному факту властиві такі ключові ознаки.

По-перше, дії сторін у договорі спрямовані на досягнення конкретного цивільно-правового результату. Виникнення, зміна або припинення суб'єктивних цивільних прав та обов'язків однієї або всіх сторін. Цю особливість науковці вважають найважливішою в громадянській науці. Ця характеристика дозволяє відокремити цивільно-правові договори від інших форм договорів, що використовуються в різних правових сферах.

По-друге, базисом договору виступає воля його контрагентів. Більше того, воля має бути не в однієї сторони, а у всіх контрагентів договору. Важливий і той факт, що волевиявлення, яке ґрунтується на волі сторін, за своїм змістом має збігатися. Як наслідок, воля є підставою виникнення договірної правовідносини. Крім цього, воля контрагентів визначає характер договірної правовідносини. Говорячи про вказану ознаку договору-правочину, неможливо не згадати, що правники постійно піднімають питання щодо необхідності виділення двох елементів – волі та волевиявлення. Безумовно, розуміння необхідності виділення вказаних елементів та розуміння їх співвідношення впливає на формування підстав недійсності правочину, різновидом якого, як відомо, є договір.

Підсумовуючи вищевикладене та провівши порівняльний аналіз підстав виникнення цивільно-правових зобов'язань, можна зробити висновок про те, що особливості договору як юридичного факту полягають у тому, що: 1) як і будь-який інший юридичний факт, договір запускає механізм реалізації норми; 2) визначає початок, зміст та обсяг договірної зобов'язання, виступаючи своєрідною «лінзою», через яку проходять закріплені в законі вказівки законодавця щодо врегулювання тих чи інших відносин, що «заломлюються» під тим кутом, який є прийнятним для обох сторін; 3) виступає джерелом індивідуальних правил поведінки для сторін.

Договір має бути чітко визначений як юридичний факт (а не як зобов'язання чи договірний документ), оскільки він має відмінні риси, що відрізняють його від інших юридичних фактів у цьому відношенні. Визначаючи договір як регулятор суспільних відносин, ми лише вказуємо на його функцію, яка не є визначальною для поняття договору. Особливістю договорів як підстави виникнення цивільно-правових зобов'язань є те, що вони, як й інші правові акти, запускають механізми правозастосування. Він служить

джерелом індивідуальних правил поведінки сторін та визначає походження, зміст і обсяг договірних зобов'язань, а також виступає своєрідними «окулярами», які «заломлюють» правові приписи законодавця, що регулюють ті чи інші відносини, у прийнятному для обох сторін куті.

Література

1. Цивільний кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Бервено С. М. Проблеми договірного права України: монографія / С.М. Бервено. К.: Юрінком Інтер, 2006. 392 с.
3. Сибільов М.М. Загальні положення регулювання відносин у сфері надання послуг за проектом нового Цивільного кодексу України. Вісник Академії правових наук України. 1996. № 7. С. 108–112.
4. Спасибо-Фатєєва І.В. Акціонерні товариства: акції, власність, корпоративне управління: монографія / І.В. Спасибо-Фатєєва. Харків: Вид. дім «Райдер», 2002. 171 с.
5. Луць В. В. Контракти у підприємницькій діяльності: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер. 2001. 560 с.

Панкратова К.О., викладач кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6915-9736>
ksenya.pankratova.93@ukr.net

ПРОБАЦІЙНИЙ НАГЛЯД ЯК ВИД ПОКАРАННЯ: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА PROBATION SUPERVISION AS A TYPE OF PUNISHMENT: LEGISLATIVE AMENDMENTS

Abstract. *The work is devoted to consideration of the peculiarities of probation supervision as a type of punishment. In connection with the European integration processes in Ukraine, the reform of the penitentiary system and full-scale armed aggression, in particular, there was a need to improve certain aspects of criminal legislation. The state was faced with the question of reforming the system of punishments in view of the need to replace the existing punishments and introduce their alternative types. Thus, the punishment system was expanded and supplemented with a new type of punishment – probation supervision.*

It was found that to this day there are still open questions regarding the mechanisms of appointment, the implementation of this type of punishment and the effectiveness of its execution. The paper analyzes the positions of scientists regarding the establishment of positive and negative features of probation, the issue of practical application in Ukraine.

Keywords: *probation, probation supervision, punishment, the main type of punishment, probation duties, punishment without isolation.*

У зв'язку із євроінтеграційними процесами в Україні, реформуванням пенітенціарної системи та повномасштабною збройною агресією, зокрема, виникла необхідність удосконалення окремих аспектів кримінального законодавства. Перед державою постало питання і щодо реформування системи покарань з огляду на необхідність заміни існуючих покарань та запровадження їх альтернативних видів, оскільки останнім часом простежується тенденція до зменшення застосування таких видів покарань, які пов'язані з ізоляцією особи. Так, передбачена Кримінальним кодексом України (далі – КК України) [1], система покарань була розширена та доповнена новим видом покарання – пробаційний нагляд. Однак, на сьогоднішній день залишаються відкритими питання стосовно механізмів призначення, реалізації даного виду покарання та ефективності його виконання.

Наразі актуальні проблеми пробації та пробаційного нагляду як нового виду покарання, зокрема, знаходять своє відображення у дослідженнях таких вітчизняних науковців, як Т. Батраченко, І. Богатирьов, В. Борисов, О. Ільїна, К. Оробець, Н. Перепічка, Ю. Резнік, В. Самороков, Н. Сметаніна, В. Тютюгін, М. Хавронюк, О. Янчук та ін. Проте, зважаючи на новизну пробаційного нагляду, необхідним є удосконалення попередніх та напрацювання нових наукових обґрунтувань щодо застосування цього виду покарання на практиці.

Перш ніж перейти до поняття і змісту пробаційного нагляду як виду покарання, необхідно визначити сутність «пробації». Відповідно до Закону України «Про пробацію» пробацією є система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого (ст. 1). Суб'єктами пробації є особи, засуджені до пробаційного нагляду (ст. 14) [2].

Сутність пробаційного нагляду як виду покарання регламентовано у ст. 59-1 КК України [1], що полягає в обмеженні прав і свобод засудженого, визначених законом і встановлених вироком суду, із застосуванням наглядових та соціально-виховних заходів без ізоляції від суспільства, та призначається на строк від одного до п'яти років.

На думку В. Саморокова та Б. Киричука, сутність пробаційного нагляду полягає у випробуванні певних категорій правопорушників спеціальними юридичними обов'язками, які поєднуються з наданням їм різної допомоги реабілітаційного характеру. Мета пробації розкривається через бажання пенітенціарних органів виправити засуджених і звести до мінімуму ризику повторного вчинення кримінальних правопорушень з їхньої сторони [3, с. 345].

Характерною ознакою пробаційною нагляду є те, що на особу, засуджену до даного виду покарання, судом покладаються певні специфічною обов'язки:

- 1) періодично з'являтися для реєстрації до уповноваженого органу з питань пробації;
- 2) повідомляти уповноважений орган з питань пробації про зміну свого місця проживання, роботи або навчання;
- 3) не виїжджати за межі України без погодження з уповноваженим органом з питань пробації.

На засудженого до пробаційного нагляду, крім основних обов'язків, на розсуд суду також можуть покладатися один або декілька додаткових обов'язків, серед яких: використовувати електронний засіб контролю і нагляду та проживати за вказаною у рішенні суду адресою; дотримуватися встановлених судом вимог щодо вчинення певних дій, обмеження спілкування, пересування та проведення дозвілля; працевлаштуватися або за направленням уповноваженого органу з питань пробації звернутися до органів державної служби зайнятості для реєстрації як безробітного та працевлаштуватися, якщо йому буде запропоновано посаду (роботу); виконувати заходи, передбачені пробаційною програмою; пройти курс лікування від наркотичної, алкогольної залежності, розладів психіки та поведінки внаслідок вживання психоактивних речовин або захворювання, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб. Що стосується обов'язку використовувати електронний засіб контролю і нагляду, то він встановлюється судом на строк від одного місяця до одного року [1].

При покладанні на засудженого конкретних обов'язків, суд повинен враховувати наступні обставини: ступінь тяжкості вчиненого правопорушення та стадію його вчинення; скоєння одноособово чи у співучасті; дані про особу засудженого; обставини, що пом'якшують або обтяжують покарання тощо.

Проте, КК України у ст. 59-1 [1] встановлює обмеження щодо його застосування. Так, пробаційний нагляд не призначається особам, які під час відбування цього виду покарання вчинили кримінальне правопорушення.

Отже, пробаційний нагляд можна визначити як основний самостійний вид покарання, що полягає в обмеженні прав і свобод засудженого без ізоляції від суспільства. Відсутність ознаки ізоляції від суспільства свідчить про можливість застосування пробаційного нагляду як альтернативного щодо тих видів покарань, які пов'язані з ізоляцією особи від суспільства.

На практиці уже мають місце факти призначення пробаційного нагляду як виду покарання. Вперше застосував пробаційний нагляд Новоград-Волинський міськрайонний суд. Так, 2 квітня 2024 року суд визнав жителя м. Звягеля винним у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 309 КК України (незаконне придбання, зберігання психотропної речовини без мети збуту) та призначив правопорушнику покарання у виді 1 року пробаційного нагляду і поклав на засудженого наступні обов'язки: періодично з'являтися для реєстрації до уповноваженого органу з питань пробації; повідомляти уповноважений орган з питань пробації про зміну місця проживання, роботи або навчання; не виїжджати за межі України без погодження з уповноваженим органом з питань пробації; працевлаштуватися або за направленням уповноваженого органу з питань пробації звернутися до

органів державної служби зайнятості для реєстрації як безробітного та працевлаштуватися, якщо йому буде запропоновано посаду (роботу) [4].

Важливим є також встановлення позитивних та негативних рис пробаційного нагляду. На думку К. Оробця, закріплення пробаційного нагляду в КК України є унікальною законодавчою реформою, що відповідає напрямку більш повного забезпечення гуманізму, справедливості та інших правових цінностей у межах реалізації державної кримінально-правової політики. Виходячи з численних змін, які вносяться до санкцій статей Особливої частини КК України, законодавець розраховує на широке застосування цього виду покарання. Пробаційний нагляд у найближчій перспективі може стати дійсно ефективною альтернативою покарань, пов'язаних з обмеженням або позбавленням волі, що суттєво позначиться на скороченні проявів рецидиву [5, с. 660].

Т. Батраченко зазначає, що аналіз тенденції застосування пробаційного нагляду як альтернативи ув'язненню демонструє потенціал у зниженні рецидивів та підвищенні рівня соціальної адаптації засуджених. Однак, для підвищення ефективності системи існує необхідність у забезпеченні адекватного фінансування, підвищення кваліфікації персоналу та суспільної підтримки. Зокрема, організації інформаційних кампаній та освітніх заходів для підвищення рівня обізнаності суспільства про цілі, принципи та переваги пробаційного нагляду, а також для зміни ставлення до засуджених. Існує потреба у розробці та впровадженні систематичних програм навчання та професійного розвитку для працівників пробаційної служби, забезпечуючи їх ознайомлення з найкращими міжнародними практиками та інноваційними методами роботи [6, с. 485].

Як зазначає О. Ільїна, однією з головних проблем пробації є недотримання правопорушниками умов, встановлених судом. Деяким правопорушникам важко дотримуватися умов, що призводить до підвищеного ризику рецидиву. Ефективне вирішення проблеми невиконання умов пробації потребує надійних механізмів нагляду та підтримки. Обмеженість ресурсів, у тому числі фінансування, персоналу та приміщень, може стати на заваді успішному впровадженню програм пробації. У деяких випадках відсутність або недоступність відповідних реабілітаційних програм, таких як консультування, професійна підготовка або лікування наркоманії, може перешкоджати процесу реабілітації. Однак, пробація є прогресивною та корисною альтернативою традиційним формам покарання. Зосередженість на реабілітації, економічна ефективність, безпека суспільства та індивідуальний підхід роблять пробацію цінним інструментом у сучасних системах кримінального правосуддя, що сприяє виправленню та соціальній реінтеграції, зберігаючи при цьому громадську безпеку [7, с. 105].

Отже, можна зробити висновок, що запровадження пробаційного нагляду як виду покарання має низку позитивних аспектів, пов'язаних, зокрема, з можливістю виправлення особи без ізоляції від суспільства, економією ресурсів у порівнянні з іншими видами покарань тощо. Незважаючи на ефективність

даного виду покарання, практичні аспекти його реалізації потребують подальшого нормативного удосконалення та необхідності наукових досліджень у цій сфері. Це, наприклад, може стосуватися реалізації такого обов'язку як виконання заходів, передбачених пробаційною програмою, оскільки встановлення змісту і заходів такої програми буде встановлюватися іншими особами, а не судом безпосередньо. Тому доцільним є дослідження досвіду зарубіжних країн щодо застосування пробаційного нагляду та врахування позитивних аспектів у національному законодавстві.

Література

1. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
2. Про пробацію: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 160-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text>.
3. Самороков В. О., Киричук Б. С. Кримінально-правові аспекти інститутів обмеження волі та пробації: відповідність провідним європейським правозастосовним стандартам. Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання. 2023. № 3. С. 342-346.
4. Новоград-Волинський міськрайонний суд вперше застосував пробаційний нагляд як новий вид основного покарання. URL: <https://nv.zt.court.gov.ua/sud0616/pres-centr/general/1585087/>
5. Оробець К. М. Пробаційний нагляд – новий вид покарання в Україні: аналіз законодавчої реформи як напрямку кримінально-правової політики з точки зору аксіологічного підходу. Актуальні питання у сучасній науці. 2023. № 11 (17). С. 653-662.
6. Батраченко Т. С. Кутищев С. В. Пробаційний нагляд як альтернатива ув'язненню: оцінка ефективності, виклики та перспективи розвитку в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 1. С. 482-485.
7. Ільїна О. В. Пробація як інструмент альтернативного покарання в Україні: особливості та можливості впровадження. Прикарпатський юридичний вісник. 2023. Вип. 4 (51). С. 103-107.

Параниця С.П., кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри
правоохоронної діяльності Державного податкового університету
м. Ірпінь, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7907-1220>
Paranytsya@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБІГУ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF ARMS TRAFFICKING IN UKRAINE

Abstract. *Today, social interests in the management of arms trafficking in Ukraine are of great interest. Management in this area is carried out on the basis of departmental regulations. These issues are discussed from the point of view of refraining from providing free circulation and the second point of view regarding the possibility of granting law-abiding citizens the right to own certain types of weapons. In the context of the study of the experience of legal regulation of arms circulation in the EU, there are opportunities and a need for the development and further adoption of the draft Law of Ukraine “On Civilian Arms Circulation”.*

When analyzing the concept of “arms trafficking” in the state, we can discuss it as a social function. Its concept, functioning and structure have changed historically depending on changes in the direction of interest, social need in this area of social relations.

Key words: *circulation, weapons, use, application, law, applied, civilian circulation.*

Світ постійно змінюється, вимагаючи від усіх учасників життєвого процесу розпочинати будь-яку справу слід з вивчення правил, яким чином їх дотримуватися, в тому числі в питаннях обігу зброї. Відносини, що виникають з приводу обігу зброї, є об'єктом правового регулювання різних галузей права. З приводу володіння, користування та розпорядження зброєю виникає широке коло суспільних відносин, як публічно-, так і приватно-правових.

На сьогодні ж соціальні інтереси в питаннях управління обігом зброї в Україні викликають жвавий інтерес. Управління в зазначеній сфері здійснюється на підставі відомих нормативно-правових актів. Дані питання обговорюється з точки зору утримання від надання вільного обігу і друга точка зору щодо можливості надання законослухняним громадянам права володіння окремими видами зброї.

Період незалежної України (з 1991 р. до теперішнього часу) характеризується: 1) посиленням вимог щодо контролю за обігом зброї з урахуванням новітніх досягнень у техніці (створення електронних обліків); 2) чітким врегулюванням діяльності поліції (міліції) у сфері обігу зброї; 3) збільшенням змісту поняття "дозвільна система" – відтепер вона має широке та вузьке розуміння; 4) доповненням переліку необхідних вихідних даних для

(придбання зброї новим положенням – мети придбання зброї. Отже, первинне регулювання обігу зброї було пов'язане із суспільно-політичним устроєм і спрямоване на часткове регулювання сфери обігу зброї, але для більшої кількості осіб, що свідчить про підвищення вимог до обігу зброї, – тобто заборонялося носити зброю всім, хто не мав відповідного дозволу.

Слід зазначити, що особливістю даного періоду є те, що держава вперше стикається із суспільними відносинами у сфері обігу зброї і, відповідно, починає здійснювати правове регулювання такого обігу шляхом прийняття нормативно-правових актів. Щодо регулювання відносин обігу зброї в Україні, то ця проблема вирішується за допомогою дозвільного (загально забороненого) типу правового регулювання.

На сьогодні ситуація в Україні склалася таким чином, що держава не може повною мірою забезпечувати права та законні інтереси її громадян. За статистикою Україна лідирує за кількістю нелегальної зброї, адже за час проведення АТО (ООС) її чисельність збільшилася більш ніж на 1,5 млн. одиниць і становить 5 млн. [1].

Ще одним фундаментальним поняттям піднятої нами проблеми є обіг зброї. Водночас практика законотворення потребує з'ясування термінології, яка стосується поняття, сутності та змісту процесу обігу зброї, особливо щодо визначення поняття «обіг» і відмежування його від суміжних понять і категорій.

Відповідно до етимологічного значення під «обігом» розуміється «використання», «вжиток» чого-небудь [2].

Однак, використання зброї, тобто застосування її за призначенням – для ураження живої цілі та ін., не є, на нашу думку, складовою поняття «обіг». Обіг розглядається нами як процес виробництва зброї, її подальшого руху від державного або кримінального виробника (виготовлювача), до законного чи незаконного (злочинці, громадяни, які незаконно купують зброю для самозахисту, колекціонування і т. п.) споживача, а також підтримка її в справному стані, перехід від одного власника до іншого і т. д., до її знищення. Фізичний вплив на зброю (виготовлення, переробка), її просторове (носіння, перевезення), тимчасове (зберігання), соціальне (зміна власника) переміщення мають правове значення, що визначає кваліфікацію відповідних дій. Кожна вказана дія (вплив) є структурним елементом обігу зброї [3, с. 19].

У проекті Закону від 25.06.2021 № 5708 «Про право на цивільну вогнепальну зброю» визначено, що «обіг зброї та/або основних частин до зброї, які мають ідентифікаційні номери – виробництво зброї, торгівля зброєю, продаж, обмін, дарування, передача, придбання, колекціонування, експонування, спадкування, облік, зберігання, носіння, перевезення, транспортування, застосування, ремонт, вилучення, викрадення, втрата, вихолощення, деактивація, утилізація, ввезення зброї до України та вивезення зброї з України» [4].

Одним з основних нормативно-правових актів, що регулюють обіг зброї, є наказ МВС України № 622 [5].

На думку С. В. Діденко існують дві концепції обігу зброї в Україні. Перша концепція (як і тип правового регулювання) полягає в наступному – «обіг та застосування тільки тієї зброї, що чітко передбачена законодавством» (тобто концепція безпеки). В такому випадку держава має створити й регламентувати всі відповідні адміністративні процедури в цій сфері). Протилежна концепція виражається в тому, щоб озброїти всіх громадян з метою реалізації їх права самозахисту» (концепція самозахисту). Кожна з цих концепцій має свої позитивні та негативні боки [6, с. 51]. Як зазначає автор, сутністю феноменів обігу й застосування зброї є створення публічною адміністрацією громадянам України гарантій реалізації свого права: 1) на самозахист за допомогою зброї від злочинних посягань на життя; 2) на захист Вітчизни від зовнішньої агресії зі зброєю в руках; 3) на ефективну безпеку від інших осіб, які користуються вогнепальною зброєю. Це має здійснюватися шляхом створення адміністративних засад та інструментарію реалізації адміністративно-правових відносин у сфері обігу і застосування зброї на основі реалізації адміністративно-правових норм.

Колектив авторів вивчаючи питання правової регламентації обігу зброї в історичному аспекті зазначають, що «спочатку нормативні акти про зброю не мали певної системи, що охоплювала б усю територію країни, а встановлювали правила обігу зброї в конкретних ситуаціях або щодо певних осіб» [7].

В. Осадчий провів етимологічний аналіз слова «прикладний» і зазначив, що це використовувати, використовувати щось корисне, використовувати щось у позитивній поведінці. Тобто йдеться про фактичне ототожнення змісту умов використання вогнепальної зброї та її використання [8]. Іншої думки дотримується П. Тимофєєв, покликаючись на ч. 13 ст. 46 Закону «Про Національну поліцію України», у якій детально описано підстави застосування поліцією вогнепальної зброї (поліція може застосовувати вогнепальну зброю для подання сигналу тривоги чи виклику допоміжних сил або для знешкодження тварин, які загрожують життю чи здоров'ю людей, поліції чи інших осіб) [8], оскільки різниця між цими двома термінами полягає в тому, що поліція може використовувати вогнепальну зброю проти людини лише для виконання допоміжних функцій: викликати підкріплення та подати сигнал тривоги. Щодо використання вогнепальної зброї для знищення тварин, які загрожують життю чи здоров'ю поліцейських та інших людей, то тут думки вчених розділилися, адже тварини – живі істоти [9].

Як зазначає А. Корнієць, законодавець країни завжди вважав, що право ходити озброєним є прерогативою вільних людей. Засновники держави визнавали його безперечним і поклали в основу американської політичної системи. У формулюванні Т. Джефферсона йдеться про те, що «це право та обов'язок усіх людей – завжди бути озброєними» [10, с. 89].

Євроінтеграційні прагнення Українського народу, а також стан розвитку держав-членів ЄС за багатьма параметрами (зокрема, й у частині забезпечення правопорядку в межах режиму обігу зброї) вказують на потребу і можливість удосконалення національного законодавства у сфері обігу зброї в рамках його

європеїзації, а саме шляхом врахування положень Директиви Європарламенту і Ради від 18.06.1991 р. № 91/477/ЄЕС (у редакції Директиви ЄС і Ради ЄС № 2017/853 від 17.05.2017 р.), а також інших актів вторинного законодавства ЄС, створеного для конкретизації окремих норм цієї Директиви. Серед цих актів слід назвати: імплементаційні директиви Європейської Комісії (ЕК) від 16.01.2019 р. № 2019/68 та від 16.01.2019 р. № 2019/69, Регламент Європарламенту та Ради ЄС від 14.05.2012 р. № 258/2012, Регламент ЕК від 15.12.2015 р. № 2015/2403.

Шумейко Т. А. формулює висновок, що в контексті дослідження досвіду правового регулювання обігу зброї в ЄС вбачаються можливості й потреба у створенні та подальшому прийнятті проекту Закону України «Про цивільний обіг зброї». В означеному контексті йдеться передусім про те, що в поданих до ВР України законопроектах про цивільний обіг зброї в Україні повинні бути враховані положення Директиви № 91/477/ЄЕС з урахуванням застережень про обов'язковість цих положень та про можливість створення на національному рівні більш суворих правил і стандартів контролю за цивільним обігом вогнепальної зброї. При цьому створення та прийняття цього законодавчого акта повинно відбуватись без шкоди ідеї створення та прийняття законопроекту про обіг зброї в Україні [11].

Здійснений авторами аналіз ревалентних до даної проблематики наукових праць вітчизняних науковців засвідчив, що поняття «обіг зброї» досі не має розробленого теоретичного підґрунтя і розглядається переважно в контексті незаконного обігу зброї як кримінально значущого протиправного діяння [13].

На погляд Мельник С. В., Грецьких О. В., таке визначення враховує практично весь можливий комплекс дій з обігу зброї цивільними особами в Україні, що дозволяє: по-перше, чітко ідентифікувати діяння під час здійснення слідчо-оперативних дій в разі скоєння кримінального злочину з використанням зброї; по-друге, сприяє підвищенню ефективності результатів судово-слідчої експертизи зі зразками зброї та набоїв до них; по-третє, впорядковує правозастосовну практику в частині справ, пов'язаних з цивільним обігом зброї; по-четверте, дисциплінує і розвиває культуру поведінки зі зброєю громадян України, наближаючи її до передових світових аналогів. Вказане особливо актуальне і важливе для суспільства нашої країни, яке об'єктивно мілітаризоване в умовах війни, негативні наслідки чого, після її закінчення, закономірно доведеться долати.

Стосовно бачення обігу зброї в Законі України № 2114-IX від 03.03.2022 «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», на авторів, його дух і контекстний зміст вказують на розуміння цього явища як особливого, вимушеного на період воєнного стану відносно вільного отримання і застосування зброї цивільними особами з метою захисту від збройного агресора, по суті – в умовах партизанської або близької до неї за сутністю війни. Таке розуміння, безперечно, є продуктом жорсткої воєнної необхідності першого етапу спротиву України агресії РФ та обумовлено суттєвою кількісною перевагою російських збройних сил [12].

Отже, під обігом зброї необхідно розуміти комплекс суспільних відносин (виробництво, ввезення, вивезення, використання, вилучення, застосування, зберігання, знищення, експорт, експонування, імпорт, нагородження, носіння, облік, придбання, передачу, перевезення, транзитне перевезення з території України зброї та її основних частин), побудованих за дозвільним типом правового регулювання, який передбачає отримання спеціальних попередніх дозволів на поводження зі зброєю.

Аналізуючи поняття «обіг зброї», ми схиляємося до думки, що згадане визначення в умовах держави можна обговорювати як соціальну функцію. Адже дане поняття є соціальною системою, яка виникла дуже давно. Її концепція, порядок функціонування та структура змінювались історично залежно від зміни напряму інтересу, соціальної потреби у цій сфері суспільних відносин.

Література

1. Сивачук О. В. В Україні кількість необлікованої зброї збільшилася до майже 5 млн. одиниць. Відомості із сайту Українські національні новини. 2017. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1639409-kilkist-nelegalnoyi-zbroyi-v-ukrayini-zbilshilasya-do-5-mlnodinits-ekspert>.
2. Словник української мови. В 11 т. К.: Наукова думка, 1974. Т. 5. С. 502
3. Щербаковський М.Г., Андрєєв Д.В. Розслідування незаконного обігу зброї: монографія. Харків, 2021. 192 с.
4. Про право на цивільну вогнепальну зброю. Проєкт Закону України від 25.06.2021 № 5708 URL : <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-pravo-na-tsivilnu-vognepalnu-zbroyu>
5. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серп. 1998 р. № 622. Редакція від 22.02.2024, підстава -z0146-24. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>
6. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2016. 443 с.
7. Кофанов А.В., Юсупов В.В., Михальчук Т.В. Правова регламентація обігу зброї: історія, сучасний стан, та перспективи розвитку 2021. 608 с.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07. 2015 р. № 580-VIII : станом на 15 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 05.05.2024).
9. Тимофєєв В., Хованова Д. Активне застосування вогнепальної зброї: поняття та характеристика. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : Міжнар. наук. конф., м. Дніро, 12 берез. 2021 р. Дніпро,

2021. С. 237–238. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/6329/1/94.pdf> (дата звернення: 05.05.2024)

10. Корнієць А. Зарубіжний досвід функціонування адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2011. № 2. С. 88–93.

11. Шумейко Т. А. Перспективи правового регулювання цивільного обігувогнепальної зброї в Україні в контексті директиви Європейського парламенту і ради № 91/477/ЄЕС. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2021. Том 32 (71) № 4. С. 63-68.

12. Мельник С. В., Грецьких О. В. Закон про зброю в Україні: воєнна необхідність чи вимога часу? Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 250-253 <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/264973/260951>

Пашинський В.Й., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного права та процесу
Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна
ORCID: 0000-0001-7349-2227
vpash64@ukr.net

Ребенок С.А., офіцер юридичної служби військової частини А1376,
молодший лейтенант,
Україна
ORCID: 0009-0006-4181-7377
advokat.rebenok@gmail.com

ВІЙСЬКОВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПОНЯТТЯ

Abstract. *The thesis examines the issues of legal regulation of administrative responsibility of military personnel for military administrative offenses. It identifies the social prerequisites, legal nature, and societal necessity of introducing into national legislation administrative responsibility for committing military administrative offenses. Additionally, it discusses the concept, features, and characteristics of military administrative offenses, peculiarities of holding military personnel and equivalent individuals accountable for committing such offenses, and types of administrative sanctions applied to military personnel.*

Keywords: *administrative offense, administrative responsibility, administrative sanction, types of administrative sanctions, military personnel, military administrative offense.*

В умовах воєнного стану, з об'єктивних причин, пов'язаних з фактичним веденням бойових дій, значним збільшенням чисельності Збройних Сил України та відповідним збільшенням кількості військовослужбовців, також зросла кількість вчинених даними особами адміністративних правопорушень.

Наявність даних обставин зумовила накопичення значної кількості наукових напрацювань вчених-юристів, а також створення передумов для відокремлення військової деліктології в самостійну галузь.

Наявність у військовослужбовців спеціального правового статусу, а також належність військовослужбовців до спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності спричинила появу у Кодексі України про адміністративні правопорушення відповідної глави 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» [1].

Виходячи з ретроспективного аналізу законодавства, системі стягнень за вчинення військових адміністративних правопорушень завжди була притаманна її специфічність.

Зокрема, до військовослужбовців не можуть бути застосовані громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт. В свою чергу, чинним законодавством України передбачений спеціальний вид стягнення за вчинення військових адміністративних правопорушень, зокрема: арешт з утриманням на гауптвахті.

Вказаний вид стягнення виконується відповідним командиром (начальником) військової частини (установи) з моменту набрання законної сили постановою про притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності та полягає в утриманні військовослужбовців на гауптвахтах Військової служби правопорядку у Збройних силах України (в окремих випадках у разі відсутності гауптвахт — у кімнатах тимчасово затриманих).

При порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту - військовослужбовцями строкової служби, а також вчиненні ними військових адміністративних правопорушень, передбачених главою 13-Б Кодексу України про адміністративні правопорушення, штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується.

За загальним правилом військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

Разом з тим, законодавцем визначено виключний перелік правопорушень, за вчинення яких військовослужбовці несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах (ч.1 ст.15) [2].

Для визначення поняття військового адміністративного делікту необхідно проаналізувати загальне поняття адміністративного правопорушення.

Законодавцем, в Кодексі України про адміністративні правопорушення, під адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст.2) [2].

Адміністративне правопорушення - це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне діяння деліктоздатної особи, яке тягне за собою адміністративну відповідальність [3, с. 140].

Виходячи з вищевикладеного, військове адміністративне правопорушення (проступок) є одним із видів адміністративних правопорушень, яке вчинене військовослужбовцем і тягне за собою адміністративну відповідальність.

Таким чином, на сьогоднішній день питання визначення правової природи та поняття військового адміністративного делікту досліджено та врегульовано на достатньому рівні. В той же час, в разі відокремлення військової деліктології в самостійну галузь необхідно узагальнити наукові та практичні напрацювання в даній сфері з метою визначення прогалин в законодавстві для формування ефективної превентивної політики держави щодо недопущення вчинення військових адміністративних правопорушень.

Література

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» № 158-VIII від 05.02.2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-19#n15> (дата звернення: 14.02.2024).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 14.02.2024).
3. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування: дисертація. Київ, Панасюк О.В. 2021. 535 с.

Проневич О.С., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
службового та медичного права Навчально-наукового інституту права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна
ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-5170-4751>
aspron1@ukr.net

ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

THE DOMESTIC TRADITION OF LEGAL REGULATION OF THE FORMATION OF PERSONNEL RESERVE IN PUBLIC GOVERNMENT BODIES

Abstract. *The formation of the personnel reserve is a set of measures aimed at increasing the level of the intellectual and functional capacity of the institution to qualitatively perform the statutory tasks. Prior to the adoption of the current Law of Ukraine «On Civil Service», in the national doctrine of public service and rule-making activities of public administration subjects, special attention was paid to the formation of the personnel reserve as an effective tool of personnel management. The introduction of competitive selection for civil service positions objectively led to limited use of the positive resource of the personnel reserve in the civil service system. Currently, there is an objectively determined need to introduce the institution of a personnel reserve/candidate reserve in the civil service. When solving this problem, it is necessary to pay special attention to the harmonization of the relevant norm of the Law of Ukraine «On Civil Service» with the provision of the Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government Bodies» dated May 2, 2023, which directly provides for the formation of a personnel reserve.*

Key words. *personnel reserve, candidate reserve, state service, public service, local self-government*

Актуальність проблеми. Соціальна місія публічної служби в демократичному суспільстві полягає у забезпеченні неухильного виконання приписів законів і підзаконних нормативно-правових актів у контексті реалізації легального публічного інтересу, а також здійсненні управління публічним майном, наданні замовникам широкого спектру якісних публічних послуг, вжитті системних заходів з метою ідентифікації та нейтралізації реальних загроз для охоронюваного державою загального блага. Ефективність виконання зазначених завдань безпосереднім чином залежить від функціональної спроможності корпусу публічних службовців проактивно реагувати на виклики та запити, своєчасно виявляти існуючі колізії, оперативно приймати правомірні управлінські рішення/застосовувати коректні управлінсько-правові алгоритми, налагоджувати партнерську взаємодію з

громадськістю з метою вироблення консолідованих підходів до вирішення особливо соціально значущих проблем. Важливим управлінським імперативом забезпечення позитивної селекції у системі публічної служби є формування кадрового резерву як інструменту імплементації концепції управління людськими ресурсами, засобу підвищення якості кадрового складу суб'єктів публічної адміністрації, елементу «кар'єрного ліфта», ґрунтованого на об'єктивному підтвердженні рівня професійної компетентності особи.

Аналіз останніх досліджень. Аксіоматично, що позитивний потенціал інституту кадрового резерву для публічної служби може бути реалізований за умови належного нормативно-правового регулювання. Парадоксально, однак упродовж останнього часу зазначена проблема переважно досліджувалася фахівцями у сфері державного управління крізь призму позиціонування кадрового резерву як однієї з основних функцій HR-менеджменту державної служби (І.В. Застрожнікова) [1] та/або модернізаційного механізму управління людськими ресурсами на державній службі [2], аналізу підходів до формування кадрового резерву державної служби (О.І. Компанець) [3] тощо. Аналіз наукового доробку вітчизняних дослідників щодо кадрового резерву для публічної служби дає підстави стверджувати про відсутність відповідного міждисциплінарного фахового дискурсу, нерозвиненість службово-правової догми кадрового резерву, відсутність легально закріпленого понятійно-категоріального апарату та нерозмежованість спорідненої понятійної тріади «кадровий резерв – кандидатський резерв – резерв управлінських кадрів», переважно побіжний розгляд окремих аспектів артикульованої проблеми, еkleктичність доктринальних підходів до з'ясування правової природи інституту кадрового резерву, відсутність традиції дослідження технологічно-правової компоненти формування і використання кадрового резерву тощо.

Мета дослідження полягає в осмисленні вітчизняної традиції правового регулювання формування кадрового резерву в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У науковій полеміці кадровий резерв альтернативно тлумачиться як «стратегічний пріоритет забезпечення сталого розвитку інституції», «запорука раціональної ротації кадрів», «функція кадрового менеджменту державної служби», «засіб забезпечення перманентного саморозвитку і внутрішньої трансформації організації», «інструмент планування кар'єри», «сукупність підготовлених осіб – претендентів на посади державної служби, які успішно пройшли конкурсний відбір, однак не отримали призначення на посади», «база даних про гідних кандидатів, які за потреби можуть зайняти вакантну посаду», «кандидати на заміщення вищестоящих посад, які відповідають формально визначеним кваліфікаційним вимогам» тощо.

Законодавче закріплення дефініції «кадровий резерв» відсутнє. У чинному Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII відсутня будь-яка згадка про кадровий резерв, що зумовлено запровадженням конкурсу на зайняття посад державної служби «з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади». Згідно з частиною 1 статті 22 цього Закону конкурс

проводиться: на зайняття вакантної посади державної служби; на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до пункту 7 частини першої статті 83 цього Закону (тобто вищого корпусу державної служби); на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення [4]. Водночас наголосимо, що у 2020 році була здійснена спроба новелізації Закону України «Про державну службу» шляхом його доповнення статтею 25-1 «Кандидатський резерву». У Пояснювальній записці до цього законопроекту була констатована необхідність використання професійного потенціалу кандидатів на посади державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів, що взяли участь у конкурсі, але не визначені суб'єктом призначення або керівником державної служби переможцями конкурсу. «Не прийнятий після повторного розгляду із пропозиціями Президента України» проєкт Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про державну службу» щодо кандидатського резерву» (реєстр. № 3491) у вересні 2020 року було направлено на доопрацювання до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [5].

Ретроспективно-правовий аналіз вітчизняного службового законодавства свідчить, що в Україні традиційно суттєва увага приділялася правовому забезпеченню формування кадрового резерву для державної служби. Так, відповідно до статті 28 Закону України «Про державну службу» у редакції від 16 грудня 1993 року (втратив чинність) йшлося про створення у державних органах кадрового резерву «для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі». Кадровий резерв формувався із: спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади [6]. На виконання цієї законодавчої норми було розроблено Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 1994 року № 853 [7], вдосконалене постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 465 [8]). У новелізованому Положенні було закріплено формальну вимогу до кандидатів на зарахування до кадрового резерву щодо обов'язкової наявності професійних навичок, що «ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень». До деталізованого переліку осіб, зарахованих до кадрового резерву для державної служби, було включено: народних депутатів України; керівників і спеціалістів підприємств, установ, організацій;

працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або за результатами атестації рекомендовані до роботи на більш високих посадах; осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву; випускників вищих навчальних закладів, у тому числі тих, що зараховані на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління. Також було передбачено, що особи, зараховані до кадрового резерву для державної служби, відповідно до затверджених керівниками особистих річних планів повинні вивчати законодавство, займатися самоосвітою, підвищувати кваліфікацію в профільних вишах, брати участь у наукових заходах з питань діяльності державних органів, проходити стажування тривалістю до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого вони зараховані, виконувати обов'язки на планованій посаді державного службовця, брати участь у розгляді відповідних питань, проведенні перевірок, службових розслідувань, а також підготовці проєктів нормативних актів [9].

До набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року існувала усталена традиція ухвали різними суб'єктами нормотворчої діяльності підзаконних нормативно-правових актів з метою вдосконалення правового регулювання формування кадрового резерву для окремих видів державної служби та/або категорій посад державної служби. Зокрема було створено Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців [10], затверджено Положення про кадровий резерв дипломатичної служби [11], Положення про формування кадрового резерву на посади суддів місцевих та апеляційних судів [12], Інструкцію про порядок формування кадрового резерву для заміщення вакантних посад, просування по службі та направлення на навчання осіб рядового і начальницького складу в органах і підрозділах цивільного захисту [13], Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України [14], Положення про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [15], Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах [16], Порядок формування кадрового резерву на керівні посади начальницького складу в Державній кримінально-виконавчій службі України [17] тощо (зазначений масив нормативно-правових актів втратив чинність).

Зауважимо, що наразі в системі державної служби позитивний потенціал резерву кадрів обмежено використовується при призначенні на окремі керівні посади державної служби та у контексті відновлення реалізації функцій держави на деокупованих територіях. Так, наприклад, нормативно визначена перспектива формування кадрового резерву для призначення на керівні посади осіб офіцерського складу в органах і підрозділах Державної прикордонної служби України [18]. А відповідно до Порядку реалізації експериментального проєкту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 524, прямо передбачено

створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України. Мета створення резерву полягає у забезпеченні районних, обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів, інших державних органів, які утворені або відновили роботу на деокупованих територіях України (державних органів на деокупованих територіях), персоналом для практичного виконання завдань і функцій держави на цих територіях. Резерв формується з громадян України, які відповідають вимогам до осіб, які претендують на вступ на державну службу, визначеним Законом України «Про державну службу», та які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях на посадах державної служби. Пріоритетне право призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях з числа осіб, зарахованих до резерву, мають особи з офіційним статусом ветерана війни, внутрішньо переміщені особи, особи, які раніше займали ці посади, «а також особи, які мають досвід роботи з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій; особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України». Зарахування до резерву здійснюється на добровільній основі за результатами розгляду анкети. Перед прийняттям рішення про призначення особи в державний орган на деокупованій території суб'єкт призначення або керівник державної служби в цьому державному органі можуть звертатися до державних органів, яким надано прямий автоматизований доступ до інформаційно-комунікаційної системи, що містить відомості про осіб, зарахованих до резерву (Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Служби зовнішньої розвідки, розвідувального органу Міністерства оборони України), для отримання інформації, що є у їх розпорядженні. Зарахування особи до резерву здійснюється, якщо її професійна компетентність відповідає одному або кільком визначеним напрямам роботи. Згідно із затвердженим Переліком до напрямів роботи державних органів на деокупованих територіях України віднесено адміністративне керівництво, адміністрування та надання адміністративних послуг, бухгалтерія, управління фінансами, внутрішній аудит, господарські функції, державний нагляд та контроль, правове забезпечення, режимно-секретна діяльність, управління персоналом, діловодство, канцелярія та архів, закупівля, запобігання корупції, інформаційна безпека, комунікації та інформаційне забезпечення, мобілізаційна підготовка та мобілізація, управління інформаційно-комунікаційними системами, цивільний захист та охорона праці, міжнародне співробітництво, організаційне забезпечення роботи суду. Держава зобов'язана забезпечити професійне навчання осіб, зарахованих до резерву. Стратегічними освітніми пріоритетами визнано набуття компетентностей у сфері права, а також поглиблення знань щодо відновлення базової інфраструктури, налагодження діяльності комунальних підприємств, надання публічних послуг «у період дії правового режиму воєнного стану, післявоєнний період та постконфліктних ситуаціях», вирішення «інших питань забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України» [19]. Наголосимо, що положення аналізованої постанови

Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 524 конкретизовано у частині формування кадрового резерву працівників для роботи на деокупованих територіях України у закладах освіти [20] та у сфері соціального захисту населення [21].

Інститут кадрового резерву іманентний системі місцевого самоврядування. Відповідно до статті 16 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III передбачено створення за рішенням органу місцевого самоврядування кадрового резерву для зайняття посад і просування по службі, що затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. Встановлено, що до кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її. Загалом кадровий резерв формується з: посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади; державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування; спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю [22]. Згідно з Типовим порядком формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 року № 1386, визнана необхідність добору працівників, які мають професійні навички та «спроможні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, відстоювати права людини і громадянина». У цьому документі окремо наголошено на відсутності кадрового резерву на виборні посади, можливості припинення перебування працівника у кадровому резерві «з його власної ініціативи або за вмотивованою пропозицією керівника», а також закріплено примат права особи за наявності рівних даних замінювати при проведенні конкурсу вакантну посаду, до кадрового резерву на яку її було зараховано [23].

Правовий алгоритм формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування суттєво новелізовано. Згідно зі статтею 35 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX (набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні) визначено, що зараховані до кадрового резерву кандидати на посади службовців місцевого самоврядування «мають відкладене право на зайняття посади в органі місцевого самоврядування». Кандидати будуть зараховуватися до кадрового резерву строком на один рік з дня виникнення у особи відкладеного права на зайняття посади службовця місцевого самоврядування. Передбачено, що під час перебування у кадровому резерві кандидат за рішенням керівника служби може бути призначений за його згодою на рівнозначну або нижчу посаду в органі місцевого самоврядування з урахуванням його професійної компетентності [24].

Висновки. Кадровий резерв забезпечує сталий розвиток інституції з урахуванням домінант публічного адміністрування, показників оновлення матеріальних і нематеріальних активів, динаміки якісних та кількісних змін у кадровому корпусі. Формування кадрового резерву є комплексом заходів, спрямованих на підвищення рівня інтелектуальної та функціональної спроможності інституції якісно виконувати статутні завдання. До ухвали чинного Закону України «Про державну службу» у вітчизняній доктрині публічної служби та нормотворчій діяльності суб'єктів публічної адміністрації особлива увага приділялася формуванню кадрового резерву як дієвого інструменту кадрового менеджменту. Запровадження конкурсного відбору на посади державної служби об'єктивно зумовило обмежене використання позитивного ресурсу кадрового резерву для державної служби, у першу чергу для заміщення посад працівників державних органів на деокупованих територіях. Наразі зберігається необхідність запровадження у системі державної служби інституту кадрового/кандидатського резерву. При вирішенні цієї проблеми необхідно забезпечити гармонізацію відповідної норми Закону України «Про державну службу» з положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року, де прямо передбачено формування кадрового резерву. Такий підхід сприятиме використанню професійного потенціалу кандидатів на посади державної служби, які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, однак не обрані переможцями конкурсу.

Література

1. Застрожнікова І.В. Формування кадрового резерву як одна з основних функцій hr-менеджменту державної служби. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. 2018. № 2. С. 86-92.
2. Селіванов С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис. 2022. Чис. 27. С. 268-273.
3. Компанець О.І. Формування кадрового резерву для підбору державних службовців. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 3. С. 73-78.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n80>.
5. Про направлення на доопрацювання Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про державну службу» щодо кандидатського резерву»: постанова Верховної Ради України від 3 вересня 2020 року № 869-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/869-20>.
6. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>.
7. Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 1994 року № 853. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-94-%D0%BF#Text>.

8. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF#Text>.

9. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF#Text>.

10. Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців: указ Президента України від 4 червня 2004 року № 614/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614/2004#Text>.

11. Про затвердження Положення про кадровий резерв дипломатичної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/205-2003-%D0%BF#Text>.

12. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву на посади суддів місцевих та апеляційних судів: наказ Державної судової адміністрації України від 4 серпня 2006 року № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0991-06#Text>.

13. Про затвердження Інструкції про порядок формування кадрового резерву для заміщення вакантних посад, просування по службі та направлення на навчання осіб рядового і начальницького складу в органах і підрозділах цивільного захисту: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 24 листопада 2008 року № 854. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-09#Text>.

14. Про затвердження Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 9 червня 2011 року № 61. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061900-11#Text>.

15. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: указ Президента України від 5 квітня 2012 року № 246/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246/2012#Text>.

16. Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 вересня 2012 року № 808. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1700-12#Text>.

17. Про затвердження Порядку формування кадрового резерву на керівні посади начальницького складу в Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Міністерства юстиції України від 5 листопада 2014 року № 1848/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1409-14#Text>.

18. Про затвердження Порядку формування і використання кадрового резерву для призначення на керівні посади осіб офіцерського складу в органах і підрозділах Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 квітня 2019 року № 322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0517-19#Text>.

19. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 року № 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#n53>.

20. Про затвердження Порядку формування кадрового резерву працівників для роботи у закладах освіти на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2023 року № 1112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2023-%D0%BF#Text>.

21. Про затвердження Порядку формування кадрового резерву працівників сфери соціального захисту населення для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2024 року № 295. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-2024-%D0%BF#Text>.

22. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

23. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 року № 1386. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF#Text>.

24. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.

Radeva M., PhD, Ch. Assist.
Faculty of Law
“Angel Kanchev” University of Ruse
Ruse, Bulgaria

PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BY PUBLIC ADMINISTRATION AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN MODERN CONDITIONS THE ROLE OF THE HEALTH ADMINISTRATION IN PROVIDING MEDICAL CARE IN NATURAL CALAMITIES, ACCIDENTS AND DISASTERS

Protection in case of disaster

The increasing frequency of natural disasters caused by climate change, disasters of human intervention - terrorist acts, industrial accidents, transport accidents, migration of large masses of people require increased attention to disaster situations and their management, including the management of medical provision.

The World Health Organization has adopted the unifying term disaster (in calamity, catastrophe, misfortune, doom). disaster is defined as a sudden event. Accompanied by severe consequences, casualties, injuries, destruction and damage causing losses that require immediate containment and emergency rescue and recovery activities on a large scale.

Disaster-related activities are multifaceted. Prevention is an essential part of these activities. Disasters are unpredictable, requiring authorities as well as the population to be ready to respond in case that such an event occurs with adverse and severe consequences. Different services, authorities, specialists are needed to prevent the consequences of the disaster. Medical provision is part of the overall action to protect the population.

Bulgaria has a Disaster Protection Act (DPA), adopted at the end of 2006. The DPA regulates the social relations in connection with the ways to ensure protection of the life and health of the population, of the environment and of property in events of disaster.

The law defines disaster as a significant disruption of the normal functioning of society, caused by natural phenomena and/or man-made, leading to negative consequences for the life and the health of the population, property, economy and the environment and which the capacity of the system of activities for routine protection of society would be insufficient to prevent, bring under control and overcome. Disaster protection shall be provided at national, regional and municipal level. The executive authorities, as well as business entities organise disaster protection in accordance with the functions, and requirements of the law.

The fundamental principles of disaster protection are the right of each person to protection, priority of human life rescue activities over other protection activities, public character of any information regarding disaster risks and regarding executive authorities activities, aimed at disaster protection, priority of preventive measures while ensuring protection, specified responsibilities for implementation of protection measures, phased provision of forces and resources for the needs of protection. Disaster protection can be performed by means of conduct of preventive activities, conduct of activities for disaster preparedness and response, relief and recovery, appropriation of resources, providing and receipt of relief.

The activities for protection in the event of threat or of occurrence of disasters are warning, implementation of emergency measures for mitigation of the impact, notification, rescue operations, providing medical assistance in emergency situations, initial psychological counselling to disaster victims and to rescue teams, bringing under control and elimination of environmental incidents, protection against explosives and ammunition, search and rescue operations, radiation, chemical and biological protection in accidents involving hazardous substances and materials and protection from nuclear, chemical and biological weapons, containment and extinguishing of fires, temporary relocation, evacuation, sheltering and supply of individual protection means, performance of emergency repair and recovery works, limitation of the spread and elimination of epidemic outbreaks, epidemics and epizootics of contagious and parasitic diseases and other operations related to protection. These activities can be carried out by the integrated rescue system, which includes structures of ministries and agencies, municipalities, business entities, emergency medical care centers, other medical and health establishments, regardless of their ownership, non-profit legal persons, including voluntary formations and the armed forces.

Medical Insurance in case of a disaster

Medical provision of the population as part of disaster protection activities is subject to general principles, while at the same time there are certain specificities related to the complex nature of medical activities and the structures that provide them. In the Bulgarian legislation there is no legal definition of the term "medical provision", but in the context under consideration it should be understood as a complex of interrelated organisational, medical, evacuation and hygiene-anti-epidemic measures to preserve the life and health of the population in crises, disasters and accidents.

The basic legal framework, although rather sparse, of medical care in natural calamities, accidents and disasters is contained in Art. 114 - 116 of the Health Act. Under the Act The management, organisation and provision of resources for medical care in these situations is performed by the Minister of Health, the Chief State Health Inspector, the director of National Center of Radiobiology and Radiation Protection, the directors of Regional health inspectorates (RHI), medical treatment and health care facilities. These authorities carry out the medical care activities in disasters in close cooperation with the central and local government authorities, the Ministry of the Interior, non-governmental organisations and the Bulgarian Red Cross Society. Healthcare in natural calamities, accidents and disasters shall be financed from the state budget.

Under the Disaster Protection Act, the National Disaster Plan has been adopted. According to this plan, the Minister of Health carries out forecasting and assessment of the general and medical situation arising as a result of disasters of different types, nature. It prepares the health and medical facilities and medical teams for disaster response, and creates an organisation for the medical provision of the population in the respective district/municipality by planning the activities of the subordinate structures.

The Minister of Health has the duty to establish and maintain a system for notifying the Ministry of Health and its local structures in the event of disasters, and to maintain a system for medical provision to the population in the event of a radiation emergency.

The Minister of Health develops plans for medical care in natural calamities, accidents and disasters, which shall be subject to approval by the Council of Ministers. On the basis of the action plans the authorities involved in disaster protection create the necessary conditions for medical triage, primary processing, treatment, rehabilitation and medical expert activities for the victims, set up and train management bodies and medical teams, ensure the protection of hospitalised patients and medical staff against external factors, organise and carry out anti-epidemic and sanitary activities and control in the affected areas, establish resource stock for medical activities and organise the continuous training of medical specialists and the population in the field of medical care in natural calamities, accidents and disasters.

At the district level (Bulgaria has 28 districts) the health system is managed by the Regional Health Inspectorates. The Regional health inspectorate, as a territorial body of the Ministry of Health, coordinates the activities for medical aid provision on regional level (1). Among other activities RHI plans and organises healthcare

activities in the event of natural calamities, accidents or disasters, as well as creation of wartime plan for the territory of the respective region.

A board for medical care in natural calamities, accidents and disasters shall be set up under the RHI director. The board include one representative of the RHI, the directors of medical treatment facilities for in-patient health care and the centre for emergency medical care, representatives of the regional administration and municipalities in the respective region. The board adopt the regional action plans and the training programmes for medical teams operating in natural calamities, accidents and disasters.

Disaster medical management is a complex activity of health administrations - at national and district level - to assess the medical situation, make management decisions and lead medical forces and assets in conducting rescue activities. The existence of a prepared health management system in disaster situations plays a crucial role in achieving high efficiency in the activities of medical forces and means (teams, formations and medical institutions) in the medical provision of the population in the complex operating conditions, mass casualties and shortage of medical resources.

Conclusion

Medical provision to the population in disasters involves various activities. Performing medical reconnaissance; arranging of the provision of timely first aid at the scene of the casualty. The injured are evacuated from the disaster site for appropriate medical care and subsequent treatment in medical facilities. The necessary set of hygiene and anti-epidemic measures should also be carried out.

Providing medical care in a crisis situation requires continuous management, coordination and redirection for the most appropriate use of the health system's forces and resources. Proper planning and organisation of these tasks is a prerequisite for providing the optimum amount of medical care to the largest number of casualties in a short time.

Saving as many people as possible is the goal of the planned and ongoing activities. The responsibilities of the health administrations are regulated at national, regional and municipal level, and the obligations of the medical care providers in the crisis area or outside it are defined. Interaction between the different health administrations, health facilities and medical teams is a fundamental principle to guarantee the provision of medical assistance in the event of a disaster.

References:

1. Radeva, M. "Medical aid in case of accidents, disasters and catastrophes - Chapter 5, Part II" Policy affecting on national security systems - non military problems of security, (2017): 161 – 172
2. National Disaster Protection Plan, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=664>

Сагайдак Ю.В., кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем психологічного забезпечення та психофізіологічних досліджень навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання Національної академії внутрішніх справ; доцент кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ.

<https://orcid.org/0000-0001-7056-7721>

КОЛАБОРАЦІОНІЗМ. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ

Анотація. *В умовах повномасштабної російської інтервенції явище колабораційної діяльності набуло зовсім інших сенсів та потребує детального теоретико-правового та психологічного дослідження. В часи Другої Світової Війни колабораціонізм був аналогом іноземного поняття зрадництва [1]. З точки зору психології, колабораціонізм має багато відтінків, проявів та причин свого виникнення, що мають бути глибоко досліджені науковцями, задля більш правильної диференціації та кваліфікації неправомірних та шкідливих дій, що можуть становити загрозу національній безпеці в умовах збройного конфлікту. З іншого боку, правильне розуміння причин колабораційної діяльності та уніфікована термінологія і практика застосування норм законодавства можуть запобігти випадкам необґрунтованого обмеження прав та свобод людини та громадянина в Україні.*

Ключові слова. *колаборація; психологія колаборації; кримінальний кодекс; державна зрада; права людини.*

Французьке «Collaboration» у вузькому розумінні – це «співробітництво». А в широкому, цей термін сучасного політичного словника застосовується, як визначення співпраці населення з ворогом в інтересах ворога на шкоду самій державі чи її союзникам. Яскравими історичними прикладами такої діяльності є співробітництво французів із німецькою владою у період окупації Франції у ході Другої світової війни. Хоча історії відомі і випадки добровільної співпраці данців, норвежців, татар, білорусів, українців, росіян та інших народів — з німцями за умов окупації останніми їхніх країн. Тому в науці часто розрізняють колабораціонізм і кооперування (вимушений колабораціонізм) [2]. Кооперування відрізняється тим, що це вимушена поведінка з боку місцевого населення задля виживання чи забезпечення базових потреб.

Нормативно-правове підґрунтя правового регулювання колабораціонізму становлять Європейська конвенція про захист прав людини та основоположні свободи, судова практика Європейського суду з прав людини, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1096 (1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем, та Резолюція 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів. У Резолюції ПАРЕ 1096(1996) наведено посилання на «Керівні рекомендації з забезпечення відповідності законів про люстрацію та

адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права», Женевська Конвенція 1929 року Про поводження з військовополоненими, 1949 року та Гаазька конвенція 1907 року Про закони і звичаї війни.

Найпоширенішим в науці можна вважати підхід, який розглядає явище колабораціонізму в якості звичайної тактики виживання для населення окупованої території [3]. Хоча, варто відмежовувати й свідоме активне сприяння ворожим інституціям та органам влади країни-агресора, що спрямоване на отримання вигоди та має на меті заподіяння шкоди сектору національної безпеки та оборони. Власне, лише такі діяння, які і мають бути криміналізовані законодавством.

Заслуговують на увагу погляди А. Прусіна, який вважає, що під колабораціоналізмом необхідно вважати не будь-що, а пряме співробітництво з окупантами на основі спільності яких-небудь ідеологічних поглядів, тобто, як це було у французьких вішистів або бельгійських рексистів, або як це відбувалось із хорватськими усташами й словацькими глінковцями [4]. Також, часто в науці зустрічається думка про те, що колабораціонізм треба диференціювати, як той, що передбачає побутову кооперацію, яка не має на меті завдати шкоди сектору безпеки та оборони, а лише передбачає виживання в умовах окупації та військово-політичний, яке вже може розглядатися як різновид державної зради, оскільки напряду загрожує сектору безпеки та оборони країни. При цьому форм та видів прояву колабораціонізму існує безліч, що порушує питання про можливість існування різноманітних особливих індивідуальних психологічних, ідеологічних, політичних та економічних мотивацій для вибору тієї або іншої форми співробітництва.

Зважаючи на те, що у зв'язку із повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну у 2022 р. Кримінальний Кодекс України було доповнено статтею «Колабораційна діяльність» (ст. 111-1 ККУ) [5], виникає подвійний інтерес до вивчення організаційно-правових та психологічних аспектів колаборації. Адже, щоби зменшити прояви свідомого колабораціонізму, який дійсно може нести пряму загрозу Україні, варто зрозуміти причини такої поведінки та правильно кваліфікувати такі дії, не провокуючи ще більшу хвилю колабораціонізму та саботажу серед населення.

Стаття 111-1 «Колабораційна діяльність» включає велику кількість складів кримінальних правопорушень щодо співпраці з державою-агресором. По суті це різні склади кримінальних правопорушень, хоча деякі з них, конкурують між собою та, на нашу думку, дублюють ст. 111 ККУ.

Уже в перші дні дії нової статті 111-1 КК, за повідомленнями в пресі, були зареєстровані провадження за фактами учинення цих злочинів.

Насправді, Україна, вже після 2014 р. потребувала визнання окремих видів колабораційної діяльності незаконними на рівні кримінального закону.

За загальним визначенням, колаборант співпрацює з окупаційною владою на шкоду власній країні. З урахуванням того, що до статті за державну зраду вносились зміни, розширюючи склад злочину, зараз виникають юридико-правові труднощі, які заважають чітко розмежувати ці два види злочинної

діяльності. Основною характерною відмінністю можна вважати те, що колабораційні дії вчиняються особою вже в умовах здійсненої окупації.

Цікаво, що суб'єктивна сторона вказаного злочину, характеризується прямим або непрямим умислом, тобто суб'єкт або знав і хотів настання негативних наслідків, або не знав, але мав передбачати такі наслідки.

У ряді складів кримінальних правопорушень за ч. 2, 5, 7 ст. 111-1 КК важливе значення має добровільність (якщо особа здійснювала відповідні дії не добровільно, а під примусом (байдуже яким), склад правопорушення має бути відсутній). На нашу думку, добровільність під час кваліфікації даного правопорушення має вирішальне значення. Оскільки, якщо колабораційні дії здійснювалися під тиском, примусово, то тоді особа стає не суб'єктом правопорушення, а вже жертвою дій держави-агресора. Так само і умисел для даного виду правопорушення має бути лише прямий, оскільки в даному випадку, людині, а особливо, неповнолітньому, які часто стають інструментом злочинних дій окупаційної влади, складно передбачити негативні суспільно значимі наслідки. І, зрозуміло, що в умовах війни, будь які дії можуть призвести до негативних наслідків, що нівелює важливість ознаки свідомого припущання негативних наслідків. Також варто відмітити, що у правопорушника має бути обов'язково наявна мета, причому вона має виражатися у свідомому заподіянні шкоди сектору національної безпеки та оборони, і у даному випадку, вона має мати вирішальне кваліфікуюче значення.

Важливим для забезпечення справедливого правосуддя та реалізації принципу верховенства права, визначити, що публічні заперечення і заклики щодо здійснення агресії проти України та публічних заперечень збройної агресії проти України, мають бути чітко окреслені Законом (ч.1.ст.111 КК). В іншому випадку, вільне трактування частини 1 ст.111-1 КК України може породити перекручування змісту висловлювань з метою публічного цькування та несанкціонованої розправи, а в результаті призведе до ліквідації демократичних інститутів і встановлення воєнної диктатури, що вплине на рівень довіри населення до інститутів влади та викличе ще більшу хвилю невдоволення державною політикою, і в результаті призведе до масового колабораціонізму, саботажу та дезертирства. Також варто в Законі деталізувати публічний характер таких закликів. Оскільки існуюче формулювання об'єктивної сторони злочину викликає питання. Чи буде, наприклад, вважатися публічним закликом разовий пост у соціальних мережах, де людина висловлює свою думку щодо воєнно-політичної ситуації в країні? Чи вважається перепост публічно доступної інформації, яка вже опублікована в офіційних джерелах, проявом колабораціонізму, навіть, якщо вона і містить якусь інформацію воєнно-політичного характеру?

До того ж, склад даного кримінального правопорушення обов'язково має бути матеріальним, а не формальним, як зараз встановлено нормою. Дане діяння має тягнути за собою шкідливі та суспільно-небезпечні наслідки, які мають виражатися в реальних втратах сектору безпеки та оборони, оскільки формальний склад злочину допускає фривольність у трактуванні цієї правової

норми. Національне законодавство на цей час не містить окремо визначеного терміну «колабораційна діяльність», що ускладнює, а подекуди, й унеможлиблює правильну кваліфікацію такого діяння. Нечіткість формулювань, утруднене розмежування із ст. 111 КК України, невірно визначені елементи складу злочину сприяють неправильній правозастосовній практиці та створюють загрозу існування демократичним цінностям. Варто визнати, що існує ряд соціально-психологічних причин колабораціонізму в умовах сьогодення. Так, наприклад, суттєвий прошарок колабораціоністів можуть складати жінки, які за своєю природою є більш інтроверсійними та орієнтованими на мирне, спокійне життя, а не на життя в умовах війни. В них проявляється материнський інстинкт, який диктує їм поведінку виживання, що більше спрямована на пристосування до умов окупації, чим до відкритого протистояння. Це одна із психологічних причин підсвідомого неприйняття збройного конфлікту, за принципом: «краще поганий мир, ніж хороша війна». По-друге, існує ризик серед громадян похилого віку, які не сприймають цю війну як свою, ідеологічно залишаючись із старими устоями колишнього Радянського Союзу, перцепція Радянського Союзу та тих суспільно-правових відносинах є звичним та нормальним явищем, як і дружні відносини між українським та російським народом. Така психологічна ригідність старшого покоління України створює ситуацію, в якій вони не розділяють росіян та українців на чужих і своїх. Яскравим прикладом такої ситуації можна назвати випадок із обвинуваченням у колабораційній діяльності 82-річним громадянином Житомира - Чернишовим. Суд обрав обвинуваченому сувору міру покарання, незважаючи на похилий вік обвинуваченого і те, що його дії не призвели до негативних суспільних наслідків та не були обтяжені додатковими обставинами [6].

Варто зазначити, що обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні у зв'язку із введенням воєнного стану, спровокували хвилю невдоволення серед населення, де колабораційна діяльність вбачається деяким громадянам виправданим актом боротьби проти дій державної влади. Відповідно до статистичних даних, довіра до уряду з початку 2022 року знизилася з 52% до 26%, недовіра зросла з 19% до 44%, а до Президента довіра знизилась із 84% до 62% [7]. Тобто, потенційно, кількість колабораційних випадків може корелювати і з рівнем довіри до чинної влади.

Обґрунтовуючи висновок, можемо сказати, що організаційно-правові засади застосування санкцій за вичення колабораційної діяльності мають враховувати й попереджати психологічні причини такої діяльності, в тому числі, включати психологічну профілактику роботи із населенням. Стає зрозумілим, що психолого-правовий фактор колабораціонізму в Україні є недостатньо досліджений та потребує особливої уваги науковців задля зменшення проявів цього явища та правильного відмежування дійсно злочинного діяння від вимушеної поведінки в умовах війни. При цьому варто врахувати і висновок Венеціанської Комісії, який наголошує, що злочинний характер колр колабораціонізму має бути свідомим, таємним, організованим та тривалим; колабораціонізм має ґрунтуватися на письмовій згоді особи, яка

погоджується на співпрацю із ворогом; колабораціоніст має діяти таємно, напряду, або через інформатора чи посередника; колабораціонізм має включати оперативний збір інформації, яка оброблялася, зберігалася або використовувалася органами державної безпеки, а не є у вільному доступі, в соціальних мережах чи публічних профілях; колабораціонізм виливається в порушення або обмеження прав і свобод громадян; колабораціоніст має отримувати вигоду від співпраці –матеріальну (фінансову) вигоду або певні привілеї чи послуги в працевлаштуванні (такі як отримання роботи або підвищення тощо), можна зробити висновок, що ст. 111-1 КК України має бути суттєво доопрацьована та винесена на громадські та публічні обговорення, з урахуванням психологічних причин виникнення колабораціонізму в умовах війни.

Література

1. Орлянський В.С. Деякі особливості української колаборації у роки Другої Світової війни. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету, 2010, вип. XXIX. С.205-211.
2. Колабораціонізм. Міжнародний досвід регулювання, правові механізми та санкції. Інформаційна довідка. Інформаційно-дослідницький центр при Верховній Раді України. Березень 2021 р. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XD9Z.pdf.
3. Дерейко І. Рец. на: Венди Лауэр. Строительство нацистской империи и Холокост (США, 2005) // Голокост і сучасність. – 2007. – №1., с.128.
4. Прусин А. Украинская полиция и Холокост в генеральном округе Киев, 1941–1943: действия и мотивации. Голокост і сучасність. Студії в Україні і світі 1 (2007): 35.
5. Закон України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20/print>
6. Електронний ресурс (режим доступу) URL: <https://suspilne.media/zhytomyr/653298-doslidili-vsi-dokazi-u-spravi-obvinuvacenu-u-derzzradi-82-ricnomu-eksvijskovomu-z-zitomira-ogolosat-virok/>.
7. Електронний ресурс (режим доступу) URL: [https://lb.ua/society/2023/12/18/589528_rik_dovira_ukraintsiv_vladi.html#:~:text="Так%2C%20наразі%2062%25%20довіряють,зараз%20він%20становить%20%2B42%25](https://lb.ua/society/2023/12/18/589528_rik_dovira_ukraintsiv_vladi.html#:~:text=).

Сахно А.П., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 2
Донецького державного університету внутрішніх справ, м. Кропивницький,
Україна
ORCID 0000-0002-1260-1212
e-mail: artsahno@ukr.net

Нужна Т.О. (співавтор), курсант 2 курсу факультету № 2 Донецького
державного університету внутрішніх справ, м. Кропивницький, Україна

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

SOME ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF THE ORGANIZATION OF POLICE ACTIVITIES

Abstract. *The article reveals some problematic issues of public administration in the context of the organization of police activities. It has been established that effective administration by the National Police serves as the main condition for the implementation of tasks and functions of police activity. The purpose of organizing an effective system of administration in the police is determined, which is the creation of a radically new personnel structure of police units and the compliance of police activity with modern military, political, social, and economic conditions of the functioning of the state. It was emphasized that the main qualitative characteristics of the administration system should be: orientation of the police to the needs of the community, the ability to make operational management decisions in conditions that complicate the operational situation, effective organization of interaction with other units of the Defense Forces, moral and psychological readiness of the police personnel.*

Keywords: *police activity, administration, National Police, leadership, state policy.*

Здійснення поліцейської діяльності органами Національної поліції відбувається в суворому правовому режимі. Неухильне дотримання законів потребує високої відповідальності, точності виконання, службової дисципліни працівників поліції тощо. Відтак, кожен поліцейський має пред'являти підвищені вимоги до себе, а відмінними ознаками механізму адміністрування в органах Національної поліції вважається владний характер цієї діяльності, висока ступінь вимогливості з боку керівництва, активне використання специфічних форм і методів внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності тощо.

Стратегічне бачення пріоритетних напрямів удосконалення механізму адміністрування в Національній поліції України, в контексті розв'язаної росією війни на території нашої держави, знайшло правове закріплення у

Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки, схваленому Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 [1].

Відповідно до вказаного програмного документу, стратегічними векторами державної політики у сфері адміністрування органами охорони правопорядку, є:

1. Дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури як невід'ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності.

2. Послідовна кримінальна політика, пріоритетом у якій є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого.

3. Оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права.

4. Система управління, орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

5. Комплексна цифрова трансформація.

6. Відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність.

Як бачимо, удосконалення системи управління органами охорони правопорядку, чільне місце серед яких посідає Національна поліція, належить до пріоритетних завдань діяльності держави. Саме тому, неякісно організоване та хаотично функціонуюче управління в органах Національної поліції позначається на всіх суспільних процесах, явищах і відносинах, що призводить, зрештою, до невинуватених матеріальних та фізичних витрат та неефективної службової діяльності у сфері публічного адміністрування органами та підрозділами поліції.

У цьому контексті, важливого практичного значення набуває питання щодо усвідомлення керівної ролі очільника органу поліції. За обґрунтованим переконанням професора С. Вітвіцького, рівень організаційної майстерності керівника, чинить безпосередній вплив на якість виконуваної ним управлінської діяльності, що своєю чергою зумовлює важливість та актуальність проведення теоретичних розробок у сфері управління органами Національної поліції, з'ясування особливостей управлінського процесу в Національній поліції як складового елементу у системі державного управління [2, с. 68].

Проте, легальне визначення поняття «керівник», в контексті ідентифікації суб'єкта управлінської діяльності в органах Національної поліції, наведено у статті 2 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, під яким розуміється службова особа поліції, наділена правами та обов'язками з організації службової діяльності підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції і контролю за їхньою службовою діяльністю [3].

Зазначена норма дає підстави виокремити специфічні фахові якості, як одну з необхідних умов ефективного адміністрування в органах Національної поліції. Представляється, що в якості першопричини недоліків функціонування управлінської системи в органах Національної поліції виступає не управлінський процес, як такий, а стан його організації та недостатній рівень фахової підготовки керівника поліцейського підрозділу.

Також, існує низка проблемних питань управлінської діяльності керівника органу Національної поліції, які мають місце у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану.

У цьому контексті, одне з найбільш актуальних питань пов'язано із оптимальним використанням та збереженням кадрового потенціалу. З метою виконання цього важливого завдання, керівникам поліцейських підрозділів варто, за можливості, урахувати навантаження на кожного окремого працівника, а також забезпечення конституційного права працівників поліції на відпочинок.

Підкреслимо, що нехтування цим правом буде не лише означати порушення фундаментального конституційного принципу, зміст якого закріплений у статті 45 Основного Закону [4], але й норм Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX, стаття 6 якого передбачає, що тривалість щотижневого безперервного відпочинку не може бути менше 24 годин [5], що в довгостроковій перспективі може призвести до зниження ефективності діяльності особового складу підпорядкованих підрозділів через елементарну фізичну перевтому та недосип працівників, що матиме наслідком підвищення захворюваності серед особового складу, і це також ще додатково знизить результативність службової діяльності органу (підрозділу) поліції.

Іншим важливим завданням під час дії воєнного стану є вирішення проблеми дотримання вимог службової дисципліни, обліку та оплати робочого часу, з урахуванням частого оголошення повітряної тривоги та, відповідно, необхідності працівників перебувати у сховищі для убезпечення свого життя та здоров'я. Якщо питання обліку та оплати робочого часу вже отримало роз'яснення і час знаходження в укритті трактується, відповідно до статті 34 Кодексу законів про працю України, як простій і, відповідно до норми статті 113 цього ж Кодексу [6], оплачується, то питання дотримання службової (трудої) дисципліни, а саме запізнення на роботу через оголошення повітряної тривоги, активно не піднімалося на рівні керівників Національної поліції. Окремі місцеві ради зверталися до роботодавців ставитися з розумінням до таких ситуацій.

У вирішенні вказаного питання, на нашу думку, варто спиратися на зміст листа Торгово-промислової палати від 28.02.2022 № 2024/02.0-7.1 [7], в якому зазначений орган публічного адміністрування визначив військову агресію РФ проти України, як форс-мажорні обставини. Саме в такому значенні, в якості обставини непереборної сили, пропонуємо сприймати факт несвоєчасного прибуття на службу підпорядкованого особового складу, з причини оголошення сигналу тривоги.

Висновок. Наприкінці цього дослідження, варто підкреслити, що ефективне адміністрування органами Національної поліції слугує головною умовою реалізації завдань та функцій поліцейської діяльності, а керівник органу (підрозділу) Національної поліції є центральним елементом цього управлінського процесу. Відтак, метою організації дієвої системи адміністрування в поліції є створення кардинально нового кадрового складу поліцейських підрозділів та відповідність поліцейської діяльності сучасним військовим, політичним, соціальним, економічним умовам функціонування держави. Основними якісними характеристиками системи адміністрування мають стати: орієнтація поліції на потреби громади, здатність приймати оперативні управлінські рішення в умовах, що ускладнюють оперативну обстановку, ефективна організація взаємодії з іншими підрозділами у складі Сил оборони, морально-психологічна готовність особового складу поліції.

Література

1. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Президент України : [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.
2. Вітвіцький С.С., Гречишкін Ю.А. Управління органами Національної поліції як складовий елемент механізму державного управління. Правовий часопис Донбасу. 2022. № 4(81). Ч. 1. С. 68.
3. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 29. Ст. 233.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 31. Ст. 1634.
6. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.
7. Лист Торгово-промислової палати України від 28.02.2022 № 2024/02.0-7.1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/mus36779?an=1>.

Собакарь А.О., доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Однією із важливих функцій будь-якої соціальної системи є інформаційне забезпечення її діяльності. Ця діяльність спрямована на успішне виконання відповідних завдань. Практика боротьби зі злочинністю переконливо свідчить про необхідність удосконалення системи інформаційного забезпечення правоохоронних органів, яка в свою чергу значно зумовлює ефективність роботи всієї правоохоронної системи країни. Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку правоохоронних органів у розкритті та попередженні злочинів, установленні й розшуку злочинців, подає багатоцільову статистичну, аналітичну та довідкову інформацію.

Сучасний рівень розвитку суспільства характеризується стрімким зростанням потоків й обсягів інформації, ускладненням механізмів управління соціальними процесами та явищами. У нових умовах роботи правоохоронних органів, коли основу їх діяльності складають профілактика та прогнозування правопорушень, розкриття злочинів, спостерігається стала тенденція подальшого збільшення обсягів інформації про причини окремих злочинів та умови, що сприяють їх вчиненню, про пошук найбільш ефективних форм і методів їх запобігання тощо [1].

Зростаюча складність і різноманітність кримінальних та адміністративних проступків в сучасному світі створили нагальну необхідність впровадження інноваційних технічних рішень в діяльність правоохоронних органів. Це відкриває нові можливості для правоохоронних інституцій використовувати аналітичні інструменти, штучний інтелект та інші передові технології для підвищення ефективності та дієвості у боротьбі зі злочинністю. Ефективність боротьби з нею багато в чому залежить від інформаційного забезпечення правоохоронних органів [2].

Інтернет-технології в сучасному світі відіграють важливу роль у розслідуванні злочинів і надають правоохоронним органам важливі інструменти для виявлення, розслідування та припинення злочинної діяльності. Ефективність використання інтернет-технологій в розслідуваннях дозволяє реагувати на сучасні виклики і злочинні схеми, часто з використанням високотехнологічних методів [3, с. 62]. Особливої гостроти та необхідності така діяльність набуває в умовах дії правового режиму воєнного стану, зумовленого збройною агресією російської федерації проти нашої країни.

Інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів представляє собою розгалужену складну систему, яка охоплює наступні напрями:

– аналіз зібраної органами правопорядку та Офісом Генерального прокурора статистичної інформації про стан, структуру та динаміку кримінальних правопорушень;

– аналіз інформації про обставини, способи вчинення ідеологічного та культурно-освітнього колабораціонізму, адміністративного та воєннополітичного колабораціонізму, господарського (економічного) колабораціонізму;

– включення в процес аналізу та синтезу інформації, накопиченої в централізованих, статистичних, оперативних та інших обліках МВС України, а також інших органів правопорядку;

– використання відомостей, що містяться в базах даних, якими володіють інші державні органи та недержавні установи та організації (державна казначейська служба, банківські установи, пенсійний фонд, державна міграційна служба, бази даних обліку робочого часу співробітників, бази персоналізованого обліку доступу співробітника до яких-небудь інформаційних систем, бази даних систем відео нагляду за об'єктами, бази даних сеансів всіх видів послуг зв'язку, що надаються населенню, бази даних провайдерів, які здійснюють надання послуг Інтернет своїм користувачам та ін.);

– використання сучасних комунікацій для створення умов для логічного та технічного об'єднання різних інформаційних масивів при вирішенні обліково-реєстраційних задач [4, с. 36-41].

Національна поліція як провідний суб'єкт забезпечення публічної безпеки та порядку у державі також працює з інформацією різного характеру, в тому числі й такою, що стосується сфери суверенітету держави, її економічної, інформаційної, екологічної безпеки, а отже, крім загальнодоступної інформації, Національна поліція України повинна дотримуватися спеціальних режимів, встановлених державою для окремих видів інформації в частині її накопичення, розповсюдження та зберігання. Такі режими щодо інформації в узагальненому вигляді створюють правову конструкцію «інформація з обмеженим доступом».

Різноманітність інформації з обмеженим доступом, яка циркулює в органах Національної поліції України, створює передумови для подальших наукових пошуків у зазначеній сфері. Зокрема, актуальним постає питання про порядок накопичення, використання та надання доступу до такої інформації.

МВС України, як орган, який координує та спрямовує діяльність Національної поліції, також видає накази щодо обігу інформації з обмеженим доступом та здійснює організацію і контроль за їх виконанням у підпорядкованих центральних органах виконавчої влади.

Центральне управління СБУ у межах своєї компетенції вносить Президенту України пропозиції про видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами. До речі, Президент України також видає відповідні укази стосовно інформації з обмеженим доступом, положення яких мають виконуватися усіма органами та підрозділами Національної поліції України, наприклад щодо передачі

державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації, щодо надання доступу до державної таємниці іноземцям та особам без громадянства.

Окрім цього, в системі Національної поліції вживаються відповідні організаційні та матеріально-технічні дії, спрямовані на забезпечення обігу інформації з обмеженим доступом, а саме: здійснення матеріального та фінансового забезпечення підрозділів документального забезпечення та підрозділів режиму і технічного захисту інформації, проведення нарад, робочих зустрічей, обмін досвідом роботи тощо.

Зауважимо, що до заходів правового режиму воєнного стану віднесено регулювання у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; заборона роботи приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачі інформації через комп'ютерні мережі (стаття 8 «Заходи правового режиму воєнного стану» Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [5].

Крім заходів загальної дії, варто вказати на зміни у інформаційній сфері які спрямовані на врегулювання окремих питань. Приміром, 27 травня 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 627 «Деякі питання перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації» [6].

Важливою законодавчою новелою за таких надзвичайних умов слід вважати підписання Президентом України Указу від 19 березня 2022 року № 152/2022, яким було введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» [7].

Таким чином, вирішення завдань реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану правоохоронними органами передбачає спільні координаційні заходи та інформаційно-аналітичну підтримку в частині забезпечення єдності керівництва процесами формування, ведення та використання інформаційних ресурсів на основі єдиного міжвідомчого нормативно-правового акту загальнонаціонального значення, а також охоплення інформаційним ресурсом усіх сфер та галузей правоохоронної діяльності.

Література

1. Комісаров О.Г. Повноваження Національної поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення. Придніпровський правничий часопис : науковий журнал. 2016. № 1 (1). URL: https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/PPCh/1_2016.pdf

2. Застосування інформаційних технологій у діяльності правоохоронних органів URL:<https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cff3ee6a-12d1-4da1-8ec8-cd1c15f3a36f/content>

3. Жмуровська К. Р., Грищенко Д. О. Роль сучасних технологій у розкритті та розслідуванні злочинів: виклики та перспективи для Національної поліції України. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони України: матеріали Науково-практичної конференції (Львів, 22 грудня 2023) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2024. С. 61-62.

4. Бондар В. Інформаційне забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 111-1 КК України. Організаційно-правове забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 7 липня 2023 року). Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2023. С. 36-41.

5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

6. Деякі питання перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 № 627. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2022-%D0%BF#Text>

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» : Указ Президента України від 19 березня 2022 року № 152/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152/2022#Text>

Соломаха А.Г., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права КНУ ім. Тараса Шевченка
м. Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-8411-793X
solart0707@gmail.com

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ

Abstract. *One of the most urgent issues in the conditions of hostilities on the territory of Ukraine is ensuring the rights of internally displaced persons. In particular, their right to social assistance, which is an important component of the general system of social protection, which is designed to support citizens in difficult life situations and includes a set of state measures to provide cash payments, in-kind*

assistance, and services to the least socially protected citizens at the expense of the state and local budgets in case of social risk. At the same time, in practice, the administrative-legal mechanism for ensuring the right of internally displaced persons to social assistance is not without problems, as evidenced by judicial practice.

Key words: *social protection, the right to social assistance, financial assistance, housing allowance, internally displaced persons, administrative and legal support, regulatory and legal framework, administrative and legal mechanism, legislation of Ukraine.*

Війна, розпочата російською федерацією, змусила багатьох українців залишити свої домівки, рятуючись від ворожих обстрілів або окупації. Кількість тих, хто з 2022 року став внутрішньо переміщеною особою, або повторно перемістився, сягнула 3,5 млн. В цілому на сьогодні, з урахуванням тих внутрішнього переміщених осіб, які перемістилися після 2014 року, в Україні нараховується 4,9 млн внутрішнього переміщених осіб [1].

Зважаючи на це, одним із найбільш актуальних питань сьогодення є забезпечення прав внутрішнього переміщених осіб. Зокрема, їх права на соціальну допомогу. Адже державна соціальна допомога є важливою складовою загальної системи соціального захисту, що покликана підтримати громадян у важких життєвих ситуаціях. Така допомога охоплює сукупність державних заходів щодо надання за рахунок державного та місцевих бюджетів грошових виплат, натуральної допомоги, послуг найменш соціально захищеним громадянам у випадку настання соціального ризику [1, с. 72].

Серед таких приміром право внутрішньо переміщеної особи на щомісячну адресну допомогу для покриття витрат на проживання. Відповідне право закріплене постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» № 332 від 20.03.2022 р. [3]. Ця виплата є фінансовою допомогою від держави для людини, яка налагоджує життя на новому місці, і має підтримати її під час пошуку роботи, влаштування дітей до садочку чи школи, облаштування у новій громаді.

Утім, на жаль, на практиці забезпечення права внутрішнього переміщених осіб на соціальну допомогу не позбавлене проблем. Про це, зокрема, свідчить судова практика. Яскравим прикладом цього є справа № 160/12308/22. У цій справі позивачка як внутрішньо переміщена особа оскаржила до суду рішення управління соціального захисту населення про відмову в призначенні допомоги на проживання відповідно до Порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» (Порядок № 332). Відповідач мотивував свою відмову тим, що особа не переміщалась у зв'язку з проведенням бойових дій та не отримувала станом на 1 березня 2022 року щомісячну адресну допомогу як внутрішньо переміщена особа для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, відповідно до Порядку надання щомісячної адресної

допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505. Зрештою, Верховний Суд дійшов висновку, що внутрішньо переміщена особа має право на допомогу на проживання, визначену Порядком № 332, незалежно від дати взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи, якщо вона перемістилася з території, яка відповідає двом умовам: на цій території проводяться бойові дії та ця територія міститься в Переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках Програми «Підтримка», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 204-р. Оскільки, як випливає із встановлених судами обставин справи, позивачка перемістилася з території, яка відповідає двом умовам, визначеним п. 2 Порядку № 332 (на цій території проводяться бойові дії та ця територія визначена в Переліку, затвердженому розпорядженням № 204-р), вона належить до кола осіб, що мають право на допомогу на проживання відповідно до Порядку № 332 [3].

Слід також зазначити, що у зв'язку зі зменшенням дохідної частини бюджету України виникла необхідність запровадити зміни задля уточнення критеріїв надання цієї підтримки та фокусування на допомозі громадянам, які найбільше її потребують. Тому вже Кабінет Міністрів України 11 липня 2023 року вніс суттєві зміни до Порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам. Оптимізація її надання передбачалася через застосування критеріїв майнового стану, встановлення кінцевого терміну виплати допомоги (не більше 12 місяців) і продовження виплати на другий шестимісячний термін лише певним категоріям осіб, які звернулися за допомогою після 1 серпня 2023 року [5, с. 90].

Водночас 26 січня 2024 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Деякі питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій осіб» [6] для продовження виплат на проживання внутрішньо переміщених осіб, які найбільше цього потребують.

Постановою передбачено:

1) автоматичне продовження до 1 березня 2024 року виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, у яких у січні 2024 року закінчився шестимісячний період отримання такої допомоги. Для продовження цих виплат додатково звертатись нікуди не потрібно.

Зокрема, автоматично з 1 березня 2024 року продовжуються виплати для таких категорій внутрішньо переміщених осіб:

- для пенсіонерів, у яких станом на 1 січня 2024 року розмір пенсії не перевищує 9 444 грн (чотири прожиткових мінімуми для осіб, що втратили працездатність);

- осіб з інвалідністю I чи II групи, дитині з інвалідністю віком до 18 років, дитині, хворій на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі

вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, якій не встановлено інвалідність

- дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, та особам з їх числа віком до 23 років, зокрема таким, які перебувають у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, а також батькам-вихователям і прийомним батькам.

Для інших категорій внутрішньо переміщених осіб, які також потребують підтримки і відповідають наступним умовам допомога може бути продовжена ще на 6 місяців після подання Заяви. До таких, зокрема, віднесено непрацюючих осіб працездатного віку, які здійснюють догляд за дитиною до 14 років та сім'ї у яких, виховується троє і більше дітей віком до 18 років, всі діти проживають в сім'ї і не виховуються в інтернатних закладах.

У свою чергу, постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 2024 року [7] передбачається, що:

1) діти /особи до 23 років, які навчаються за денною або дуальною формою здобуття освіти в закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти після досягнення ними 18 років і не мають власних сімей, можуть звертатись за призначенням допомоги особисто, якщо вони мають фактичне місце проживання (перебування) інше ніж в уповноваженої особи;

2) опікунам (піклувальникам) та непрацездатним особам виплата допомоги продовжуватиметься на другий шестимісячний період автоматично.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення права внутрішнього переміщених осіб на покриття витрат на проживання, що є важливою складовою права на соціальну допомогу, систематично розвивається та удосконалюється. Нормативно-правова база, яка регулює це питання у комплексі з можливістю звернення до адміністративного суду за захистом досліджуваного права становить повноцінний, хоча й не позбавлений недоліків, механізм адміністративно-правового забезпечення цього права.

Література

1. Уряд уточнив перелік категорій внутрішнього переміщених осіб, які отримуватимуть допомогу на проживання. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-utochnyv-perelik-katehorii-vpo-iaki-otrymuvatymut-dopomohu-na-prozhyvannia>

2. Андрієнко І. Державна соціальна допомога як складова соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права : матеріали міжнародної науково - практичної конференції м. Одеса, 31 березня 2023 р. / редкол. В.П. Маковій та ін. Одеса, ОДУВС, 2023. С. 71-74.

3. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 року. №332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>

4. Постанова КАС ВС від 14 червня 2023 року у справі № 160/12308/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111536754>.

5. Малюга Л. Ю. До питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні // Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи: Матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лютого 2024 р. С. 88-92.

6. Деякі питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2024 р. № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2024-%D0%BF#Text>

7. Деякі питання провадження діяльності з усиновлення та влаштування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, соціального захисту дітей, залишених без батьківського піклування: постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2024 року № 331. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytanniaprovadzhenniadiialnostizusynovlennia-ta-vlashtuvannia-ditei-syrit-ditei-pozbavlenykh-batkivskoho-pikluvannia-i220324-331>

Сопілко. І.М., доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,

в.о. декана Юридичного факультету

Національного авіаційного університету, м. Київ, Україна

ORCID: 0000-0002-9594-9280

sopilko_i@ukr.net

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Abstract. *The role of information security of the state, the high level of provision of which protects the country from malicious actions of the enemy has determined the relevance of this scientific research. Its objective is to reveal the meaning and qualities of the concept of “information security”, analyze the existing regulatory tools to ensure an adequate level of information security, which is an integral part of the country’s national security and international security in general, and provide its in-depth critical assessment, manifesting gaps in existing regulation, to produce useful suggestions to overcome relevant shortcomings and formulate further public policy in connection with the introduction of martial law in the country. To complete the tasks set generally accepted methods of scientific knowledge were used. The results of the study indicate the absence in the national regulation of*

clearly defined methods in the area of national information security and the shortage of relevant theoretical works, which shows a substantial obstacle to ensuring high-quality information security in Ukraine.

Keywords: *full-scale invasion; Information Security; National security; cybersecurity; State information policy.*

За роки незалежності українське суспільство зазнало всебічної трансформації, перетворившись на інформаційне суспільство. Ми продукуємо контент, усіляко використовуємо і накопичуємо дані, оброблюємо інформацію для того, щоб далі перетворити їх на якісно новий продукт (актив) - знання. Так, саме актив, бо знання та інформація, за правильного підходу, можуть перетворюватися на стратегічний ресурс, який є ключовим для розвитку державної економіки.

Ще з 2014 року інформаційна безпека нашої держави постійно зазнає серйозних загроз: пропаганда, дезінформація та маніпуляції свідомістю людей використовуються як інструменти для досягнення ворожих цілей. П. Мартон так охарактеризував даний феномен: «це така форма ворожих дій, за якої завойовник-агресор не вдається до класичного військового вторгнення, а усілякими засобами намагається пригнітити, послабити свого опонента-жертву, для чого застосовує секретні операції, кібервійну, підтримує повстанців. Що ж стосується безпосереднього застосування зброї і ведення військових дій у традиційному розумінні, то такого може не бути взагалі, а тому формально гібридна війна може мати місце і в офіційному стані миру» [1, с.32].

Зазначимо, що інформаційна війна – це комплекс заходів, спрямованих на маніпулювання свідомістю людей та нав'язування їм певної точки зору. Жертва піддається впливу інформації, яка формує необхідні маніпулятору думки та переконання з певного питання, щодо якого раніше виникали протиріччя, а за відсутності таких - у них з'являються сумніви та інші домисли щодо існуючих переконань [2, с.337]. Важливо усвідомлювати, що росія веде не лише відкриту війну проти України, але й інформаційну - проти всього демократичного світу. Дезінформація та пропаганда стали для неї невід'ємною частиною агресії. Така злочинна поведінка спрямована на досягнення узурпаторських цілей шляхом розпалювання внутрішньої ворожнечі в суспільстві країни-жертви (нині - це Україна, до неї - Грузія, Сирія, Молдова та інші). Саме тому важливо не дати ворогові досягти бажаного та усіма доступними засобами й методами підтримувати інформаційну безпеку країни. І, перш за все, таке можливе саме завдяки дієвим правовим механізмам та ефективному нормативно-правовому регулюванню.

Інформаційна безпека (далі - ІБ), як вказує А.Т. Тунггал, опікується питанням захисту інформації (даних, відомостей) від несанкціонованого доступу. Вона є важливим елементом управління інформаційними ризиками та спрямована на запобігання неавторизованому доступу, а також на недопущення застосування, знищення, розголошення, модифікації даних. А якщо зарадити відповідному не вдалося, то спеціалісти з ІБ намагаються усіма доступними засобами зменшити рівень негативного впливу відповідного інциденту. Всі

програми і політики ІБ базуються на трьох принципах: захисті цілісності, доступності та конфіденційності інформації [3]. Це визначення дає чітке розуміння завдань та методів функціонування ІБ як системного утворення.

Але є й інший підхід до визначення терміну. Так, у 2014 році до Верховної Ради України (далі - ВРУ) було внесено законопроект №4949 від 28.05.2014 «Про засади інформаційної безпеки України», який під зазначеним терміном розуміє «стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність та недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій» [4].

25 лютого 2017 р. указом Президента України №47/2017 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі - РНБО) «Про Доктрину інформаційної безпеки України» (від 29.12.2016). У 1 та 2 пунктах даного НПА зазначено, що росія веде гібридну війну проти України, для чого застосовує передові інформаційні технології впливу на свідомість українців задля розпалювання ворожнечі, пропагування агресивної війни тощо. Доктрина визначила національні інформаційні інтереси нашої держави, загрози, що постають перед їх втіленням у життя, а також - пріоритетні напрямки державної інформаційної політики. Принципи, що є основою Доктрини - повага до гідності, додержання прав і свобод людини, захист її законних інтересів, а також суспільства та держави в цілому, і, звісно, забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності [5].

Національні інтереси країни в інформаційній сфері зазначено у пункті 3, серед них життєво важливі інтереси особи, суспільства і держави (в т.ч. захист українців від агресивного впливу російської деструктивної пропаганди; розвиток національної інформаційної інфраструктури та безпосередньо інформаційного суспільства, а також системи стратегічних комунікацій) тощо. Пункт 4 присвячений актуальним загрозам національним інтересам та загалом безпеці держави в інформаційному полі, серед яких: ведення ворогом спеціальних інформаційних операцій серед інших міжнародних суб'єктів задля створення в їх уяві негативного образу України; ворожа інформаційна експансія а інформаційне домінування; пропаганда ізоляціоністських ідей тощо. Пункт 5 визначає пріоритети державної політики в інформаційній сфері, як от розробка інтегрованої системи оцінювання інформаційних загроз задля швидкого їх виявлення і реагування на них; розвиток технологічної інфраструктури забезпечення ІБ в країні; розвиток цифрового мовлення та механізмів взаємодії держави з іншими суб'єктами задля протидії ворожій інформаційній активності тощо [5].

Зазначена у попередньому підрозділі дослідження Доктрина інформаційної безпеки України (від 29.12.2016) втратила чинність 28 грудня 2021 р., оскільки В. Зеленський своїм Указом № 685/2021 ввів в дію рішення

РНБО від 15.10.2021 «Про Стратегію інформаційної безпеки», яка визначила наявні та можливі загрози й виклики національній безпеці нашої держави в інформаційному полі, а також відповідні цілі та завдання, які допоможуть захистити права кожного на інформацію та захист персональних даних. Досягти зазначеного вбачається можливим через вчинення відповідних дій щодо стримування та протидії загрозам ІБ нашої країни, а також шляхом нейтралізації інформаційної агресії з метою підризу державного суверенітету, територіальної цілісності держави. Крім того, мають застосовуватися методи по забезпеченню інформаційної стійкості українського суспільства, а також має бути створена дієва система взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадянами. Не забули нормотворці й про важливість розвитку міжнародної співпраці у відповідній сфері за принципами взаємопідтримки та партнерства. Реалізувати зазначене вбачається можливим у період до 2025 року.

Саме забезпечення ІБ визнано даною Стратегією як одна із найважливіших функцій держави, яка являє собою елемент нацнаціональної безпеки України, відповідний стан захищеності її суверенітету та територіальної цілісності, демократичних засад та інших життєво важливих інтересів трьох головних інформаційних суб'єктів - самої держави, її громадян та безпосередньо суспільства. Саме за вказаного стану, відповідно до термінології Стратегії, якісно забезпечуються конституційні права і свободи кожного на розповсюдження, збір, застосування, зберігання даних, а разом з ними - і доступ до достовірних та об'єктивних відомостей. Також при цьому функціонує ефективна система захисту і протидії усілякій шкоді, що може бути завдана через розповсюдження негативного інформаційного впливу [6, 7].

І. Б. Котерлін, досліджуючи вказану Стратегію та загалом стан ІБ в Україні вказує на очевидність зміни акцентів по виявленню загроз і реакції на них в бік звуження прав людини і громадянина через необхідність реагування на наявні й ймовірні загрози в умовах повномасштабного вторгнення. Дослідником зазначені нині діючі обмеження конституційних інформаційних прав, а саме: на таємницю листування (стаття 31); невтручання в особисте життя (стаття 3); свободу думки (стаття 34); володіння і розпорядження власністю (стаття 41) Підкреслюється обумовленість таких обмежень неможливістю забезпечення якісного захисту від свавілля ворога особам на території нашої держави [8, с. 153].

Тим не менш, невідповідність зазначених обмежень гарантіям прав людини у воєнний час одночасно формує можливість забезпечити основоположні права більшості шляхом забезпечення життєздатності самої української держави. Але, як вказано науковцем, воєнний стан не став «приводом для свавільного владного трактування прав та обов'язків суб'єктів із хаотичним встановленням обмежень і заборон». Адже наразі розробляються та приймаються відповідні зміни до діючих НПА з урахуванням реалій агресій ворога та ведення ним війни. Вони стосуються, в тому числі, й деяких питань інформаційних правовідносин, наприклад, заборони розповсюдження певних відомостей із суспільно небезпечним характером; аспектів технічного

фіксування контенту в умовах воєнного стану; процесуальних дій при вилученні даних тощо [8, с. 153].

Відзначимо, що Президент В. Зеленський своїм Указом № 392/2020 (від 14 вересня 2020 р.) також ввів в дію Стратегію національної безпеки України. Пріоритетними для забезпечення національної безпеки даний НПА визначає захист осіб, суспільства та загалом держави від правопорушень; забезпечення поновлення порушених прав; покращення спроможності національної системи кібербезпеки (адже таке вбачається необхідним для ефективної протидії загрозам у існуючому безпековому середовищі). Окремо зауважимо на такому важливому внутрішньополітичному напрямку як забезпечення національних інтересів безпеки, а разом з ним - і отримання повної, достовірної превентивної інформації щодо ситуації як в нашій державі, так і у всьому світі [9].

Таким чином, Україна не зупиняється на шляху розвитку правового регулювання у інформаційній галузі, і зокрема щодо інформаційної безпеки. Але варто погодитися із думкою Р. Черниша, що відповідна нині діюча нормативно-правова база має відчутні недоліки, які ускладнюють якісні трансформації у даному секторі суспільних відносин. Так, дослідники зауважують на відсутність чітко визначених методів і теоретичних праць у сфері забезпечення інформаційної безпеки України, що значно перешкоджає якісній реалізації нею свого обов'язку по забезпеченню ІБ як важливого структурного елементу національної безпеки. А тому створення і реалізація чіткої і дієвої державної політики у цій сфері є єдиним засобом розбудови ефективної системи протидії інформаційним порушенням [10, с. 214].

Слід пам'ятати і про те, що інформаційна безпека - це важливий аспект не лише безпеки національної, але й міжнародної. А тому Україні й іншим країнам світу слід усіляко розвивати міждержавне співробітництво у глобальному інформаційному просторі задля своєчасного виявлення можливих загроз, їх спільного подолання та превентивації. І саме у всебічній кооперації щодо інформаційних та кібернетичних питань автором вбачається головний чинник подолання піднятих у дослідженні проблем. Окремо наголосимо й на важливості співробітництва в інших правових напрямках, як от укриття і покарання злочинців. Так, наприклад, зараз йдуть активні перемовини щодо створення Спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії РФ проти України, яке можливо при спільних зусиллях українського уряду України та ООН [11] або ж використання для цих цілей можливостей Міжнародного суду ООН [12, с. 431].

Важливо, щоб кожен громадянин знав, як захистити себе та свої дані від кіберзагроз. Це можливо лише за умови якісного навчання населення основам інформаційної гігієни.

Так, нажаль війна все ще триває. Інформаційна війна – це невід'ємна частина сучасної війни. Питання забезпечення інформаційної безпеки в державі є вкрай актуальним, а належний рівень такої безпеки - це справжній «щит» перед ворогом. Але розумне поєднання нормативно-правових інструментів, державної інформаційної політики, навчання громадян основам інформаційної

грамотності, а також навчання молодого покоління основам кібербезпеки – це надійний фундамент для побудови стійкого та безпечного цифрового суспільства в Україні.

Література

1. Marton P. Evolution in military affairs in the battlespace of Syria and Iraq. *Corvinus Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 2, no. 2-3. P. 30–41. URL: <https://doi.org/10.14267/cojourn.2017v2n2a3> (дата звернення: 22.12.2022).
2. Information wars as a threat to the information security of Ukraine / I. Sopilko та ін. *Conflict Resolution Quarterly*. 2021. Т. 39, № 3. С. 333–347. URL: <https://doi.org/10.1002/crq.21331> (дата звернення: 08.01.2023).
3. Tunggal A. T. What is Information Security?. *Third-Party Risk and Attack Surface Management Software - UpGuard*. URL: <https://www.upguard.com/blog/information-security> (дата звернення: 22.12.2022).
4. Про засади інформаційної безпеки України: проект Закону України від 28.05.2014 № 4949. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3TH00A>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лютого 2017 року №47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року "Про Стратегію інформаційної безпеки": Указ Президента України; Стратегія від 28.12.2021 № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n14>
7. Стратегія інформаційної безпеки-2025 прийнято: що зміниться у сфері цифрових прав? – Лабораторія цифрової безпеки. Лабораторія цифрової безпеки – Захищаємо громадянське суспільство. URL: <https://dslua.org/publications/strategiiu-informatsiynoi-bezpeky-2025-priyniato-shcho-zminytisia-u-sferi-tsyfrovykh-prav/> (дата звернення: 22.12.2022).
8. Котерлін І. Б. Інформаційна безпека в умовах воєнного стану у аспекті забезпечення інформаційних прав та свобод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 1. С. 150–155. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2022/25.pdf (дата звернення: 22.12.2022).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
10. Черниш Р., Ігнатюк М., О. Протидія деструктивному інформаційному впливу в Україні: правові та організаційні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. Т. 1. С. 213–216. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/54> (дата звернення: 22.12.2022).
11. Figura J. International criminal justice and the war in Ukraine. *Beyond the Horizon*. 2023. URL: <https://behorizon.org/international-criminal-justice-and-the-war-in-ukraine/> (дата звернення: 15.01.2023).

12. Lanza G. The Fundamental Role of International (Criminal) Law in the War in Ukraine. *Orbis*. 2022. Т. 66, № 3. С. 424–435. URL: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2022.05.010> (дата звернення: 15.01.2023).

Федчишин С.А., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна
ORCID 0000-0003-3096-3214
s.a.fedchyshyn@nlu.edu.ua

**МОДИФІКАЦІЯ ПРАВООБМЕЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ
СЛУЖБОВЦІВ
ЩОДО СУМІСНИЦТВА ТА СУМІЩЕННЯ З ІНШИМИ ВИДАМИ
ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРОЯВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

**MODIFICATION OF THE PUBLIC SERVANTS RIGHTS
LIMITATION REGARDING COMPATIBILITY AND COMBINATION
WITH OTHER TYPES OF ACTIVITIES AS A FORM OF ANTI-CRISIS
MANAGEMENT
IN THE CONDITIONS OF MARITAL LAW REGIME IN UKRAINE**

Abstract. *The author emphasizes that in the conditions of martial law regime in Ukraine, one of the measures of the state anti-crisis management was the modification of the «anti-corruption» prohibition of public servants, in particular, the prohibition on compatibility and combination with other types of activities. The modification is related to the adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» Regarding the Specifics of the Application of Legislation in the Field of Prevention of Corruption in Martial Law» dated 07.08.2022. The modification of the prohibition of public servants on compatibility and combination with other types of activities became the state's response to the challenges of martial law regime and was aimed at helping public servants who found themselves in a difficult financial situation due to forced relocation and other circumstances, in obtaining income for existence, and, accordingly, to prevent the outflow of personnel from the public service under martial law.*

Key words: *prevention of corruption, public service, anti-corruption restrictions, anti-crisis management.*

В умовах воєнного стану в Україні одним із заходів антикризового управління можна вважати модифікацію «антикорупційних» правообмежень публічних службовців, на що було спрямовано прийняття Закону України «Про

внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 08.07.2022 р. У ході вдосконалення законодавства Розділ XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. було доповнено новим пунктом 2-8 такого змісту: «Установити, що на період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», обмеження, встановлене пунктом 1 частини першої статті 25 цього Закону, не поширюється на державних службовців (крім державних службовців категорії «А»), посадових осіб місцевого самоврядування (крім посадових осіб, посади яких віднесені до першої – третьої категорій), якщо такі особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою, за умови що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, стосовно яких такі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Такі особи зобов'язані припинити зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) чи підприємницькою діяльністю відповідно до частини другої статті 25 цього Закону протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки».

Наведена новація являє собою тимчасовий «модифікований» («пом'якшений») порівняно з існуючим до запровадження воєнного стану) варіант правообмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності на час воєнного стану. Слідом, станом на сьогодні законодавство України дозволяє виокремити два варіанти такого правообмеження: а) «базовий» («повний», «довоєнний») варіант – врегульований у ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»; б) «модифікований» («усічений», «пом'якшений», «воєнний») – модифікований варіант базової норми, з урахуванням змін у п. 2-8 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону.

Сутність модифікації правообмеження полягає у пом'якшенні заборони – дозволі окремим публічним службовцям за визначених умов займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції»). Модифікація вирізняється наступними особливостями:

1) строковий характер модифікації – вона діє виключно під час воєнного стану, а слідом скасовується із припиненням або скасуванням воєнного стану. Із початком повномасштабного вторгнення воєнний стан в Україні був введений Указом Президента України від 24.02.2022 р. первинно на 30 діб, що було затверджено Верховною Радою України. Водночас, строк дії

воєнного стану низку разів продовжувався Президентом України, що отримувало схвалення парламенту;

2) суб'єкти поширення модифікації. Привертає увагу, що модифікація поширюється не на всіх суб'єктів, відносно яких діє правоомеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Вона стосується виключно: по-перше, державних службовців категорій «Б» та «В»; по-друге, посадових осіб місцевого самоврядування четвертої-сьомої категорій. Тобто, на державних службовців категорії «А» (вищий корпус державної служби) та посадових осіб місцевого самоврядування першої-третьої категорій модифікація не поширюється. Крім того, поза сферою поширення модифікації залишилися й низка інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Наприклад, поза дією модифікації лишилися службовці Національного банку України, прокурори, представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також багато інших осіб, які не є державними службовцями згідно з Законом України «Про державну службу» (ст. 3), але, водночас, на яких поширюється правоомеження щодо сумісництва та суміщення, що закріплене ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»). Слідом, важливим питанням, що потребує окремого дослідження, є визначення обґрунтованості вибіркового підходу до визначення суб'єктів непоширення норми;

3) умови застосування модифікації:

– неактивний службовий стан публічного службовця. Модифікація поширюється лише на тих державних службовців категорій «Б» та «В» (посадових осіб місцевого самоврядування четвертої-сьомої категорій), котрі: а) або перебувають у відпустці без збереження заробітної плати; б) або у разі простою. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. протягом періоду дії воєнного стану роботодавець на прохання працівника може надавати йому відпустку без збереження заробітної плати без обмеження строку, встановленого ч. 1 ст. 26 Закону України «Про відпустки», без зарахування часу перебування у такій відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про відпустки». Крім того, у період дії воєнного стану роботодавець за заявою працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку надає йому відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у заяві, але не більше 90 календарних днів, без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про відпустки». Відповідно до ст. 34 Кодексу законів про працю України простій – це зупинення роботи, викликане відсутністю організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, невідворотною силою або іншими обставинами. При цьому, встановлено, що час простою не з вини працівника оплачується з розрахунку не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові розряду (окладу).

Таким чином, модифікація поширюється на осіб, які перебувають у особливих неактивних службових станах – формально продовжують перебувати у публічно-службових відносинах, але фактично не виконують завдання та повноваження за посадою державної служби (посадою в органах місцевого самоврядування), адже перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у разі простою. При цьому, необхідно підкреслити, що випадки відпустки без збереження заробітної плати або простою негативно відзначаються на фінансовому забезпеченні публічного службовця (від неоплати праці взагалі – при відпустці без збереження заробітної плати, до скорочення оплати праці до однієї третини – у разі простою);

– обмеження щодо контрагентів публічного службовця по підприємницькій діяльності. Модифікація передбачає, що визначені публічні службовці можуть займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю за умови, що трудові договори (контракти), цивільно-правові договори про надання послуг або правочини у сфері підприємницької діяльності укладаються з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, стосовно яких такі службовці протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Отже, і за умов модифікації має місце певний антикорупційний «фільтр» – відповідні публічні службовці, на яких поширює дію модифікація, не зможуть скористатись своїм службовим становищем та пов'язаними з ним можливостями у корупційних цілях (аналогічно до відповідної складової вимог обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування);

4) покладення на суб'єктів, які «користуються» модифікацією, додаткового обов'язку – відповідні «особи зобов'язані припинити зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) чи підприємницькою діяльністю відповідно до частини другої статті 25 цього Закону протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки».

Пом'якшення правообмеження для публічних службовців щодо сумісництва та суміщення стало вимушеним заходом антикризового реагування на виклики, зумовлені збройною агресією проти України та воєнним станом, які неодмінно, поряд з іншим, негативно позначились на фінансово-матеріальному становищі публічних службовців. Як справедливо зазначають Т.О. Коломоєць та Д.С. Кремена, зберігаючи «зв'язок» особи із публічною службою у визначених умовах існування держави й не надаючи їй коштів (або ж розмір яких є недостатнім для задоволення мінімальних потреб) для існування, держава має передбачити легальні підстави для існування особи у цей період [1, с. 79].

Із початком повномасштабного військового вторгнення російських військ до України 24.02.2022 р. була тимчасово окупована значна частина території

держави. Тимчасова окупація території та активні бойові дії зумовили фактичне припинення роботи, у тому числі переведення на простій, значної кількості органів місцевого самоврядування, районних державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у тимчасово окупованих регіонах або регіонах активних бойових дій. Бойові дії спричинили істотне руйнування або суцільне знищення будівель значного числа державних органів, житла публічних службовців, соціальної інфраструктури та ін. Рятуючи від війни себе та свої родини, значна кількість службовців змушені були залишити своє постійне місце проживання та переміститися у більш безпечні регіони до Центральної та Західної України (постала необхідність додаткових витрат на оренду житла, облаштування нових місць проживання тощо). Частина публічних службовців взагалі залишила Україну та виїхала закордон (повернулась частина), а частина – опинилася в окупації. Низка публічних службовців добровільно вступили до лав Збройних Сил України або були мобілізованими на військову службу. Війна спричинила складнощі фінансування публічних службовців, значна частина яких була переведена у простій або ж відправлені у відпустку без збереження заробітної плати. Наприклад, станом на 01.07.2022 р. у штатному режимі працювали 127 950 державних службовців, натомість у простої перебували понад 18 200 державних службовців, а у відпустці без збереження заробітної плати – 6 967 [2]. В умовах істотного скорочення оплати праці, впровадження затримок з її виплати, знецінення гривні істотно зменшилась купівельна спроможність публічних службовців.

Як наслідок, збройна агресія та воєнний стан зумовили складну фінансово-матеріальну ситуацію для публічних службовців, що у сукупності з іншими чинниками заклали передумови для негативних кадрових процесів, у тому числі для відтоку кадрів із публічної служби. Зокрема, офіційна статистика свідчить про щорічне зменшення з початку війни кількості фактично працюючих державних службовців та збільшення кількості вакантних посад державної служби (внаслідок добровільного звільнення з державної служби, значної внутрішньої та зовнішньої міграції державних службовців, їх мобілізації та ін.).

Таблиця.
Динаміка кількісного складу
державної служби в умовах воєнного стану в Україні [2]

Статистичний показник	Станом на 31.12.2021	Станом на 31.12.2022	Станом на 31.12.2023
Кількість посад державної служби за штатним розписом	204 869	207 140	206 151
Кількість фактично працюючих державних	171 469	165 422	159 904

службовців			
Кількість вакантних посад державної служби	29 642	34 891	39 102
Кількість державних службовців, які виїхали за кордон, починаючи з 24.02.2022	-	4 355	1 384
Кількість службовців, які перебувають на тимчасово окупованій території або в межах районів воєнних (бойових) дій	-	4 713	4 089
Кількість службовців, які мобілізовані або проходять службу у військах територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад	-	3 637	4 138

У підсумку зазначимо, що модифікація (пом'якшення) правообмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності стала реагуванням держави на виклики воєнного стану та спрямовувалась на сприяння публічним службовцям, які опинилися у складній матеріальній ситуації через вимушене переселення та інші обставини, у отриманні доходу для існування, а відповідно – й на запобігання відтоку кадрів із публічної служби в умовах воєнного стану.

Література

1. Коломоєць, Т. О., Кремова, Д. С. «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні: чи можливою є зміна «базової» нормативної моделі? Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 4. С. 77-82. URL: http://lsey.org.ua/4_2022/16.pdf (дата звернення: 08.05.2024)
2. Статистичні дані Національного агентства України з питань державної служби про склад державних службовців у період воєнного стану в Україні. Період 2022-2023. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення: 08.05.2024)

Шарая А.А., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7065-864X>
annasharaia@ukr.net

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСІБ

SECURING A CLAIM IN THE ADMINISTRATIVE COURT AS A GUARANTEE OF THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS

Abstract. *The article analyzes the peculiarities of securing a claim in administrative proceedings in the context of guarantees for the protection of the rights of individuals. It was determined that the application of measures to ensure the claim corresponds to the tasks of administrative proceedings. The purpose of ensuring the claim is to achieve the effectiveness and efficiency of the result of the judicial review of the administrative claim. The application of measures to ensure the claim is preventive in nature, it is aimed at preventing the occurrence of negative consequences due to the impossibility of applying protection to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of the claimant. The direction of measures to ensure the claim is aimed at establishing legally defined prohibitions for the defendant or other persons, which will allow to fully, comprehensively, independently, impartially, objectively consider and resolve the administrative case and at the same time prevent the commission of illegal actions that may relate to claims. The current legislation does not contain a legal definition of "claim security", therefore the scientific positions on this matter were analyzed and the author's version of the concept was proposed.*

Key words: *lawsuit, securing a lawsuit, plaintiff, protection of rights, administrative proceedings, administrative case.*

Відповідно до положень чинного законодавства, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України). Забезпечення позову посідає особливе місце у загальній системі законодавства, яке встановлює правила адміністративного судочинства, адже містить низку елементів, які визначають правові ознаки, види, особливості застосування, дії суду і позивача, та деякі особливості реалізації у провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ.

Метою забезпечення позову є досягнення дієвості та ефективності результату судового розгляду адміністративного позову. Основна мета

застосування заходів забезпечення позову полягає у «протидії виникнення реальної небезпеки, пов'язаної з порушенням прав, свобод і законних інтересів позивача в адміністративній справі або невизначеного кола осіб, чії права, свободи та законні інтереси знаходяться під захистом адміністративного позову, спрямованого до суду» [1]. Застосування заходів забезпечення позову має превентивний характер, воно направлене на запобігання виникненню негативних наслідків через неможливість застосування захисту для забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача. У ст. 5 КАС України визначено способи судового захисту, які позивач може використовувати в адміністративному судочинстві, тому слід звернути увагу на взаємозв'язок таких способів із заходами забезпечення позову. Зокрема, якщо особа у позовній заяві просить:

□ визнати протиправним та нечинним нормативно-правовий акт чи окремі його положення, або визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення – такий позов може бути забезпечено зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;

□ визнати дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій, або встановити наявність чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень – такий позов може бути забезпечено заборонаю відповідачу вчиняти певні дії, або заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;

□ поряд із іншими способами захисту, стягнути з відповідача - суб'єкта владних повноважень кошти на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю – такий позов може бути забезпечено зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Інститут забезпечення позову спрямований проти несумлінного відповідача, який може вчиняти дії всупереч позовним вимогам [2]. Тобто, спрямованість заходів забезпечення позову зорієнтована на встановлення визначених нормативно заборон для відповідача, або інших осіб, що дозволить повно, всебічно, незалежно, неупереджено, об'єктивно розглянути і вирішити адміністративну справу та водночас запобігти вчиненню неправомірних дій, що можуть стосуватись позовних вимог.

Забезпечення позову – це інститут адміністративного судочинства, який полягає у вжитті судом (за власною ініціативою чи заявою позивача, в т.ч. в майбутньому) тимчасових заходів захисту прав, свобод, інтересів позивача у сфері публічно-правових відносин з метою гарантування реального виконання прийнятого рішення суду. У Постанові КАС ВС від 13.03.2019 р. у справі №855/72/19 визначено, що «забезпечення позову в адміністративній справі – це елемент права на судовий захист, спрямований на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків відповідних дій щодо відновлення порушеного права (попередній судовий захист). Заходи забезпечення позову мають застосовуватись у виключних випадках за наявності об'єктивних обставин, які

дозволяють зробити обґрунтоване припущення, що невжиття відповідних заходів потягне за собою більшу шкоду, ніж їх застосування» [3].

КАС України не містить легальної дефініції «забезпечення позову». Однак, в адміністративно-процесуальній науці розроблені різні визначення такого поняття. Визначення поняття «забезпечення позову», запропоновані представниками науки адміністративного права та адміністративного судочинства, а саме:

□ «вжиття судом (суддею) за клопотанням позивача або з власної ініціативи суду, в провадженні якого знаходиться справа, заходів охорони матеріально-правових інтересів позивача з метою гарантування реального виконання позитивно прийнятого рішення суду» [4];

□ «інститут адміністративного судочинства, суттю якого є тимчасовий захист позивача в адміністративному процесі шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, заборони відповідачу вчиняти певні дії, встановленням обов'язку відповідача вчинити певні дії, заборони іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору, зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку» [5];

□ «застосування судом заходів, за допомогою яких створюються умови задоволення матеріально-правової вимоги позивача до відповідача у випадку прийняття судом рішення про задоволення позову та забезпечується ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду» [6];

□ «застосовувані судом за правилами адміністративного судочинства за заявою позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав інших осіб або невизначеного кола осіб, у деяких випадках за власною ініціативою, термінові тимчасові заходи, які спрямовані на забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача або невизначеного кола осіб, запобігання порушення законності у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин» [7] та ін.

Міжнародне право також визнає інститут забезпечення позову, проте застерігає, що застосування таких заходів має здійснюватись обґрунтовано і лише в тому разі, якщо правам, інтересам чи свободам приватної особи реально може бути завдано непоправної шкоди в результаті виконання адміністративного акта, наслідки якої є потенційно незворотними [8]. Саме такі застереження містяться, наприклад, у затверджених Комітетом Міністрів Ради Європи Рекомендаціях № R (89) 8 від 13.09.1989 р. «Про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах» [9]. Таким чином, під час вирішення питання судом про застосування заходів забезпечення позову, буде мати місце судовий розсуд щодо з'ясування обґрунтованості та підстав для такого застосування, а також наявності реальної загрози завдання потенційної шкоди охоронюваним правам та інтересам.

У ст. 150 КАС України визначені підстави забезпечення позову. Так, відповідно до нормативних положень, суд має право вжити заходи забезпечення позову, які визначені законодавством:

- за заявою учасника справи
- з власної ініціативи.

Вирішення питання про забезпечення позову є дискреційним повноваженням суду (суд з урахуванням обставин, заявлених доводів вирішує вживати такі заходи чи ні, задовольняти заяву учасника про їх застосування чи ні). Відповідно, ініціатором для вжиття заходів забезпечення позову може бути або суд, або учасник справи. Відповідно до положень КАС України, учасниками справи є сторони (позивач і відповідач) та треті особи (які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору і які не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору). Такі нормативні положення створюють підстави вважати, що будь-яка інша особа, інший учасник судового процесу не може ініціювати забезпечення позову. Проте, враховуючи мету забезпечення позову, що ґрунтується на положеннях ч. 2 ст. 150 КАС України, право ініціювання забезпечення позову мають лише такі учасники справи як позивач та третя особа, що заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору. З цього приводу також існують окремі наукові позиції, де обґрунтовується недоречність віднесення відповідача до переліку суб'єктів ініціювання питання щодо забезпечення адміністративного позову. За дослідженням В. Кузьмич, «законодавець, віднісши відповідача як учасника справи до переліку суб'єктів ініціювання питання щодо забезпечення адміністративного позову, не врахував правову природу цього процесуального інституту. Адміністративні суди вживають заходи забезпечення позову, зокрема шляхом зупинення дії актів суб'єктів владних повноважень для захисту прав, свобод та інтересів позивача або особи, яка може набути статусу позивача від порушень зі сторони відповідача або особи, яка може набути статусу відповідача. З огляду на це очевидним та незаперечним є висновок, що відповідач в адміністративній справі не є та не може бути суб'єктом ініціювання питання щодо забезпечення позову» [10].

Законодавством визначено умови, за наявності яких може бути ініційовано та застосовано забезпечення позову. Так, забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, проте законодавством таке право встановлено для суду першої та апеляційної інстанції (ч. 3 ст. 150 КАС України). На стадії касаційного перегляду адміністративної справи забезпечення позову не допускається.

Умовами для забезпечення позову є такі:

☐ невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

☐ очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю [11].

Варто звернути увагу на застосування законодавцем таких оціночних понять як «істотно ускладнити», «унеможливити», «очевидними є ознаки», які слід обґрунтувати у рішенні про забезпечення позову. Значення вжитого законотворцем поняття «очевидні ознаки» необхідно розуміти як оціночну характеристику обставин, які сприймаються однозначно, є беззаперечними, не викликають жодних сумнівів і, не потребуючи оцінки доводів і аргументів позовної заяви, висловлених по суті спору, явно свідчать про протиправний характер адміністративного акта, який оскаржується до суду [12]. Рішення про забезпечення позову має бути належним чином оформлене у окремому процесуальному вигляді – шляхом постановлення відповідної ухвали. Ухвалу про забезпечення позову постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити суд апеляційної інстанції.

Відповідно до ст. 156 КАС України, ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Така ухвала підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження. Вимоги до виконавчого документа визначені у ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження».

Можливий і зворотній процес – скасування заходів забезпечення позову. Так само як і ініціювати, суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи. Привертає увагу термінологія законодавства, адже для забезпечення позову учасник має подати заяву, а для скасування відповідних заходів – клопотання. На відміну від ініціювання вжиття заходів забезпечення позову, право подати клопотання про скасування забезпечення позову мають такі учасники справи як позивач, відповідач, третя особа, що заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору та третя особа, що заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Клопотання про скасування заходів забезпечення позову розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду. За результатами розгляду клопотання про скасування заходів забезпечення позову, вжитих судом, постановляється ухвала. Ухвала про скасування заходів забезпечення позову або про відмову у скасуванні забезпечення позову може бути оскаржена. Відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують необхідність скасування забезпечення позову. У випадку залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі або у випадку ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням. Примірник ухвали про скасування заходів забезпечення позову невідкладно після набрання такою ухвалою законної сили надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також державним та іншим органам, які повинні були та (або) виконували ухвалу про забезпечення позову, для здійснення ними відповідних дій щодо скасування заходів забезпечення позову [11]. Заходи

забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі: неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами ч. 2 ст. 153 КАС України; повернення позовної заяви; відмови у відкритті провадження у справі.

Таким чином, варто підсумувати, що забезпечення позову в адміністративному судочинстві є особливим інструментом, гарантією захисту прав особи у публічних правовідносинах та під час розгляду адміністративної справи судом.

Література

1. Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. 2021. Вип. 66. С. 169. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/30.pdf>.
2. Матвійчук В.К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Київ : Алерта, КНТ, 2008, Т. 2. С. 60.
3. Постанова КАС ВС від 13.03.2019 р. у справі №855/72/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80457887>.
4. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 406. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/210/1/admin%20sydoc.pdf>.
5. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 338.
6. Марцинкевич С. А. Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві : дис. ... д-ра філософії в галузі права : 081. Київ, 2021. 239 с.
7. Тур Т. О. Організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С. 68. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4761/1/%d0%94%d0%b8%d1%81%d0%b5%d1%80%d1%82%d0%b0%d1%86%d1%96%d1%8f%20%d0%a2%d1%83%d1%80.pdf>.
8. Задорожня Г. В., Задорожний Ю. А. Забезпечення адміністративного позову як фактор ефективності адміністративного судочинства. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 11. С. 413. URL: <http://ebooks.znu.edu.ua/files/Fakhovivydannya/Yunzh/Yunzh2021v11/413.pdf>.
9. Про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 13 вересня 1989 р. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f44e7>.

10. Кузьмич В. Суб'єкти ініціювання питання щодо забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта. Адміністративне право і процес. 2022. № 1(36). С. 75. URL: <http://files.znu.edu.ua/files/2019/scachano/APiP/APiP2022n1/72.pdf>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n10611>.
12. Постанова КАС ВС від 13.03.2020 р. у справі № 1740/2484/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88187402>.

Шумейко І.П., доктор філософії за спеціальністю 081 Право
м. Запоріжжя, Україна
ORCID: 0009-0001-5510-841X
ivanshummm@gmail.com

ФУНКЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ FUNCTIONS OF FINANCIAL RESPONSIBILITY

Abstract. *Financial responsibility is currently an independent type of legal responsibility. The presence of numerous laws providing for it indicates that this type of responsibility functions not only within the limits of tax law, but it is an institution of administrative law. At the same time, the question arises as to why this separate type of legal responsibility is necessary; whether its existence is justified; the answer to this question lies in the plane of the functions of financial responsibility. That is why the clarification of these functions is an actual topic of scientific research. Financial responsibility, like any type of legal responsibility, has four functions: preventive, corrective, compensatory and punitive. The main function of financial responsibility should be considered preventive.*

Key words: *compensation function, correction of the offender, financial responsibility, financial sanction, functions of financial responsibility, legal responsibility, preventive function, punitive function.*

Актуальність проблеми. Фінансова відповідальність наразі є самостійним видом юридичної відповідальності. Наявність численних законів, які її передбачають, свідчить про те, що цей вид відповідальності функціонує не лише в межах податкового права та є інститутом адміністративного права. Разом з тим постає питання, для чого необхідний окремий вид юридичної відповідальності, тобто чи обґрунтованим є його існування; відповідь на це питання лежить в площині функцій фінансової відповідальності. Саме тому з'ясування цих функцій є актуальною темою наукового дослідження.

Ступінь дослідження проблеми. Існують численні дослідження на тему функцій фінансово-правової відповідальності (це є суміжним поняттям з фінансовою відповідальністю, і в тій частині, в якій ця відповідальність має грошовий характер, вона є частиною фінансової відповідальності як ширшого

явища). Зокрема, А. Літвінцева вважає, що усі основні напрями впливу фінансової відповідальності (маючи на увазі саме фінансово-правову відповідальність) відображають три функції юридичної відповідальності – репресивна (каральна, штрафна); превентивна (запобіжна, виховна); правовідновлювальна (компенсаційна, відшкодувальна, відновна), з пріоритетом останньої; разом з тим А. Літвінцева обстоює думку про те, що не потрібно уникати зведення відповідальності лише до компенсаційної функції [1, с. 128]. Своєю чергою, А. Коваленко зосередився на дослідження захисної та охоронної функцій фінансового права крізь призму негативної юридичної відповідальності, і вказує, що захисна функція цієї галузі права комплексно охоплює профілактичне попередження правопорушень, застосування заходів державного примусу до правопорушників (притягнення до юридичної відповідальності – фінансової, кримінальної та адміністративної) та усунення збитків, завданих суспільству і державі скоєним правопорушенням [2, с. 22]. В. Вдовічен дослідив функції фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства в сфері виконання бюджетів за доходами та виділив чотири загальні функції (характерні для юридичної відповідальності загалом): штрафну, правовідновлювальну, попереджувальну, виховну, а також три спеціальні функції: сигналізаційну, регулятивну та контрольну [3, с. 144-145]. Дослідивши функції фінансово-правової відповідальності, А. Іванський приходить до висновку про те, що ця відповідальність виконує регулятивну, превентивну, каральну, відновну та виховну функції; ці функції відображають призначення фінансово-правової відповідальності [4, с. 326]. Проте наразі відсутнє комплексне наукове дослідження фінансової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності (не обмежуючись нормами фінансового права); тому дослідження на тему функцій фінансової відповідальності (в наведеному вище визначенні) ще не проводилися.

Отже, метою дослідження є визначити функції фінансової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності.

В теорії держави і права функціями юридичної відповідальності називають основні напрями її впливу на суспільні відносини, поведінку суб'єктів права, правосвідомість та правову культуру, в яких розкриваються її сутність, соціальне призначення і за допомоги яких досягаються цілі юридичної відповідальності; виділяють регулятивну, превентивну, каральну, відновлювальну, виховну, охоронну, заохочувальну, забезпечувальну функції юридичної відповідальності (В. Власенко) [5, с. 249-250]. В свою чергу, Н. Свиридюк виділяє 6 функцій юридичної відповідальності, а саме: виховну, правовідновлюючу, компенсаційну, каральну, превентивну і регулятивну [6, с. 25-27].

Фінансова відповідальність, як інститут адміністративного права, є найбільш близькою до адміністративної відповідальності (адже частково перетинається з такими поняттями як «адміністративно-господарські санкції», «адміністративна відповідальність юридичних осіб», «заходи впливу» тощо). Функції адміністративної відповідальності є достатньо дослідженими у правовій доктрині. Зокрема, О. Панасюк розкриває ці функції через розгляд

питань мети, засобів та результатів відповідальності та виділяє такі функції як виховну, превентивну, регулятивну, каральну, компенсаційну та інтегративну (яка встановлює і гарантує зв'язок між особою і соціумом) [7, с. 142-144].

Не піддаючи сумніву наукову обґрунтованість усталених доктринальних положень відносно функцій юридичної відповідальності, визначимо, як саме знаходять прояв ті чи інші функції саме у сфері фінансової відповідальності. Почнемо з превентивної функції, адже будь-які норми права встановлюються, щоб їх дотримувалися учасники суспільних відносин; іншими словами, запровадження відповідальності (у негативному її значенні) має на меті забезпечити такий рівень правової свідомості, щоб не довелося нікого притягувати до відповідальності. І хоча ця мета є недосяжною через правовий ідеалізм, однак саме попередження правопорушень, недопущення їх вчинення повинно бути головною функцією будь-якого виду юридичної відповідальності в демократичному суспільстві. Звертаючись до фінансової відповідальності, відзначимо, що вона завжди має грошовий характер, тобто встановлює певну «ціну порушення». Для того щоб фінансова відповідальність дієво виконувала свою превентивну функцію, необхідно, з одного боку, щоб така «ціна порушення» була більшою ніж потенційні здобутки, які може отримати суб'єкт в разі вчинення правопорушення.

До прикладу, якщо працівник був допущений до роботи без оформлення трудового договору, то норма ст. 265 КЗпП України передбачає фінансову санкцію у розмірі 10 мінімальних заробітних плат. Відомо, що фіскальне навантаження на одне робоче місце з повним робочим днем наразі становить щонайменше 41,5 % від мінімальної заробітної плати. А отже, якщо не оформлений офіційно працівник працює на підприємстві менше ніж два роки, то розмір фінансової санкції, яка потенційно може бути покладена на підприємство, перевищує суму коштів, яку підприємство не сплатило до бюджету внаслідок неоформлення трудових відносин. На цьому прикладі ілюструється такий аспект превентивної функції фінансової відповідальності, як співмірність між ціною порушення та здобутками від порушення.

Втім, для виконання фінансовою відповідальністю превентивної функції, значення мають ще два аспекти. Перший – це дотримання принципів справедливості і правової визначеності, що включає в себе прозорі, стабільні та зрозумілі правила поведінки, недопущення випадків притягнення до відповідальності невинуватої особи, врахування всіх обставин порушення при призначенні санкцій, а також рівність всіх суб'єктів фінансової відповідальності перед законом. Цей принцип є визначальним для довіри до суб'єктів владних повноважень, які накладають фінансові санкції. Якщо суспільство і суб'єкти господарювання будуть впевнені в тому, що держава не допускати випадків безпідставного притягнення до фінансової відповідальності – це сприятиме правомірній поведінці; в протилежному випадку посилення фінансових санкцій може лише призвести до зростання тіньового сектору економіки. Другий, не менш важливий, аспект – це мінімізація латентності правопорушень, адже система відповідальності має

бути не лише справедливою і прозорою, але й ефективною. Актуальним питанням є використання суб'єктами владних повноважень новітніх технологій для своєчасного виявлення правопорушень, а також поширення таких заходів контролю, які не призводять до втручання в господарську діяльність.

Наступна функція фінансової відповідальності – виправлення порушників – нерозривно пов'язана з превентивною функцією, оскільки теж являє собою прояв превенції, однак спрямованої на конкретну особу порушника, а не на необмежене коло осіб. Враховуючи те, що до фінансової відповідальності переважно притягаються саме суб'єкти господарської діяльності (з яких значну частку становлять юридичні особи) – важко використовувати таку правову категорію, як «виправлення юридичної особи». Отже, якщо фінансова відповідальність стосується юридичної особи, то виправний (виховний) ефект вона може справляти саме на кінцевих бенефіціарних власників, а також на посадових осіб такої юридичної особи, адже зменшення активів юридичної особи в результаті сплати фінансової санкції має опосередкований вплив на їхні інтереси, тим паче що часто одночасно з притягненням юридичної особи до фінансової відповідальності її посадова особа притягається до адміністративної відповідальності. Дієва реалізація цієї функції в контексті предмету дослідження, на думку автора, можлива, по-перше, якщо існують норми, які заохочують правомірну поведінку (норми про пом'якшуючі обставини, привілейовані склади правопорушень, заохочувальні норми), а по-друге, якщо міра відповідальності за повторне правопорушення є вищою ніж за правопорушення, вчинене вперше. Прикладом є норма ч. 9 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», яка подвоює розмір штрафу в разі повторного протягом року притягнення суб'єкта до відповідальності.

Переходячи до компенсаційної (правовідновлювальної) функції, варто відзначити, що вона є характерною не для всіх сфер застосування фінансової відповідальності. Наприклад, якщо йдеться про штраф, передбачений п. 1 ч. 2 ст. 44 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», то він не спрямований на відшкодування будь-яких збитків державі, адже збитки внаслідок порушення приписів цього закону несе, як правило, споживач продукції. Отже, в цьому прикладі компенсаційна функція відсутня. В свою чергу, якщо йдеться про штраф за ухилення від взяття на облік платника єдиного внеску – то він опосередковано компенсує можливі втрати, які понесла держава внаслідок того, що особа не реєструвалася платником єдиного внеску.

Разом з тим, фінансова відповідальність ніколи не може мати виключно компенсаційний характер, адже стягнення боргів (недоїмок) до бюджету не є заходом фінансової відповідальності (а є примусовим виконанням грошового зобов'язання особи перед державою), а стягнення збитків до бюджету належить до іншого виду відповідальності – цивільно-правової, та реалізується в судовому порядку (тоді як у фінансовій відповідальності суд ніколи не є органом, який здійснює провадження з притягнення до відповідальності). Отже, про компенсаційну функцію фінансової відповідальності можна стверджувати

як про опосередковану, допоміжну і характерну не для всієї системи фінансових санкцій.

Що стосується каральної (репресивної, штрафної) функції відповідальності, то, по-перше, існування такої функції юридичної відповідальності у демократичній державі вже саме по собі має бути предметом дискусії, адже притягнення до відповідальності не є цілліс державної політики, а є лише засобом забезпечення і охорони правопорядку. Якщо ж і визнавати існування такої функції на теперішньому етапі розвитку суспільства, то вона не може і не повинна відігравати головної ролі. Безумовно, наразі особа, яка вчинила порушення публічно-правових норм, за яке передбачена фінансова відповідальність, – несе тягар несприятливих правових наслідків. Повертаючись до тверджень, висловлених про виховну функцію відповідальності, відзначимо, що каральна функція фінансової відповідальності, в разі застосування її заходів по відношенню до юридичної особи, проявляється в опосередкованому впливі на майновий стан кінцевих бенефіціарних власників і посадових осіб такої юридичної особи.

Висновки. Фінансовій відповідальності, як і будь-якому виду юридичної відповідальності, притаманні чотири функції: превентивна, функція виправлення порушника, компенсаційна і штрафна. Основною функцією фінансової відповідальності доцільно вважати превентивну. Ця функція ефективно реалізується за таких умов: 1) «ціна порушення» має бути більшою ніж потенційні здобутки від вчинення правопорушення; 2) дотримання державою принципів справедливості і правової визначеності; 3) вжиття заходів з мінімізації латентності правопорушень. Другою за значущістю є функція виправлення порушника. Дієвість такого виправлення залежить від наявності норм, що заохочують правомірну поведінку, а також норм, які збільшують розмір санкції при повторному правопорушенні. Проте в разі, якщо суб'єктом правопорушення є юридична особа, то ця функція (як і каральна функція) реалізується опосередковано – через фізичних осіб, які є кінцевими бенефіціарними власниками і посадовими особами такої юридичної особи. Компенсаційна (правовідновлююча) функція характерна не для всієї системи фінансової відповідальності; в тих випадках, коли заходи стягнення мають компенсаторний характер, то ці заходи не прямо, а лише опосередковано відшкодовують можливі втрати держави від вчиненого правопорушення. При цьому, стягнення боргів перед бюджетом не є заходом відповідальності, а стягнення збитків до бюджету належить до цивільно-правової, а не фінансової, відповідальності. Штрафна (каральна) функція фінансової відповідальності існує де-факто, проте вона не є пріоритетною у демократичному суспільстві.

Література

1. Літвінцева А.С. Правова природа фінансової відповідальності. Право і суспільство. 2016. № 3. Частина 2. С. 125-131. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/3_2016/part_2/24.pdf.

2. Коваленко А.А. Охоронна та захисна функції фінансового права у контексті заходів негативної юридичної відповідальності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. Серія Право. Випуск 58. Том 1. С. 19-22. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/35676/1/ОХОРОННА%20ТА%20ЗАХИСНА%20ФУНКЦІЇ.pdf>.

3. Вдовічен В. Принципи та функції фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства в сфері виконання бюджетів за доходами. Публічне право. 2016. № 1 (21). С. 141-146. URL: <https://archer.chnu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/1389/Вдовічен%20В.%20Принципи%20та%20функції%20фінансово-правової%20відповідальності.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

4. Іванський А.Й. Функції фінансово-правової відповідальності. Актуальні проблеми держави і права. 2008. № 40. С. 318-327. URL: <http://www.apdr.in.ua/v40/57.pdf>.

5. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

6. Свиридчук Н.П. Юридична відповідальність у механізмі правового регулювання. Юридичний вісник. 2011. № 4 (21). С. 24-27. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/296373833.pdf>.

7. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. Юридична наука. 2019. № 1 (91). С. 141-146. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f44c7c34-c01e-4206-b535-b41082850367/content>.

*Наукове видання
(українською мовою)*

**„ ГУМАНІТАРНІ СТАНДАРТИ ПРАВОВИХ СИСТЕМ У СУЧАСНОМУ
СВІТІ: ВИКЛИКИ, РІШЕННЯ, ТЕНДЕНЦІЇ ”**

Тези доповідей
Міжнародного науково-практичного конгресу
Частина 1
м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року

Відповідальний за випуск: Коломоець Т.О.
Відповідальний редактор: Верлос Н.В.
Технічний редактор: Франковська С.А.
Комп'ютерна верстка: Франковська С.А.