

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Періодичність випуску — 2 номери на рік

Видається з грудня 2001 року

Випуск 45

Харків
«Право»
2023

УДК 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2023-45

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет
вченою радою НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 5 від 25.05.2023 р.)*

Засновники видання:

Національна академія правових наук України,
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України

Видання внесено до категорії «Б»

Переліку наукових фахових видань України у галузі юридичних наук
(наказ МОН України № 627 від 14.05.2020)

Збірник індексується у міжнародній наукометричній базі даних
Index Copernicus International
(Варшава, Польща)

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук.
пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. — Харків : Право,
2023. — Вип. 45. — 558 с.

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України, 2023
© Видавництво «Право», 2023

NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES
OF UKRAINE

SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE
OF STATE BUILDING
AND LOCAL GOVERNMENT



State Building and Local Government

Collection of scientific papers

Frequency: 2 issues per year
Published since December, 2001

Issue 45

Kharkiv
«Pravo»
2023

UDC 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2023-45

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Recommended for publishing and distribution through Internet
by the Academic Council of Scientific Research Institute
of State Building and Local Government of the National Academy
of Legal Sciences of Ukraine
(protocol No 5 of 25.05.2023)*

Founders of the edition:

National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine

**The collection is included to the Category “B” of the List
of Scientific Professional Editions of Ukraine
in the field of legal sciences
(MES order No. 627 of 14.05.2020)**

Indexed in the international database
Index Copernicus International
(Warsaw, Poland)

State Building and Local Government : coll. of sc. papers / ed.
board: S. H. Serohina (a head of the ed. board) et al. — Kharkiv : Pravo,
2023. — Issue 45. — 558 p.

Editorial team contacts:

Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine,
80, Chernyshevska str., Kharkiv, 61002, Ukraine
Tel. + 38 (057) 700-36-69

E-mail: ndi_db_ms@ukr.net

Website: <https://dbms.institute>

© Scientific Research Institute of State
Building and Local Government
of NALS of Ukraine, 2023
© Publishing House «Pravo», 2023

НАУКОВА РАДА ЗБІРНИКА

Юрій Барабаш — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Сергій Болдирєв — кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олександр Буханевич — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Хмельницький університет управління та права, Україна);

Людмила Герасіна — доктор соціологічних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Євген Гетьман — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна)

Володимир Гончаренко — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олег Данільян — доктор філософських наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Григорій Демиденко — доктор історичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Людмила Дешко — доктор юридичних наук, професор (Київський національний торговельно-економічний університет, Україна);

Тетяна Коломоєць — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Запорізький національний університет, Україна);

Дмитро Лук'янов — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Павло Любченко — доктор юридичних наук, професор (Центральна виборча комісія України, Україна);

Лариса Наливайко — доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

Олександр Петришин — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна);

Ольга Прієшкіна — доктор юридичних наук, професор (Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, Україна);

Петро Рабінович — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна);

Віталій Серьогін — доктор юридичних наук, професор (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна);

Олеся Трагнюк — кандидат юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ЗБІРНИКА

Світлана Серьогіна — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (голова редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Пітер-Алексіс Альбрехт — професор (Франкфуртський університет імені Гете, Німеччина);

Юрій Битяк — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Тома Бірмонтсьєне — професор (Університет Миколаса Ромеріса, Литва);

Ірина Бодрова — кандидат юридичних наук, доцент(заступник голови редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Валентина Боняк — доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

Оксана Васильченко — доктор юридичних наук, професор (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна);

Володимир Гарашук — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олена Дашковська — доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олександр Зозуля — доктор юридичних наук, доцент (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Тетяна Комарова — доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Яна Ленгер — доктор юридичних наук, професор (Луцький національний технічний університет, Україна);

Дмитро Лученко — доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Наталя Мішина — доктор юридичних наук, професор (Національний університет «Одеська юридична академія», Україна);

Сергій Олейников — кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Микола Панов — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Олег Петришин — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Ігор Процюк — доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

Сергій Рабінович — доктор юридичних наук, професор (Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна);

Олександра Руднєва — доктор юридичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

Ганна Христова — доктор юридичних наук, доцент (Офіс Ради Європи в Україні, Україна);

Іван Яковюк — доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна).

SCIENTIFIC BOARD OF THE COLLECTION

Yurii Barabash – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Serhii Boldyriev – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleksandr Bukhanevych – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Khmelnitsky University of Management and Law, Ukraine);

Liudmyla Herasina – Doctor of Social Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Yevhen Hetman – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

Volodymyr Honcharenko – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleh Danylian – Doctor of Philosophical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Hryhorii Demydenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Liudmyla Deshko – Doctor of Juridical Science, Professor (Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine);

Tetiana Kolomoiets – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Zaporizhzhia National University, Ukraine);

Dmytro Lukianov – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Pavlo Liubchenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Central Election Commission of Ukraine);

Larysa Nalyvaiko – Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

Oleksandr Petryshyn – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

Olha Priieshkina – Doctor of Juridical Science, Professor (Odessa I. I. Mechnikov National University, Ukraine);

Petro Rabinovych – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine);

Vitalii Serohin – Doctor of Juridical Science, Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

Olesia Trahniuk – Candidate of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine)

EDITORIAL BOARD OF THE COLLECTION

Svitlana Serohina – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Peter-Alexis Albrecht – Professor (Goethe University Frankfurt, Germany);

Yurii Bytiak – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Toma Birmontien – Professor (Mykolas Romeris University, Lithuania);

Iryna Bodrova – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (deputy head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Valentyna Boniak – Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

Oksana Vasylenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine);

Volodymyr Harashchuk – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Olena Dashkovska – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleksandr Zozulia – Doctor of Law, Associate Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Tetiana Komarova – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Yana Lenher – Doctor of Juridical Science, Professor (Lutsk National Technical University, Ukraine);

Dmytro Luchenko – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Natalia Mishyna – Doctor of Juridical Science, Professor (National University «Odesa Law Academy», Ukraine)

Serhii Oleinykov – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Mykola Panov – Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Oleh Petryshyn – Candidate of Juridical Science, Senior Researcher (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Ihor Protsiuk – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

Serhii Rabinovych – Doctor of Juridical Science, Professor (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine);

Oleksandra Rudnieva – Doctor of Juridical Science, Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

Hanna Khrystova – Doctor of Juridical Science, Associate Professor (Council of Europe Office in Ukraine, Ukraine);

Ivan Yakoviuk – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine).

УДК [346.2:346.56:658.1]:[336.226:338.47](477)
DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-11>

Є. А. Гетьман, д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України, головний учений секретар НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-1801-7252

Р. В. Шаповал, д. ю. н., професор, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-5716-9291

К. О. Гетьман, к. ю. н., викладач Харківського автомобільно-дорожнього фахового коледжу
ORCID ID: 0000-0003-2105-6049

ОСОБЛИВОСТІ АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРАЇНСЬКА ЗАЛІЗНИЦЯ» ЯК ПЛАТНИКА ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ

***Анотація.** В статті проаналізовано особливості АТ «Укрзалізниця» як платника податку на прибуток, які воно набуло в ході проведення реформи транспортної галузі, об'єднання ряду державних залізниць в структурі АТ «Укрзалізниця» та внесення до його статутного капіталу корпоративних прав держави щодо ряду підприємств транспортної галузі.*

Ключові слова: *АТ «Укрзалізниця», податок на прибуток підприємств, податкові перевірки, розподіл чистого доходу.*

Постановка проблеми. Необхідність стійкого соціально-економічного зростання України та європейської інтеграції вимагає розвитку всіх галузей економіки і передусім транспортної системи країни. Серед цілей Сталого розвитку слід відмітити актуальне для України завдання 9.1 щодо розвитку якісної, надійної, сталої та доступної інфраструктури, яка базується на використанні інноваційних технологій, у тому числі екологічно чистих видів транспорту [17], а також завдання 9.3 стосовно забезпечення доступності дорожньо-транспортної інфраструктури, яка базується на використанні інноваційних технологій, зокрема через розширення форм участі держави у різних інфраструктурних проектах. Вказані завдання спонукали проведення реформи транспортної галузі, яка забезпечує базові умови життєдіяльності та розвитку держави і суспільства.

Транспортна стратегія України, яка була затверджена на період до 2020 року передбачала, що сьогодні галузь транспорту загалом задовольняє потреби національної економіки та населення у перевезеннях, проте рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на навколишнє природне середовище не відповідають сучасним вимогам [12]. В ході наступних кроків Урядом було схвалено Національну транспортну стратегію на період до 2030 року в якій зазначено, що серед завдань впровадження нових принципів формування та координації державної політики в транспортній галузі одним з основних визнано «завершення структурної реформи ПАТ «Укрзалізниця», зокрема запровадження вертикально-інтегрованої системи управління з належним стратегічним плануванням ресурсів в короткостроковій перспективі, а також забезпечення відокремлення оператора інфраструктури від вантажних та пасажирських перевізників» [11]. Проте Українська залізниця вже більше десяти років перебуває в стадії перманентного реформування і це в період постійного реформування податкового законодавства. Такі реформи часто є неузгодженими, а тому перед

наступними кроками з реформування Української залізниці викликає потреба з'ясування актуального її стану як суб'єкта господарювання та особливості її правового статусу як платника податків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі правові питання управління державними підприємствами в тому числі в галузі транспорту, зокрема і корпоративного типу, досліджувалися в роботах таких науковців, як О. А. Беяневич, О. М. Вінник, О. В. Гарагонич, С. М. Грудницька, Е. Деркач, О. М. Дмитрієва [3], Д. В. Задихайло, А. М. Захарченко, О. Р. Кібенко, І. В. Лукач, О. І. Мельник, О. М. Переверзєва, О. П. Подцерковний, А. І. Селіванова, К. В. Сироїжко, І. В. Спасибо-Фатєєва, О. Черненко [18], В. С. Щербина та інші. Питання оподаткування акціонерних товариств, в тому числі державних, були предметом аналізу таких дослідників як І. Д. Бенько, Р. М. Воронка, Д. О. Гетманцев, М. Р. Лучко, З. В. Мокринської, І. Терлецька та інші. Проте особливості АТ «Укрзалізниця» як платника податку на прибуток підприємств впливають передусім з особливих її рис як суб'єкта господарювання, аналізу яких дослідники поділяють недостатню увагу. Однак неврахування таких особливостей в ході наступних кроків правової реформи транспортної галузі може викликати ряд негативних наслідків.

Саме тому **метою статті** є дослідження та виділення ряду особливостей АТ «Укрзалізниця» як платника податку на прибуток підприємств.

Виклад основного матеріалу дослідження. В ході реформи проведеної відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23 лютого 2012 року № 4442-VI (далі – Закон № 4442), було створено акціонерне товариство «Українська залізниця» (коротка назва АТ «Укрзалізниця»), 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, «на базі Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, які реорганізуються шляхом злиття (далі – підприємства залізничного транспорту)» [10]. В Постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення пу-

блічного акціонерного товариства «Українська залізниця» від 25 червня 2014 року № 200 наведений перелік підприємств, які належали злиттю з тим, щоб було створено ПАТ «Укрзалізниця» [14]. Вказане злиття відбувалося поступово, але окремі організації залізниці та їх майно і до цього часу не перейшли до управління новоствореного акціонерного товариства (зокрема, Державного підприємства «Донецька залізниця»), в той час як за їх зобов'язання відповідальність вже несе АТ «Укрзалізниця» як їх правонаступник [16].

Так, Урядом було постановлено, що акціонерне товариство «Українська залізниця» (далі – товариство), утворювалося як таке, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, «на базі Державної адміністрації залізничного транспорту (код згідно з ЄДРПОУ 00034045) (далі – Укрзалізниця), підприємств та установ залізничного транспорту загального користування (далі – підприємства), які реорганізуються шляхом злиття», серед яких такі унітарні державні підприємства, як «Південна залізниця», «Придніпровська залізниця», «Одеська залізниця», «Донецька залізниця», державні територіально-галузеві об'єднання «Львівська залізниця» та «Південно-Західна залізниця» та інші. Згідно з п. 18 Статуту АТ «Укрзалізниця» «утворює філії, представництва, інші відокремлені підрозділи без статусу юридичної особи як на території України, так і за її межами, які діють на підставі положень», а тому після злиття більшість реорганізованих організацій набули статусу відокремлених підрозділів. Однак, до цього часу ряд підприємств, наведених в додатку 1 Постанови № 200, які мали бути реорганізовані та включені до структури АТ «Укрзалізниця» як її відокремлені структурні підрозділи, в нормативно-правових актах і надалі згадуються як окремі державні підприємства. Зокрема в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності акціонерного товариства «Українська залізниця»» від 13 травня 2020 р. № 452 зазначається, що «Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Укрзалізниці та підприємств залізничного транспорту», проте в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки

держав» від 4 березня 2015 року № 83 [8] окремі залізниці пере-раховуються як окремі державні підприємства. І це при тому, що відповідно до п. 7 ст. 2 Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» «оприлюднення затвердженого Кабінетом Міністрів України переліку підприємств залізничного транспорту, на базі яких утворюється Товариство, є офіційним повідомленням для кредиторів про припинення таких суб'єктів господарювання». На сьогодні державні підприємства, зазначені в додатку 1 до Постанови Кабінету Міністрів України № 200 набули статус регіональних філій АТ «Укрзалізниця».

Характеризуючи АТ «Укрзалізниця» як суб'єкта господарювання передусім зазначимо, що воно займається перевезенням пасажирів та вантажів залізницею в Україні та відповідно до ч. 2 ст. 22 Господарського кодексу України (ГКУ України) належить до числа суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Передусім АТ «Укрзалізниця» є підприємством, в розумінні ч. 1 ст. 62, ГКУ України, яке має організаційно-правову форму акціонерного товариства і не має в своєму складі інших юридичних осіб, а лише структурні підрозділи, в тому числі відокремлені.

Залежно від форми власності АТ «Укрзалізниця» належить до числа державних підприємств, оскільки відповідно до Закону України №: 4442: 1) «засновником Товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України» (ч. 7 ст. 2); 2) «100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності» (ч. 3 ст. 3); 3) «у державній власності перебуває 100 відсотків акцій Товариства, які забороняється відчужувати, передавати в управління, заставу, використовувати для формування статутного (складеного) капіталу суб'єктів господарювання та вчиняти щодо них інші правочини, наслідком яких може бути їх відчуження з державної власності» (ч. 1 ст. 8) [6].

Відповідно до п. 26 Статуту Кабінет Міністрів України, який здійснює управління корпоративними правами держави стосовно АТ «Укрзалізниця» [15]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства» «управління акціонерними товариствами, акції яких належать державі або територіальній громаді, здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених

спеціальними законами» [5]. Таким спеціальним законом і є Закон України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [10].

Також, оскільки акціонерні товариства мають своєю метою одержання прибутку (ч. 4 ст. 89 ГК України) [2], АТ «Укрзалізниця» є *державним комерційним підприємством*. Відповідно до ч. 2 ст. 22 ГК України воно належить до числа суб'єктів господарювання державного сектору економіки [2].

Крім того, АТ «Укрзалізниця» належить до числа *суб'єктів великого підприємництва* — суб'єктів господарювання, середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) яких «перевищує 250 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності перевищує суму, еквівалентну 50 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України» (ч. 3 ст. 55 ГК України) [2]. Це дає можливість відносити Товариство до числа *великих платників податків*, поняття яких визначене в пп. 14.1.24 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України (ПК України) [4].

Отже, АТ «Укрзалізниця» є державним комерційним підприємством, утвореним в організаційно-правовій формі акціонерного товариства, тобто належить до державних підприємств корпоративного типу.

У більшості країн світу є державне підприємство, яке займається перевезенням пасажирів та вантажів залізницею. Деякі приклади таких компаній: DeutscheBahn (DB) в Німеччині; SNCF у Франції; esk dr hy в Чехії; PKP PolskieLinieKolejowe в Польщі; ChinaRailway у Китаї; IndianRailways у Індії; Amtrak у Сполучених Штатах Америки; ViaRail у Канаді.

Як акціонерне товариство АТ «Укрзалізниця» має такі риси:

1) незважаючи на те, що в його статуті та Законі України № 4442 відсутня вказівка на те, якого виду є це підприємство як акціонерне товариство, відповідно до ст. 74 ГК України та Закону України «Про акціонерні товариства» воно належить до числа *державних акціонерних товариств*, якими відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону № 4442 визнаються «акціонерні товариства, 100 відсотків акцій у статутному капіталі яких перебувають у державній власності»;

2) якщо в першій редакції Закону №4442, який мав назву «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» було закріплено, що воно діє як публічне акціонерне товариство, то пізніше до нього було внесені зміни і було його перетворено з публічного акціонерного товариства на АТ. При цьому Постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 року № 452 було викладено Статут акціонерного товариства «Українська залізниця» в новій редакції, в п. 4 якого закріплено, що тип товариства — *приватне акціонерне товариство*. Це було обумовлено тим, що з 1 травня 2016 року були внесені зміни до законодавства, відповідно до яких публічні акціонерні товариства (ПАТ) можуть бути публічними тільки якщо щодо їх акцій здійснено публічну пропозицію або їх акції допущені до торгів на фондовій біржі в частині включення до біржового реєстру. Так, до ч. 1 ст. 33 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» були внесені зміни та закріплено, що «публічне акціонерне товариство зобов'язане здійснювати публічне розміщення акцій додаткових емісій лише на фондовій біржі» [14]. Відповідно така форма АТ як ПрАТ стала більш привабливою формою господарювання для акціонерів [3, с. 64];

3) відповідно до Статуту акціонерного товариства «Українська залізниця» (далі — АТ «Укрзалізниця»), що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 року № 1094) [15], воно є цілісною юридичною особою, 100 відсотків акцій якої закріплюються в державній власності, а також правонаступником усіх прав і обов'язків Укрзалізниці та підприємств залізничного транспорту;

4) метою його діяльності, відповідно до п. 2 Статуту, є «задоволення потреб держави, юридичних і фізичних осіб у безпечних та якісних залізничних перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученні, роботах та послугах, що виконує та надає товариство, забезпечення ефективного функціонування та розвитку залізничного транспорту, створення умов для підвищення конкурентоспроможності транспортної галузі, а також отримання прибутку від провадження підприємницької

діяльності», що характеризує його як суб'єкта господарювання, комерційного і націленого на отримання прибутку [15];

5) за товариством відповідно до п. 22 Статуту державне майно закріплено на праві господарського відання, зокрема передане йому відповідно до законодавства, яким АТ здійснює користування та розпорядження відповідно до мети своєї діяльності з урахуванням обмежень, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами та Статутом [15];

До загальних рис АТ «Укрзалізниця» як платника податків можна віднести наступні:

1) АТ «Укрзалізниця» є платником податків, що перебуває на загальній системі оподаткування, оскільки належить до числа великих платників податків, обсяг доходу якого значно перевищує граничну межу, допустиму для суб'єктів господарювання, які перебувають на спрощеній системі оподаткування, а також з урахуванням положень п.п. 291.5.5 п. 291.5 ст. 291 ПК України [4], воно як державне підприємство, що діє на основі державної власності, не може бути платником єдиного податку третьої групи;

2) як великий платник податків Укрзалізниця належить до організацій, податкове супроводження яких відповідно до п. 64.7 статті 64 ПК України здійснюються спеціалізованими державними податковими інспекціями;

3) відповідно до ст. 17 Закону України «Про господарські товариства» «перевірки фінансової діяльності товариства здійснюються державними податковими інспекціями, іншими державними органами у межах їх компетенції, ревізійними органами товариства та аудиторськими організаціями» [7], однак відмітимо, що компетенція податкових інспекцій врегульована ст. 19–3 ПК України, і до їх повноважень не віднесено здійснення діяльності в формі перевірок. Повноваження зі здійснення перевірок закріплені виключно за Державною податковою службою України та її територіальними органами (ст. 19 та 20 ПК України) [4];

4) відповідно до ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» АТ «Укрзалізниця» «не має права безоплатно передавати закріплене за ним майно іншим

юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом. Відчужувати майно, що належить до основних фондів, державне акціонерне товариство має право лише за попередньою згодою органу, який здійснює управління корпоративними правами держави, і лише на конкурентних засадах, якщо інше не встановлено законом. Розпоряджатися в інший спосіб майном, що належить до основних фондів, державне акціонерне товариство має право лише у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом» [13];

5) особливості АТ «Укрзалізниця» як суб'єкта оподаткування обумовлені ще й тим, що на відміну від юридичних осіб, утворених в приватно-правовому порядку, після сплати податків до Державного бюджету України йому відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» належить сплачувати частину чистого доходу АТ «Укрзалізниця» для виплати дивідендів, а також забезпечувати сплату до Державного бюджету дивідендів юридичними особами, які перебувають у власності держави на 100 відсотків, корпоративні права щодо яких передані до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця».

Загалом платники частини чистого прибутку (доходу) та/або дивідендів на державну частку, визначені Законом України «Про управління об'єктами державної власності», подають розрахунок частини чистого прибутку (доходу), дивідендів на державну частку за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, та фінансову звітність (п. 46.2 ПК України), а відповідно до п. 46.1 статті 46 ПК України «Розрахунки (у тому числі розрахунок частини чистого прибутку (доходу), дивідендів на державну частку), які подаються до контролюючих органів відповідно до іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, прирівнюються до податкової декларації» [4]. Такий розрахунок складається нарастачим підсумком та подається до контролюючих органів разом з фінансовою звітністю у строки, передбачені ст. 49 ПК України, проте відповідно до п. 46.2 ст. 46 ПК України якщо АТ «Укрзалізниця», як господарське товариство частка держави в якому

становить 100 відсотків, не прийняло «рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, який настає за звітним», то податковим (звітним) періодом щодо чистого прибутку (доходу) є календарний рік, за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, та фінансову звітність» [4]. В такому разі розрахунок подається до 01 липня року, що настає за звітним (п.п. 49.18.7 п. 49.18 ст. 48 та п. 49.19 ст. 49 ПК України) [4].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 138 розрахунок частини чистого прибутку (доходу) разом з фінансовою звітністю, складеною відповідно до положень (стандартів) бухгалтерського обліку, подається державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями до органів державної податкової служби у строк, передбачений для подання декларації з податку на прибуток підприємств, а сплачена відповідно до цього Порядку частина чистого прибутку (доходу) зараховується на відповідні рахунки з обліку надходжень до загального фонду державного бюджету, відкриті в органах Державної казначейської служби [9]. При цьому відповідно до ст. 11 Закону № 185 встановлено єдиний строк для сплати до бюджету дивідендів на державну частку та сплати частини чистого прибутку (доходу) – до 01 липня року, що настає за звітним [13].

Оподаткування діяльності державних підприємств, які здійснюють залізничні перевезення, може відрізнятись в різних країнах в залежності від національної податкової системи та законодавства. Однак, загалом залізничні компанії зазвичай сплачують податок на прибуток відповідно до загальних правил національної податкової системи.

До особливостей АТ «Укрзалізниця» як платника податку на прибуток, що встановлені в законодавстві України, слід віднести те, що:

1) АТ «Укрзалізниця» є платником податку на прибуток підприємств відповідно до ст. 133 ПК України [4], оскільки належить до числа юридичних осіб, «які здійснюють господарську діяльність як на території України, так і за її межами» [4]. Від-

окремлені підрозділи АТ «Укрзалізниця» не є окремими платниками податку на прибуток підприємств, такі відокремлені підрозділи відповідно до ч. 4 ст. 64 ГК України «не мають статусу юридичної особи і діють на основі положення про них, затвердженого підприємством» [2]. До сфери Укрзалізниці входять, зокрема, такі відокремлені підрозділи, як Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, філія «Центр транспортної логістики» акціонерного товариства «Укрзалізниця» та інші. При цьому відповідно до ч. 8 ст. 19 ГК України якщо вони виділені на окремий баланс, то «зобов'язані вести первинний (оперативний) облік результатів своєї роботи, складати та подавати відповідно до вимог закону статистичну інформацію та інші дані, визначені законом, а також вести (крім громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які провадять господарську діяльність і зареєстровані відповідно до закону як підприємці) бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно із законодавством» [2], а відповідно до п. 44.8 ст. 44 ПК України вони якщо визначені платником окремого податку «повинні вести облік з такого податку за правилами, встановленими цим Кодексом» [4];

2) об'єктом оподаткування податком на прибуток підприємств в АТ «Укрзалізниця» є його прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку) відповідно до пп. 134.1.1 п. 134.1 ст. 134 ПК України, з урахуванням таких особливостей: а) правила зменшення фінансового результату до оподаткування, визначені в пп. 139.2.2 ПК України (на суму коригування (зменшення) резерву сумнівних боргів та суму списаної дебіторської заборгованості) не застосовуються АТ «Укрзалізниця» як державним акціонерним товариством (п. 139.2.2 ПК України) [4]; 2) може відповідно до пп. 140.4.4 п. 140.4 ПК України зменшувати фінансовий результат до оподаткування на частину суми від'ємного значення об'єкта оподаткування минулих податкових (звітних) років до повного його погашення у такому порядку, оскільки є великим платником податків, проте «не більше ніж на 50 відсотків непогашеної суми від'ємного

значення об'єкта оподаткування минулих податкових (звітних) років» [4];

3) відповідно до п.п. 57.1–1.2 п. 57.1–1 ст. 57 ПК України АТ «Укрзалізниця» в разі прийняття рішення про виплату частини частини чистого доходу на виплату дивідендів, нараховує та вносить до Державного бюджету авансовий внесок із податку на прибуток [4];

4) сума податку на прибуток підприємств, сплаченого АТ «Укрзалізниця» як підприємством державної власності, зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі (п. 2 ч. 2 ст. 29 БК України) [1].

Вказані особливості АТ «Укрзалізниця» як платника податків обумовлюють специфіку здійснення щодо нього податкового контролю. Тому контролюючі (податкові) органи щодо АТ «Укрзалізниця» реалізують функції контролю передусім за: 1) своєчасністю подання передбаченої законом звітності (декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів, платежів), своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, зборів, платежів (п.п. 19–1.1.2 ПК України); 2) своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати до бюджету: частини чистого прибутку (доходу) державними та комунальними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є державна та/або комунальна власність (п.п. 19¹.1.51 п. 19¹.1 ст. 19¹ ПК України); 3) дивідендів на державну частку господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, а також господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків (п.п. 19¹.1.52 п. 19¹.1 ст. 19¹ Кодексу) [4]. Відповідно, предметом податкового контролю є сплата АТ «Укрзалізниця» до Державного бюджету України не лише податків і зборів, що включені до податкової системи України, а й частини чистого доходу.

Висновки. Аналіз показав, що особливості правового статусу АТ «Укрзалізниця» як державного підприємства є визначальними

для характеристики його як платника податків. АТ «Укрзалізниця» одночасно володіє такими правовими статусами як: державне підприємство корпоративного типу, державне акціонерне товариство тип якого – приватне акціонерне товариство, господарське товариство, майно за яким закріплено на праві господарського відання, державне комерційне підприємство, що має розгалужену структуру, яке включає як відокремлені підрозділи, серед яких «Південна залізниця», «Придніпровська залізниця», «Одеська залізниця», «Донецька залізниця», державні територіально-галузеві об'єднання «Львівська залізниця» та «Південно-Західна залізниця», так і здійснює управління корпоративними правами держави, які внесені до його статутного капіталу, стосовно ряду підприємств транспортної галузі. АТ «Укрзалізниця» належить до числа суб'єктів великого підприємства і одночасно до великих платників податків, супроводження яких здійснюється спеціалізованими державними податковими інспекціями, і перебуває на загальній системі оподаткування. На сьогодні щодо АТ «Укрзалізниця» встановлено особливості визначення ним об'єкта оподаткування та обов'язок здійснення у випадку виплати частини чистого доходу на виплату дивідендів авансових платежів зі сплати податку на прибуток підприємств. І лише після сплати податку на прибуток підприємств та інших податків і зборів йому належить виплачувати частину чистого доходу АТ «Укрзалізниця» для виплати дивідендів, а також забезпечувати сплату дивідендів юридичними особами, корпоративні права щодо яких передані до його статутного капіталу. Зазначене обумовлює особливості здійснення податкового контролю щодо нього, а також має бути враховано в умовах підготовки до здійснення наступних кроків з реформування державної залізниці, обумовлених необхідністю розвитку якісної, надійної, сталої та доступної її інфраструктури.

Список використаних джерел :

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
3. Мельник О. І., Сироїчко К. В., Дмитрієва О. М. Акціонерні товариства в Україні: стан та основні проблеми функціонування.

- Економіка та держава*. 2019. № 11. С. 61–67. DOI: 10.32702/23066806.2019.11.61
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
 5. Про акціонерні товариства: Закон України від 27.07.2022 р. № 2465-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#n1985>
 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства про цінні папери : Закон України від 04.07.2012 р. № 5042-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5042-17/ed20150920#Text>
 7. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12#Text>
 8. Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держав: постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-п#n10>
 9. Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями: постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 р. № 138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2011-%D0%BF#Text>
 10. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23.02.2012 р. № 4442-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2015-п#n21>
 11. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р#Text>
 12. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80#Text>
 13. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
 14. Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»: постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2014 р. № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-п#Text>
 15. Статут акціонерного товариства «Українська залізниця»: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 735 (уред. постанови Каб. Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1094). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2015-п#n21>

16. Ухвала Господарського суду Запорізької області від 12.04.2021 р. (справа № 908/749/15-г). URL: <https://zp.arbitr.gov.ua/sud5009/gromadyanam/advert/1107195/>
17. Цілі Сталого розвитку: Національна доповідь Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-Ukrainy.pdf>
18. Черненко О. Правовий режим майна державних акціонерних товариств. *Господарське право і процес*. 2019. № 12. С. 130–134. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/12/25.pdf>

REFERENCES :

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
3. Melnyk O. I., Syroizhko K. V., Dmytriieva O. M. (2019). Aktsionerni tovarystva v Ukraini: stan ta osnovni problemy funktsionuvannia. *Ekonomika ta derzhava*. № 11. DOI: 10.32702/23066806.2019.11.61
4. Podatkovi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
5. Pro aktsionerni tovarystva: Zakon Ukrainy vid 27.07.2022 r. № 2465-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#n1985>
6. Pro vnesennia zmin do deiakikh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia zakonodavstva pro tsinni papery : Zakon Ukrainy vid 04.07.2012 r. № 5042-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5042-17/ed20150920#Text>
7. Pro hospodarski tovarystva: Zakon Ukrainy vid 19.09.1991 r. № 1576-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12#Text>
8. Pro zatverdzhennia pereliku obektiv derzhavnoi vlasnosti, shcho maiut stratehichne znachennia dlia ekonomiky i bezpeky derzhav: postanova Kainetu Ministriv Ukrainy vid 04.03.2015 r. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-p#n10>
9. Pro zatverdzhennia Poriadku vidrakhuvannia do derzhavnoho biudzhetu chastyny chystoho prybutku (dokhodu) derzhavnymy unitarnymy pidpriemstvamy ta yikh obiednanniamy: postanova Kainetu Ministriv Ukrainy vid 23.02.2011 r. № 138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2011-%D0%BF#Text>
10. Pro osoblyvosti utvorennia aktsionernoho tovarystva zaliznychnoho transportu zahalnoho korystuvannia: Zakon Ukrainy vid 23.02.2012 r. № 4442-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2015-p#n21>
11. Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy

- vid 30.05.2018 r. № 430-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-r#Text>
12. Pro skhvalennia Transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2020 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.10.2010 r. № 2174-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80#Text>
 13. Pro upravlinnia ob'ekty derzhavnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 21.09.2006 r. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
 14. Pro utvorennia publichnoho aktsionernoho tovarystva «Ukrainska zaliznytsia»: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.06.2014 r. № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-p#Text>
 15. Statut aktsionernoho tovarystva «Ukrainska zaliznytsia»: zatv. postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 02.09.2015 r. № 735 (uryad. postanovy Kab. Ministriv Ukrainy vid 20.10.2021 r. № 1094). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2015-p#n21>
 16. Ukhvala Hospodarskoho sudu Zaporizkoi oblasti vid 12.04.2021 (sprava № 908/749/15-h). URL: <https://zp.arbitr.gov.ua/sud5009/gromadyanam/advert/1107195/>
 17. Tsili Staloho rozvytku: Natsionalna dopovid Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. (2017). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-Ukrainy.pdf>
 18. Chernenko O. (2019). Pravovy rezhym maina derzhavnykh aktsionernykh tovarystv. *Hospodarske pravo i protses*. № 12. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/12/25.pdf>

Ye. A. Hetman, R. V. Shapoval, K. O. Hetman

Features of the Joint Stock Company «Ukrainian railways» as a taxpayer of enterprise income tax

***Summary.** The article analyzes the peculiarities of JSC «Ukrainian railways» as a taxpayer on income, which it acquired during the reform of the transport industry, the merger of several state railways into the structure of «Ukrzaliznytsia», and the inclusion of corporate rights of the state in the statutory capital of several transport industry enterprises. The research is motivated by the need to analyze the current legislation that regulates the status of JSC «Ukrainian railways» as a taxpayer on income and the payment of dividends to the state from a portion of its net income, in preparation for the next steps in its reform, which are necessary for the development of a high-quality, reliable, stable, and accessible infrastructure. The article examines the basic characteristics of JSC «Ukrainian railways» as a state-owned enterprise, which are crucial for its characterization as a taxpayer. It is noted that JSC «Ukrainian railways» is a state-owned*

corporation and a public joint-stock company whose type is a private joint-stock company, and unlike other public joint-stock companies, its assets are held under the right of economic management. It is a state commercial enterprise with a complex structure that includes separate divisions, such as the Southern Railway, the Dnipro Railway, the Odessa Railway, the Donetsk Railway, the state territorial-industry associations, such as the Lviv Railway and the Southwest Railway, and others. «Ukrzaliznytsia» is among the largest enterprises and at the same time, one of the largest taxpayers, and operates under the general taxation system.

The peculiarities of JSC «Ukrainian railways» as a taxpayer of corporate income tax determine the specificities of tax control exercised over it. Tax authorities exercise control functions over «Ukrzaliznytsia» mainly with respect to: 1) the timely submission of reports required by law, timely, accurate, complete calculation and payment of taxes, fees, and payments; 2) the timely, accurate, and complete calculation and payment of part of the net income (revenue) to the budget by state and communal unitary enterprises and their associations; 3) dividends on the state share of joint-stock companies, in the statutory capital of which corporate rights of the state are present.

At present, peculiarities have been established regarding the determination of the taxable object and the obligation to make advance payments for the payment of corporate income tax when paying a part of the net income as dividends by JSC «Ukrainian railways». Only after payment of corporate income tax and other taxes and fees, it is entitled to pay a part of its net income for dividends and ensure the payment of dividends by legal entities, the corporate rights of which are transferred to its statutory capital. These circumstances determine the peculiarities of tax control exercised over it and must be taken into account in the preparation for the next steps in reforming the state railway system, driven by the need for the development of a high-quality, reliable, sustainable, and accessible infrastructure.

Keywords: JSC «Ukrainian railways», state-owned enterprise, taxpayer, profit tax, dividends, corporate rights.

УДК : 004.056:347.73 (336.02)

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-28>

М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор академік
НАПрН України Головний науковий співробіт-
ник Сектору конституційного та адміністратив-
ного права НДІ державного будівництва та міс-
цевого самоврядування НАПрН України перший
проректор Національного юридичного універси-
тету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-8020-5748

УЗГОДЖЕННЯ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА МЕЖІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЮРИСДИКЦІЙНИХ КРИТЕРІЇВ ТА ВИКЛАДАННЯ ПОДАТКОВО-ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН

***Анотація:** у статті розкрито становлення податкового законодавства України, виділені доктринальні напрями, на яких базується податкове регулювання. Розкрито методологічний підхід до визначення такого інструменту, як податок та споріднені з ним явища (збори, мита, плати) у податковій системі України, з'ясовано правова природа платежів, підстав та особливостей їх справляння. По-друге, це закріплення родової конституційної конструкції податкового обов'язку та забезпечення його виконання галузевими (чи підгалузевими — залежно від місця податкового права в системі права) засобами. Розкрито з чим пов'язується доктринальний аналіз податкового регулювання та податкового обов'язку.*

***Ключові слова:** податкове регулювання, податково-правова дисципліна*

Мета статті : Аналізуючи проблему чинного податкового законодавства почати треба з більш глибокого питання: держава-це інструмент системного захисту чи інструмент системного нападу? Виходячи з того, що податкові відносини узгальнено передбачають протистояння двох учасників – держави та платника, спробуємо з'ясувати співвідношення чи узгодження їх цілей. На перший погляд, мета держави – зібрати якомога більше грошей від сплати податків, тоді як мета платника – сплатити щонайменше. Але чи так це в дійсності? Для чого держава взагалі та навіщо вона нам потрібна? Навряд чи, на сьогодні існують підстави ігнорувати висновки класиків стосовно того, що метою об'єднання людей в державу був захист власності та життя. Найчастіше саме в такій послідовності, адже дуже часто мета захисту власності навіть переважала.

Аналіз останніх публікацій : Джон Лок, досліджуючи витоки та природу державності, значення підстав, що вплинули на її утворення, акцентував увагу саме на відносинах власності, які сформувались як глибинна та обов'язкова умова появи такої форми організації суспільства. «...Кожна людина має власність у своїй власній особі. На це ніхто, крім неї немає права... І коли вона вилучає щось із загального стану,...то завдяки власній праці прилучає до неї щось таке, що виключає її із загальної власності всіх інших людей» [9]. Саме через власність людини на самої себе й формувались підстави оцінки її як особистості, фундаментальний ціннісний критерій. «Возлюби ближнього твого, як самого себе» (Євангеліє від Матфея 22:37-39). Тобто це не означає якусь формулу приниження, користуючись якою відносини в суспільстві мають будуватися на безумовній перевазі інтересів інших на шкоду власним інтересам. Навпаки, власна особистість є тим взірцем, ідеалом, виходячи з критеріїв оцінки якого й має формуватися відношення, повага до всіх членів суспільства.

Принципово важливим є акцент Джона Лока на божому походженні спільної власності, яку отримує людство для подолання бідності. Але без того, щоб не додавати до неї власних зусиль, труда реалізувати божий наказ неможливо. Саме на цих підставах виникає системна потреба в інституції, що не лише

об'єднає людей, але й сформує ефективні засоби захисту: а) власності, яка примножилася власним трудом; б) труда в мирних умовах, як засобу примноження власності й мети існування людини; в) самої держави як найбільш вдалої та ефективної інституції існування суспільства.

Надбання, які приносила власність, працьовитість людей створила об'єктивні передумови територіального розмежування виникнення та закріплення певних меж, кордонів, в рамках яких закріплювались відповідні правила, режими поведінки, умови існування та захисту власності. Це призвело до відмежування територій в кордонах держави. Остання якраз і мала забезпечувати захист власників, які об'єднались в таке угруповання. При цьому йшлося про поєднання мети захисту як для збереження самої держави, так і для збереження власності та життя її громадян.

Виклад основного матеріалу : реалізація таких завдань неможлива без грошового забезпечення, без наявності коштів, основним джерелом формування яких якраз і є податки, за рахунок яких держава стає спроможною реалізувати захист життя та власності. В контексті цього хотілося б звернути увагу на дві обставини. По- перше, безумовне виконання податкового обов'язку щодо сплати податків, зборів, обов'язкових платежів має бути тісно пов'язано з чітким цільовим використанням коштів публічним суб'єктом на ті цілі (завдання та функції держави) щодо яких вони акумульовані. По-друге, без податків не лише не можна буде сформулювати можливості захисту життя та власності, а й взагалі забезпечити існування держави.

І ось ми прийшли до відповіді на діалектичне питання про співвідношення мети держави та платника в податкових відносинах. Податок — це не просто безапеляційна сплата коштів платника державі на будь-що, які держава може використовувати спираючись лише на власний розсуд та інтерес. Податок — це передача коштів платника державі з певною чітко визначеною умовою — фінансове забезпечення умов існування та життєдіяльності суспільства (медицина, освіта, управління, правопорядок тощо). Тобто, зібравши кошти від сплати податків, держава має забезпечити їх цільове використання, що забезпечить саме

існування держави. Саме для цього й сплачується податок. За-лишаючи в якості орієнтира бажання максимального отримання коштів від сплати податків та зборів, держава зацікавлена в стабільності таких надходжень, розширенні стимулів для сплати податків та зборів, бази оподаткування. Тобто, інтерес держави передбачає не короткочасну, миттєву перспективу, а формування стабільних податкових надходжень на тривалий час. В той же час, навряд чи можна безапеляційно стверджувати, що платники зацікавлені лише в мінімізації податків. Не треба забувати, що платник одночасно стає і споживачем державних послуг, які фінансуються за рахунок податків. Саме тому бажання громадян щодо якісної медицини, світла на вулицях, дотримання правопорядку, якісних шляхів не може бути гарантовано мінімізацією сплати податків та зборів. Це не можна не розуміти.

Послідовним у цій ситуації вбачається, з'ясувавши характер обов'язків зобов'язаного та владного суб'єкта, необхідність виокремити саме обумовленість одного одним, поставивши за мету досягнення балансу інтересів усіх учасників податкових відносин [3]. Дійсно, правовий статус платника податку включає облікові, реєстраційні обов'язки. Невиконання обов'язку щодо своєчасної реєстрації податкових накладних, додержання граничних строків реєстрації має пов'язуватися із поведінкою та діями платника. Саме тому послідовним є висновок, що несвоечасна реєстрація податкових накладних за своїми правовими наслідками має враховувати дві обставини: а) несвоечасна реєстрація внаслідок протиправної бездіяльності підприємства; б) несвоечасна реєстрація, як наслідок протиправної бездіяльності органів державної влади (Державної фіскальної служби, Міністерства фінансів України). Остання обставина породжує те, що реєстраційний ліміт підприємства функціонує протягом періоду, що перевіряється без урахування субвенції на погашення різниці в тарифах на послуги. В цих умовах контролюючі органи не заховають того моменту, що несвоечасність реєстрації накладних обумовлюється неможливістю поповнення електронного рахунку в системі електронного адміністрування та збільшення ліміту для реєстрації для податкових накладних [10].

Абсолютно слушним є висновок щодо відсутності на рахунок підприємств коштів у системі електронного адміністрування, яке зумовлене обставиною протиправно бездіяльності Міністерства фінансів України [11].

Але подібне розуміння не може з'явитися само по собі. Його треба обґрунтувати, донести, пояснити. Ні у кого не виникає питань щодо необхідності ознайомлення та вивчення абетки для того, щоб людина могла читати, накопичувати знання. Але чому нам забороняють та роблять усе аби ми не могли отримати елементарних знань щодо природи податкових відносин, свого податкового обов'язку. Нема чого скривати, але на сьогодні багато юридичних ВНЗ виключають податкове право з переліку необхідних дисциплін для підготовки фахових юристів.

Становлення податкового законодавства України виділило два доктринальні напрями, на яких і досі базується податкове регулювання. По-перше, це методологічний підхід до визначення такого інструменту, як податок та споріднені з ним явища (збори, мита, плати) у податковій системі України, з ясування правової природи таких платежів, підстав та особливостей їх справляння. По-друге, це закріплення родової конституційної конструкції податкового обов'язку та забезпечення його виконання галузевими (чи підгалузевими – залежно від місця податкового права в системі права) засобами. Саме тому доктринальний аналіз податкового регулювання пов'язується із доктринами податку та податкового обов'язку.

Характеристика доктрини податкового права пов'язується із принциповими рисами, властивостями, які характерні такому явищу. Подібні риси мають відображати найбільш важливі аспекти характеристики об'єктів, учасників відносин. Завдяки узагальненню таких рис формується система характеристик кожного елементу, який уособлює таку систему, деталізується сутність як усієї системи загалом, так і кожного елементу зокрема, закладаються підстави відмежування такого цілісного явища від інших. Подібні риси виступають як суттєві. Цілісну картину характеристики поняття можуть доповнювати і додаткові ознаки, які здатні слугувати у ролі критерію більш прискіпливої деталізації відповідної правової доктрини [1].

Моє відношення до цього доцільно пов'язати з наступним:

1) дійсно, колись (до початку 90-х років XX сторіччя) податкового права не було як окремої дисципліни в системі юридичної освіти. Це й зрозуміло в контексті класичного підходу тоталітарної держави. Навряд чи доцільним було б формувати юридичну дисципліну, яка б обумовлювала надбання знань та навичок щодо декількох несуттєвих платежів із громадян, кооперативів, колгоспів. Держава вилучала у підприємств фактично все, залишаючи їм можливість відновлення виробництва та формування декількох фондів. Звісно, місця для податкового права в таких умовах немає. Але з часів набуття Україною незалежності, одним із найбільш яскравих прикладів переформатування економічної моделі держави став саме розвиток податкових відносин, податкового законодавства. Тобто, вилучаючи з освітнього обігу таку дисципліну як податкове право, ми маскуємо намагання та бажання реформування тоталітарних підходів. Дійсно, при податковій недосвідченості, ми гарантуємо: а) несвоєчасне виконання податкових обов'язків громадянами; б) свавілля владних суб'єктів щодо оцінки поведінки непідготовлених та необізнаних платників; в) необізнаність податківців, порушення з їх боку.

2) Системний підхід до наявності та співвідношення юридичних дисциплін має відображати характер та рівень розвитку суспільних відносин. Саме з цих позицій мають формуватися навички в осіб, які контролюють поведінку членів суспільства, надають юридичні послуги, будують власну поведінку відповідно до законодавчих приписів. Ні в якому разі, не ставлячи під сумнів необхідність будь-якої правової дисципліни, хотів би звернути увагу на значення податкового права з цього боку. Викладання кримінального права, кримінального процесу та інших дисциплін кримінального циклу принципово важливо, що в широкому сенсі формує гарантії утримуватись від скоєння правопорушення, злочинів. Але не кожен громадянин обов'язково стає злочинцем саме через подібну превентивну функцію права. Але кожен стає платником податків при досягненні певного віку чи умови. Саме тому знищення можливості отримання податкових знань не може відображати змістовну державницьку позицію, сприяти розвитку правової свідомості.

3) Намагання реалізувати європейський шлях України не може збігатись зі знищенням дисципліни податкового права. Оцінивши досвід викладання юридичних дисциплін в європейських вузах, можна прийти до висновку або про існування такої дисципліни в чистому вигляді, або про доведення необхідних податкових знань в межах комплексних дисциплін, шляхом об'єднання галузей знань (найчастіше економіко-правових).

Я хотів би зробити ще один наголос. Безумовно, обізнаність та розумілість пошуку відповіді на питання — де шукати розуміння щодо тих чи інших аспектів податкового регулювання, має ґрунтуватися на наскрізному курсі «Податкове право» при підготовці всіх кваліфікаційних різновидів юристів. У той же час, стрімкість розвитку податкових відносин, колізійність законодавства обумовлює висновок щодо більш детальної характеристики та аналізу правових засобів упорядкування податкових відносин. На цій тезі базувалася підготовка та побудова сертифікатної освітньої професійної програми «Податковий юрист», досвід щодо викладання якої кафедрою фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, налічує 10 років.

Ця сертифікатна програма передбачала вже наявність базових знань курсу «Податкове право», обізнаність у фундаментальних теоретичних правових конструкціях, які характеризували зміст податкового регулювання та сучасний стан чинного податкового законодавства. В рамках такої програми, ми зосереджували увагу на найбільш актуальних напрямках, що характеризувало природу податкових відносин. Лекції та практичні заняття в такій програмі можуть включати наступні напрями: «Правова природа та склад податкової системи України»; «Цифровізація податкових відносин»; «Податкові режими»; «Митні платежі»; «Трансфертне ціноутворення»; «Податкові процедури»; «Податкові спори»; «Відповідальність за порушення податкового законодавства»; «Міжнародне податкове право»; «Податкове право Європейського Союзу»; «Податкове планування»; «Документальне забезпечення адміністрування податків та зборів». Звісно, такий перелік податкових дисциплін не є ви-

черпним. Він може доповнюватись, коригуватись, залежно від запитів та перспектив розвитку податкових відносин.

І ще один аспект, без якого не можна обійтись при оцінці значення податкового права. Не всі непорозуміння між суб'єктом владних повноважень та платниками податків з'ясовуються в режимі апеляційного адміністративного оскарження. Звісно, має йтись про досягнення балансу інтересів, але коли це неможливо настає етап судового вирішення податкових спорів. В свій час розв'язання таких податкових задач здійснювалось в режимі господарського судочинства. Досягненням розвитку демократичних засад державності в Україні стала поява адміністративних судів та їх інтенсивний розвиток.

Процеси реформування в Україні стосуються змістовних перебудов у економіці й адекватного корегування законодавчої бази. Вказане пов'язується як з досягненням відповідної досконалості галузевих законодавчих норм, так і чітким, ефективним співвідношенням галузевих режимів впливу на поведінку суб'єктів. Зазначене стосується існуючих конструкцій, але ще у більшому сенсі про це має йтись при логічному входженні нових інституцій у процеси реформування. З огляду на це безумовно важливим своєчасним вбачається розвиток системи адміністративних судів України, якість обґрунтованість їх рішень [4].

Але навіть у сьогоденних умовах потужних адміністративних судів, я хотів би звернути увагу на відсоток саме податкових спорів, які надходять до касації. За січень-серпень 2021 року в касаційному адміністративному суді перебувало на розгляді 51 239 заяв/справ. При цьому вони розподілились наступним чином: 25 750 (50, 25%) – судова палата з розгляду справ щодо податків і зборів та інших обов'язкових платежів; 12 762 (24, 9%) – судова палата з розгляду справ щодо захисту соціальних прав; 12 727 (24, 83%) – судова палата з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян. При цьому подібне розподілення не є характерним лише для цього періоду, а є традиційним, що характеризує навантаженість та значення в системі адміністративної юрисдикції саме податкових спорів.

Висновки : Навряд чи має сенс ставити питання: чи зможе суддя, який не вивчав податкового права, своєчасно та об'єктивно вирішити податковий спір. Відсутність базових знань у сфері податкових відносин демонструється і ще одним прикладом щодо судової реформи, яку не можна вважати успішно завершеною – це штучна боротьба та намагання реформування юрисдикцій збоку представників господарських судів. Витоки ревізійних намірів представників господарських судів зрозумілі, бо значна кількість спорів за участі суб'єкта владних повноважень (принципового критерію адмінюрисдикції) розглядалися господарськими судами. Більш того, скорочення сфери та кількості спорів, які вирішують господарські суди призводить до намагання обґрунтувати підстави вилучення окремих різновидів спорів саме з адміністративних судів і передача їх до господарських [5]. Необґрунтованим виглядає трансформація юрисдикцій при розгляді земельних спорів, реєстраторів, але на сьогодні з'ясовується, що й податкові спори стають предметом розгляду господарськими судами, на думку представників останніх.

Суперечки щодо ревізії (саме ревізії, а не логічних, доцільних та обґрунтованих змін) розмежування компетенції між адміністративними та господарськими судами не є новиною. З певною періодичністю вони породжують обґрунтовані за формою (або не зовсім) пропозиції до законодавця стосовно перекроєння вже врегульованих засад розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами. Є два пояснення цього процесу. По-перше, може йтися про необхідність вирішення об'єктивного протиріччя, яке склалося між розвитком суспільних відносин та відповідністю законодавчого регулювання, подолання сталих колізій, які характеризують систему законодавства. Але досить ефективна робота адміністративних судів не є свідченням такого розвитку подій. По-друге, підставою наполегливості при пропонуванні таких законодавчих змін може бути реалізація суб'єктивної індивідуальної зацікавленості [7].

На мій погляд, загальний висновок складно оскаржувати. А він, безумовно, зводиться до того, що без наявності системних знань, обізнаності щодо цих відносин у нас ніколи не буде:

а) демократичної, орієнтованої на людину держави; б) фахово-юриста та наявності збалансованої системи знань, компетентностей та навичок, якими він має володіти; в) збалансованої системи судів та успішної судової реформи, яка буде гарантувати об'єктивне вирішення спорів між державою та платниками.

Список використаних джерел :

1. Кучерявенко М. Доктрина податкового права. *Право України*, 2020. № 4. С. 11–20.
2. Кучерявенко М. Природа податку як конструкції зустрічного узгодження обов'язків (на прикладі підприємств критичної інфраструктури). *Право України*, 2021. № 4. С. 172.
3. Кучерявенко М. Проблеми колізійності фінансового законодавства у рішеннях Вищого адміністративного суду України (деякі аспекти методології). *Право України*, 2008, № 9. С. 57–62.
4. Кучерявенко М. П. До питання щодо визначення критерію юрисдикційності при вирішенні податкових спорів. *Фінансове право*. 2013. № 1 (23). С. 17–20.;
5. Кучерявенко М. П., Смичок Є. М. Чи є новим масований наступ на адміністративні суди. *Юридичний вісник України*. № 48 (1221), 30 листопада – 6 грудня 2018 р. С. 12;
6. Лок Джон. Два трактати про правління. Пер. з англ. Павло Содомора. Київ: Наш Формат, 2020. С. 172.
7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 липня 2020 р. по справі № 520/3640/19.
8. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 26 лютого 2020 р. по справі № 520/7892/19.

References:

1. Kucheriavenko M. (2020). Doktryna podatkovoho prava. *Pravo Ukrainy*, № 4.
3. Kucheriavenko M. (2021). Pryroda podatku yak konstruktzii zustrichnoho uzghodzhennia obov'язkiv (na pryklady pidpryiemstv krytychnoi infrastruktury). *Pravo Ukrainy*, № 4.
4. Kucheriavenko M. (2008). Problemy koliziinosti finansovoho zakonodavstva u rishenniakh Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy (deiaki aspekty metodolohii). *Pravo Ukrainy*, № 9.
5. Kucheriavenko M. P. (2013). Do pytannia shchodo vyznachennia kryteriiu yurydyktsiinosti pry vyrishenni podatkovykh sporiv. *Finansove pravo*. № 1 (23).
7. Kucheriavenko M. P., Smychok Ye. M. (2018). Chy ye novym masovanyi nastup na administratyvni sudy. *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*. № 48 (1221).

9. Lok Dzhon. Dva traktaty pro pravlinnia. Pavlo Sodomor. (Ed.).(2020). Kyiv: Nash Format.
10. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 01.07.2020 r. po spravi № 520/ 3640/ 19.
11. Postanova Druhoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 26.02.2020 r. po spravi № 520/7892/19.

M. P. Kucheriavenko

**Harmonization of tax regulation within the framework of current legislation,
jurisdictional criteria and teaching of tax and legal disciplines**

***Summary :** Reform processes in Ukraine involve substantial economic restructuring and adequate adjustment of the legal framework. This is associated with both the achievement of appropriate sophistication of sectoral legislative norms and a clear, effective correlation of sectoral regimes of influence on the behavior of subjects. This applies to existing structures, but it is even more important when new institutions are logically integrated into the reform process. 3 In view of this, the development of the system of administrative courts of Ukraine and the quality of their decisions are certainly important and timely.*

But even in today's environment of powerful administrative courts, I would like to draw attention to the percentage of tax disputes that go to cassation. In January–August 2021, the Administrative Court of Cassation considered 51,239 applications/cases. They were distributed as follows: 25,750 (50.25%) – the Judicial Chamber for consideration of cases on taxes and fees and other mandatory payments; 12,762 (24.9%) – the Judicial Chamber for consideration of cases on protection of social rights; 12,727 (24.83%) – the Judicial Chamber for consideration of cases on the electoral process and referendum, as well as protection of political rights of citizens. At the same time, such a distribution is not typical for this period only, but is traditional, characterizing the workload and importance of tax disputes in the system of administrative jurisdiction.

Having clarified the nature of the obliged and the authorized entity's obligations, it seems consistent in this situation to emphasize the necessity of conditionality, aiming to achieve a balance of interests of all participants in tax relations. Indeed, the legal status of a taxpayer includes accounting and registration obligations. Failure to fulfill the obligation to register tax invoices in a timely manner and to meet the registration deadlines should be linked to the behavior and actions of the taxpayer. That is why it is consistent to conclude that the untimely registration of tax invoices should take into account two circumstances

in terms of their legal consequences: a) untimely registration due to unlawful inaction of the company; b) untimely registration as a result of unlawful inaction of public authorities (the State Fiscal Service, the Ministry of Finance of Ukraine). The latter circumstance results in the fact that the company's registration limit operates during the period under review without taking into account the subvention to cover the difference in service tariffs. In these circumstances, the controlling authorities do not hide the fact that the late registration of invoices is caused by the impossibility of replenishing the electronic account in the electronic administration system and increasing the registration limit for tax invoices. The conclusion about the absence of funds in the electronic administration system on the accounts of enterprises is absolutely correct, which is due to the fact that the Ministry of Finance of Ukraine unlawfully failed to act.

Keywords : tax regulation, tax and legal discipline

УДК 340(477)''19/20''

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-40>

П. М. Рабінович, д. ю. н., професор завідувач
Львівської лабораторії прав людини і громадя-
нина НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0003-2787-8270

ВІТЧИЗНЯНЕ ПРАВОЗНАВСТВО: ДЕЯКІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Анотація: В статті проаналізовано основні тенденції розвитку вітчизняного правознавства. Обґрунтовано, що такі тенденції набувають двох основних узагальнених форм, таких як антропологізація юридичної науки та зміни, пов'язані з глобалізаційними процесами. Розкриваються зміст та обумовленість зазначених тенденцій, їх діалектичний характер.

Ключові слова: тенденції розвитку юридичної науки, антропологізація, глобалізація, трансформаційні зміни.

Постановка проблеми. Юридична наука у сучасній Україні переживає, у певному сенсі, специфічний перехідний період. Він відзначається деякими, досить динамічними тенденціями, зумовленими впливом на неї різноманітних соціальних явищ — як всередині країни, так і ззовні. Узагальнення таких тенденцій, які так чи інакше підпорядковують собі певні зміни у конкретних юридичних науках, дозволило схарактеризувати деякі напрямки згаданих трансформацій.

Мета статті. Пропонована стаття, котра є результатом кількарічного викладання однойменного навчального курсу аспірантам юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка [10], присвячена стислій характеристиці загальних тенденцій розвитку юридичної науки в Україні (а зрештою, можливо й не тільки у ній).

Виклад основного матеріалу :

1. Антропологізація юридичної науки як тенденція її розвитку.

У формування названої тенденції помітний внесок зробили свого часу такі вчені як-от: С. Дністрянський, Х. Лаутерпахт, Р. Лемкін, П. Недбайло [4], [3], [5], [6]. Сутність означеної тенденції полягає у тому, що саме людина стає системоутворюючим центром правознавства (як, до речі, і інших суспільних наук). За відомим висловом професора Кембриджського університету Герша Лаутерпахта (який, до слова, здобував юридичну освіту в 1915–1919 рр. саме у Львівському університеті), кожна людина є початковою і кінцевою станцією усього права. Проявами названої тенденції є, зокрема, виокремлення загальної теорії та філософії права відносно самостійного фрагмента за назвою «загальна теорія прав людини». Принаймні у Львівському університеті ще з 1991–1992 навчального року студенти першого курсу традиційний на той час предмет «теорія держави і права» почали вивчати саме з загальнотеоретичної характеристики прав людини (при цьому зазначену навчальну дисципліну було — і це не випадково — перейменовано на «Загальна теорія права та держави»).

Одним із науково-організаційних проявів згаданої тенденції було те, що у другій половині 1996 року Президія академії правових наук України ухвалила рішення про створення у Львові спеціалізованої наукової установи за назвою «Львівська лабораторія прав людини», керівником якої було призначено автора цієї статті. У цей же період в Україні помітно активізувалися дисертаційні дослідження з праволюднинної проблематики.

Загалом антропологізація юридичної науки мала чітке гуманізуєче спрямування, вимагала, так би мовити, людиновимірності, людиноцентричності як правових досліджень, так і правової освіти.

Розглядувана тенденція базувалася на відповідних змінах як національного законодавства, так і міжнародного права. Зокрема нагадаємо ухвалений 2006 року Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» та й той факт, що у Конституції України 1996 р. вперше в історії Української держави розділ про права і свободи людини та громадянина піднявся на друге місце з-поміж усіх інших розділів Основного закону. А в міжнародно-правовій системі були створені і почали функціонувати спеціальні органи та структури, спеціалізовані на захисті та гарантуванні основоположних (фундаментальних, базисних, «природних», буттєвих) правах і свободах людини. Своєрідним флагманом, лідером у цьому процесі став Європейський суд з прав людини, який реально почав працювати у 1959 р. Його створення було передбачено Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.

Заради справедливості слід наголосити на тому, що першим — доктринальним —проектантом такого органу був згаданий вище професор Г. Лаутерпахт, який у своїй унікальній праці «Міжнародний біль з прав людини», опублікованій навесні 1945 р., перший в історії людства досить детально на декількох десятках сторінок запроєктував створення такої судової інституції (порядок формування, функції, процедури, компетенцію, способи і форми контролю за додержанням державами міжнародного білля з прав людини, заходи впливу тощо). Отже, не буде перебільшенням стверджувати, що низка ідей Г. Лаутерпахта продовжує реалізовуватись і нині у діяльності міжнародних судових органів з прав людини, які сьогодні діють на кількох континентах Землі.

2. Глобалізація та її вплив на вітчизняну юриспруденцію.

Ця тенденція полягає в тому, що право людинні, правозахисні принципи поширюються на все ширше коло держав світу головним чином через ухвалення конвенційних міжнародних документів, які — після їх національної ратифікації стають юридично обов'язковими для відповідних держав. Провідну роль у цьому процесі відіграють, ясна річ, документи Організації Об'єднаних Націй, насамперед ті, які фіксують основоположні

права і свободи людини, іншими словами, закріплюють всесвітні загальнолюдські стандарти прав людини. Певним віддзеркаленням цього процесу можуть слугувати так звані регіональні стандарти прав людини, які конкретизують загально цивілізаційні праволюдські вимоги і принципи стосовно певних груп держав з урахуванням цивілізаційних особливостей таких держав.

Глобалізація, як відомо, є об'єктивним процесом, і вона накладає відбиток на правозахисну практику у різних регіонах планети. І цей процес не позбавлений неабияких проблем, складнощів, суперечностей, конфліктів.

Щодо України, розглядувана тенденція вельми яскраво почала реалізовуватись тоді, коли ця держава, ставши членом Ради Європи, визнала для себе обов'язковою згадану Європейську конвенцію і участь у діяльності Європейського суду з прав людини. А нині, коли стала кандидатом в члени Європейського Союзу, на неї почали значно активніше впливати праволюдні базові документи цієї організації, а саме – Хартія основних прав ЄС, а також Європейська соціальна хартія (переглянута). І на сьогодні в науковців Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України виникла пропозиція ближчим часом розробити проєкт Закону України «Про використання у національній судовій практиці стандартів Європейського Союзу стосовно основоположних прав і свобод людини». Сподіваємось, що такий документ сприятиме прискоренню отримання Україною статусу повноправного члена Європейського Союзу.

Ще одним свідченням впливу глобалізації на розвиток вітчизняної правової системи є певна універсалізація загальної теорії права, зокрема його інтерпретації, тлумачення. Попри загальновідому досить широку плюралізацію праворозуміння вона не є безмежною. Навіть інноваційні спроби сконструювати новітні, раніше невідомі його різновиди, такі спроби, найчастіше, обмежуються лише термінологічними змінами назв пропонованих варіантів праворозуміння, а по суті вписуються у широковідомі у двадцятому столітті

інтерпретації того, саме яке явище відображається терміно-поняттям «право». Принаймні мені вдалося виявити біля п'ятнадцяти таких явищ.

Розглядувана універсалізація стосується, значною мірою, і такої класичної проблематики як взаємодія міжнародного і національного права. Мабуть найбільш яскраво ця проблематика актуалізувалась у зв'язку з сучасною діяльністю міжнародних судових органів, рішення яких визнаються обов'язковими для численних держав. Одним з найважливіших аспектів означеної щойно взаємодії є також проблема інтерпретації державного суверенітету в сучасному світі. Якщо порівняти її інтерпретації у дев'ятнадцятому столітті із сучасними, то важко не помітити змістові зрушення, відмінності у висвітленні і практичному розв'язанні означеної проблеми.

Відносно самостійною тенденцією є підстави вважати **універсалізацію основоположних прав і свобод людини, яка діалектично поєднується із, здавалось би, їх релятивізацією**. Особливо яскраво названа тенденція дістає прояв у діяльності Європейського суду з прав людини.

У зв'язку з останньою обставиною, нагадаємо, наприклад, що нині на розгляді цього суду перебуває декілька справ, умовно названих «кліматичними», у яких потерпілими суб'єктами зможуть бути визнані прийдешні покоління.

Означена група питань, як і раніше, найбільш інтенсивно продовжує обговорюватись у рамках дискусії стосовно етичного універсалізму та етичного релятивізму. Моя позиція стосовно цієї дискусії (яку мені вже неодноразово доводилося оприлюднювати), полягає у тому, що стандартизованими (у прямому сенсі цього слова) є власне самі назви (терміни) певних соціальних явищ, скажімо, терміно-сполучення права людини); проте змістове, смислове наповнення цих стандартних термінів не може бути завжди однаковим, однозначним, уніфікованим — з огляду на соціальну неоднорідність, соціальну розшарованість, строкатість майже будь-якого суспільства, та й, зрештою, більшості держав (країн) у всьому світі. Адже у кінцевому підсумку саме реальні потреби різноманітних суб'єктів глибинно зумовлюють смислонаповнення, смислопородження, смислотворен-

ня тих чи інших текстів (виразів, положень), та й загалом будь-яких знаків, які використовуються такими суб'єктами у їхній реальній діяльності, у їхньому спілкуванні. А згадані потреби аксіоматично не можуть бути однаковими у суб'єктів соціально-неоднорідного середовища [1].

Наведена теза фіксується досить чітко сформульованими сьогодні висновками такої галузі знань як герменевтика. Нагадаю, вже не раз оприлюднювані мною герменевтичні закономірності людського спілкування, комунікування, інтерпретації: 1) будь-які контакти між суб'єктами опосередковуються, так чи інакше, системою знаків; 2) будь-який знак об'єктивно спроможний бути носієм різних смислів (і це не є його дефектом, недоліком); 3) у процесі спілкування суб'єкти надають відповідним знакам насамперед такий смисл, який найбільше сприятиме задоволенню тих чи інших потреб таких суб'єктів; 4) через неминучу у соціально-неоднорідному суспільстві розбіжність у людських потребах згадане «смыслопорождения», «смыслотворения», «смыслонасаждения» зазвичай не може бути уніфікованим, однаковим у всіх учасників спілкування. У цьому і полягає нездоланна причина неминучості етичного релятивізму [7].

Завдання ж суспільної науки — назвати носіїв тих потреб, життєвим інтересом яких найбільше відповідає та чи інша інтерпретація мовних чи інших знаків. Найбільш гострим, практично значущим аспектом обговорюваної тут проблематики є проблема меж етичного релятивізму, або іншими словами, проблема обмежування, здійснення прав людини. Практичне розв'язання цієї проблеми зумовлюється конкретно-історичним співвідношенням можливостей, впливів різних суб'єктів суспільства, і підлягає з'ясуванню у кожному конкретному випадку [8]. Тут вбачається найширше поле діяльності будь-якої суспільної науки, у тому числі й правознавства.

Зазначені вище тенденції розвитку сучасного правознавства в Україні значною мірою зумовлені неабиякими змінами у відповідній правовій матерії, насамперед у правовому регулюванні суспільних відносин — у його методах, способах, засобах тощо. Тож схарактеризуємо далі найбільш важливі з таких змін.

Передовсім дається взнаки така трансформаційна тенденція у вітчизняному правовому регулюванні, як його **деформалізація**. Вона дістає прояв, зокрема, у наступному.

1) Зростання питомої ваги так званих оцінних понять в юридичному регулюванні. Як відомо, специфіка названих понять полягає у тому, що інтерпретація їхнього змісту не може бути однозначною, односмысленною, уніфікованою. А це дає можливість у їхньому застосуванні витлумачувати їх по-різному. Така «мобільність» (рухливість, динамічність) змісту оцінних понять дозволяє більш коректно враховувати специфіку кожної унікальної життєвої ситуації, точніше, брати до уваги індивідуальні потреби та інтереси учасників правовідносин. Завдяки цьому, означені поняття дозволяють, можна сказати, більш гуманно застосовувати юридичні норми. Та водночас, оскільки при цьому помітно розширюється сфера розсуду правозастосовувача, виникає ризик привнесення певної свавільності, на яку законодавець, включаючи у правове регулювання саме такі поняття, аж ніяк не розраховував.

2) Розширення у правовому регулюванні диспозитивного методу. Як і у попередньому випадку, це дає змогу, так би мовити, пом'якшувати праворегулятивний режим, розширювати рамки (межі) огляду правозастосовувача, а отже, зростають можливості більш тонко врахувати конкретні індивідуальні особливості розглядуваної ситуації.

3) Більш широке використання так званої «медіації» при вирішенні правових суперечок, конфліктів.

4) Запровадження прецедентності правозастосувальних рішень певних органів влади (зокрема судових) у правовому регулюванні. Нагадаємо, що згідно з частинами 5 та 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права; висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. Втім, наведені законодавчі вимоги нерідко породжують певні правозастосувальні

проблеми, оскільки Велика Палата Верховного Суду вдається до змін своїх правових позицій (так, за висновками дослідників, протягом останніх п'яти років цей орган – фактично правотворчий – понад 20 разів радикально міняв свої ж правові позиції [2]).

5) Зростання ролі принципів права у правозастосуванні. Звичай у правозастосовних актах вдаються до посилення на принципи права саме у тих випадках коли юридичні норми, котрі регулюють відповідні ситуації, не задовольняють правозастосувача, або ж такі норми взагалі відсутні у законодавстві (ситуація прогалин у праві) [9]. Адже звернення саме до принципів права знову ж неабияк розширює межі угляду правозастосувача з відповідними наслідками, про які вже йшлося вище.

Висновки. Декілька зауважень методичного характеру, оскільки схарактеризовані у першій частині цієї статті основні тенденції розвитку правознавства викладаються як самостійна навчальна дисципліна аспірантам юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (на третьому курсі навчання). При цьому мною використовується протягом декількох років така методика. На початку вивчення названого предмету слухачам пропонується уважно ознайомитись з програмою цієї дисципліни і виявити, які програмні тези, положення, твердження, викликають ті чи інші неясності, питання потребують додаткових коментарів, роз'яснень, конкретизації тощо. І такого роду запитання аспіранти спрямовують старості, який розташувавши їх по відповідних темах навчальної програми, на наступних заняттях оголошує в аудиторії кожне з них, і як лектор (керівник курсу) намагаюсь досить докладно, аргументовано донести свою відповідь на запитання. Після вичерпання усіх аспірантських запитань (а на це, як показав досвід, витрачається практично весь семестр) кожному аспіранту пропонується виконати у письмовій формі таке творче завдання. Отримавши знання про основні тенденції розвитку сучасного правознавства аспірант повинен самостійно зробити висновок про те, яка з них і якою мірою впливає, позначається на дослідженні за темою його майбутньої дисертації. При цьому відповідь аспіранта має бути проілюстрована матеріалами його від-

повідного дослідження. Аналіз усіх таких письмових відповідей дає мені як викладачу оцінити навчально-науковий рівень кожної аспірантської екзаменаційної роботи (з урахуванням, ясна річ, інших проявів академічної активності аспіранта під час попередніх занять). Не претендуючи на абсолютизацію такого підходу, дозволю все ж висловити сподівання, що названа навчальна дисципліна (яка, наскільки мені відомо, не вивчається в інших вітчизняних юридичних ВНЗ) є небезкорисною у науковому розвитку майбутніх докторів філософії.

Список використаних джерел :

1. Donnelly, J. «Universal Human Rights in Theory and Practice». *Cornell University Press*, 2013.
2. Fraser, N. «Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition». *Routledge*, 1996.
3. Lauterpacht, H. «Recognition in International Law». *Cambridge University Press*, 1947.
4. Lauterpacht, H. «The Function of Law in the International Community». *Oxford: Clarendon Press*, 1933.
5. Lemkin, R. «Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress». Washington, D. C.: *Carnegie Endowment for International Peace*, 1944.
6. Lemkin, R. «Soviet Genocide in Ukraine». 1953.
7. Morsink, J. «The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent». *University of Pennsylvania Press*, 1999.
8. Renteln, A. D. «International Human Rights: Universalism Versus Relativism». *Sage*, 1990.
9. Sen, A. «The Idea of Justice». *Harvard University Press*, 2009.
10. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021, 256 с.

REFERENCES :

1. Donnelly, J. (2013). «Universal Human Rights in Theory and Practice». *Cornell University Press*.
2. Fraser, N. (1996). «Justice Interruptus: Critical Reflections on the Postsocialist Condition». *Routledge*.
3. Lauterpacht, H. (1947). «Recognition in International Law». *Cambridge University Press*.
4. Lauterpacht, H. (1933). «The Function of Law in the International Community». *Oxford: Clarendon Press*.

5. Lemkin, R. (1944). «Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress». Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
6. Lemkin, R. (1953). «Soviet Genocide in Ukraine».
7. Morsink, J. (1999). «The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent». *University of Pennsylvania Press*.
8. Renteln, A. D. (1990). «International Human Rights: Universalism Versus Relativism». Sage.
9. Sen, A. (2009). «The Idea of Justice». *Harvard University Press*.
10. Rabinovych P. M. (2021). *Osnovy teorii ta filosofii prava*. Lviv : Vydavnytstvo LOBF «Medytsyna i pravo».

P. M. Rabinovych

Domestic jurisprudence : some development trends

Summary. *The article analyzes the main trends in the development of domestic jurisprudence. It is substantiated that such trends take two main generalized forms, such as the anthropologization of legal science and changes associated with globalization processes. The content and conditionality of these trends, their dialectical character, are revealed.*

Legal science in modern Ukraine is experiencing, in a certain sense, a specific transitional period. It is characterized by some rather dynamic trends caused by the influence of various social phenomena on it – both inside the country and from outside. The generalization of such trends, which in one way or another subordinate certain changes in specific legal sciences, made it possible to characterize some directions of the mentioned transformations.

The proposed article, which is the result of several years of teaching the course of the same name to graduate students of the Faculty of Law of the Ivan Franko National University of Lviv, is devoted to a concise description of the general trends in the development of legal science in Ukraine (and in the end, perhaps not only in Ukraine).

Globalization and its impact on domestic jurisprudence, this trend consists in the fact that human rights and human rights principles are being extended to an ever wider circle of states of the world mainly through the adoption of conventional international documents, which – after their national ratification, become legally binding for the respective states. Of course, the leading role in this process is played by the documents of the United Nations Organization, primarily those that fix the fundamental rights and freedoms of a person, in other words, they establish universal human rights standards. The so-called regional standards of human

rights can serve as a certain reflection of this process, which specify generally civilized human rights requirements and principles in relation to certain groups of states, taking into account the civilizational features of such states.

Keywords: *trends in the development of legal science, anthropologizing, globalization, transformational changes.*

УДК 340.12

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-51>

С. І. Максимов, д. ю. н., член-кореспондент
НАПрН України, головний науковий співробітник
сектору теоретико-методологічних проблем органі-
зації державної влади НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-3165-8142

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА У КОНЦЕПТУАЛЬНОМУ ТА ІНСТИТУЦІЙНОМУ ВИМІРАХ

***Анотація.** В статті звертається увага на взаємодію концептуальних та інституційних елементів верховенства права. До перших відноситься уявлення про природу та зміст верховенства права, його поелементний склад відповідно до «вузької» та «широкої» концепцій верховенства права. До других — ті інститути, які забезпечують реалізацію вимог верховенства права всередині його системи, як її необхідні елементи, і певною мірою ззовні, як підстави її ефективного функціонування.*

Інститути верховенства права, серед яких ключовим є незалежна судова система, що несе на собі основне навантаження захисту прав людини та інші несудові форми такого захисту, є гарантом обмеження свавільної державної влади. Серед міжнародних інститутів, які значною мірою зацікавлені у розвитку та реформуванні верховенства права є такі організації, як ООН, Світовий Банк та Європейський Союз. Саме на допомогу цих структур (інформаційну, організаційну, передачі досвіду, фінансову та ін.) у реформуванні верховенства права через здійснення конституційної реформи може і має сподіватися Україна. Розвиток ак-

тивності неурядових організацій як елементів громадянського суспільства є важливою умовою у забезпеченні верховенства права.

Ключові слова: *верховенство права; концепції верховенства права, елементи верховенства права; інститути верховенства права; судова система, конституційне реформування.*

Постановка проблеми. Верховенство права інтегрує у собі фундаментальні правові цінності, але визначення пріоритетності тієї чи іншої цінності залежить від певної концепції верховенства права та особливостей культурної традиції, характерної для відповідної правової системи. Певні ціннісні пріоритети формують й потреби у конституційних змінах, а якщо ці зміни пов'язані зі зміною парадигми політико-правового мислення, то такі зміни носять характер конституційної реформи.

Верховенство права — дуже складний і багатогранний феномен. Щодо його змісту ведуться спори, і не лише в Україні, а й у всьому світі. Водночас цей зміст може змінюватися від однієї правової культури до іншої, а також від однієї історичної епохи до іншої, зберігаючи при цьому свою сутність та головне призначення — обмеження нормативними та інституційними засобами свавілля державної влади [17, с. 29–30].

Українські правознавці у своєму прагненні зрозуміти суть цього принципу, або навіть ідеалу, пройшли певний шлях від намагань протиставлення верховенства права верховенству закону до розуміння його не як окремого принципу, а як системи принципів за своєю природою спрямованих виразити особливості організації сучасної держави [21, с. 120–121]. Тому в прагненні пояснити зміст цього мегапринципу, або ідеалу, слід відмовитись від намагання знайти його в простому поясненні значення термінів, що складають англійську формулу «The Rule of Law» (як це іноді відбувається в українській науковій літературі) [19]. Головне тут не стільки у правильному перекладі цього терміну українською мовою, скільки в адекватному розумінні його змісту, який може прямо не витікати із значення слів, що складають цей термін.

Мета статті — виходячи з наявних здобутків української теоретико-правової доктрини верховенства права, збагатити

її концептуальні основи на підставі аналізу та узагальнення сучасних уявлень про природу (зміст) та інституційні основи верховенства права в сучасній західній правовій літературі в перспективі подальшого розширення методологічних засад конституційного реформування в Україні.

Виклад основного змісту дослідження. В сучасній західній правовій літературі, проблемі верховенства права приділяється багато уваги. При цьому особливий інтерес викликають комплексні дослідження, в яких міждисциплінарний підхід зорієнтований на широке коло читачів, як в середині академічної сфери, так і за її межами. До таких слід віднести роботи Тома Бінгама [3], Хрістофера Мея [14], Пола Гаудера [18] та ін. Привертає увагу також підготовлена для видавництва Springer книга, присвячена верховенству права в умовах пандемії Covid – 19 [1].

На наш погляд важливим є також диференціація елементів верховенства права по різних блокам і вирізнення серед них саме інституційної складової. На цей момент зверталась увага як в моїх працях [23], так і в працях інших дослідників [8]. Означеним критерієм значною мірою відповідає дослідження, в якому поряд з аналізом концептуальних аспектів верховенства права, приділяється спеціальна увага до його інституційної складової [9]. Враховуючи концептуально насичений характер цієї роботи, а також її перспективне значення для реформування правової системи України в цілому, та її конституційного виміру особливо, подальшому тексті дослідження будемо спираймось на аналіз та інтерпретацію головних положень цієї роботи.

Вирізняючи головні ознаки, або атрибути верховенства права, такі, як формальна законність, стримування та противаги, суверенітет народу, негативні права, позитивні права [16, с. 21], зарубіжні науковці по-різному вирішують питання про компонування цих атрибутів. Тому вирізняються вузька і широка концепції верховенства права. Перша (Йорген Молер) – обмежується ознаками, які характеризують ядро верховенства права, насамперед, формальною законністю (тенденція характерна для аналітичного, або позитивістського підходу до розу-

міння права) [16, с. 21–33], друга (Адріан Беднер) – розширює зміст верховенства права, включаючи до нього також такі ознаки, як права людини: негативні та позитивні (тенденція, яка тяжіє до природно-правового, або юснатуралістичного підходу) [2, с. 34–47].

Заслуговує на увагу також точка зору австралійського філософа права Мартіна Крігера, який вважає верховенство права універсальним ідеалом, тому що за будь-яких політичних та ідеологічних особливостях правової системи досягнення верховенства права є безумовним благом, оскільки забезпечує більш ефективну організацію політичного та економічного життя суспільства [11, с. 75–96]. Таку позицію можна вважати проявом соціологічного праворозуміння стосовно верховенства права, але такий підхід виходить за межі цього дослідження.

Згадані вище п'ять атрибутів верховенства права виражають такий зміст: *Формальна законність* передбачає, що закони є загальними, перспективними, ясними, певними та послідовно застосовуваними. *Стримування та противаги* можна зрозуміти з погляду «горизонтального саморегулювання», тобто як інституційну систему, яка протиставляє одну владу іншій всередині держави, зокрема у вигляді незалежності судових органів та відповідальності за політичні чи адміністративні провини. *Суверенітет народу* означає, що закони сформульовані демократичним шляхом. *Негативні права* – це класичні ліберальні права, такі як свобода слова, думки та свобода об'єднань, тоді як *позитивні права* – це соціальні чи права на соціальне забезпечення.

Таке відображення призводить до простого, але важливого моменту. Як і у випадку з іншими, по суті, оспоруваними концепціями, верховенство права є багатовимірним та складним [16, с. 21–22]. У той же час Йорген Молер зупиняє свій вибір на вузькій концепції як такій, яка дає можливість для емпіричних оцінок та вимірювань.

Прибичник широкого підходу до верховенства права Адріан Беднер визнає: «В основі цих елементів лежать дві функції, яким покликане служити верховенство права та які широко визнані: захист громадян від держави та захист громадян від своїх співгромадян. Перша функція є найбільш значущою і зіграла цен-

тральну роль розвитку концепції верховенства права у світі. Друга призначена для сприяння соціальному порядку, і їй приділяється особлива увага у рамках глобального сприяння верховенству права, зокрема, при вирішенні проблем, пов'язаних із безпекою та «ремонт» дисфункціональних держав» [2, с. 35].

Автор пропонує розрізняти процедурні та матеріальні елементи верховенства права. Процедурні елементи стосуються того, яким чином влада здійснює свої повноваження, а також якості права. Матеріальні елементи, навпаки, встановлюють стандарти змісту самого права. Вони стосуються не стільки ефективності та процесуальної справедливості правової системи, скільки гарантій того, що правова система забезпечить справедливі результати для громадян.

Процедурні елементи включають такі вимоги:

- правління на підставі права (rule by law) (право використовується як інструмент правління);
- правління права (rule of law) (усі дії держави підпорядковуються праву);
- формальна законність (formal legality) (право має бути ясним і визначеним за своїм змістом, доступним та передбачуваним для суб'єкта та загальним щодо свого застосування).

Особливим процедурним елементом є демократія, відносно якої з верховенством права не однозначні.

Матеріальні елементи включають такі вимоги:

- все право та його інтерпретації підкорюються фундаментальним принципам справедливості;
- права та свободи особистості визнаються та захищаються;
- соціально-економічні права гарантуються та заохочуються;
- права груп визнаються та захищаються [2, с. 38].

Ці матеріально-правові елементи верховенства права беруть початок у теорії природного права. Вони ґрунтуються на припущенні про те, що існують основоположні принципи справедливості та прав, які є універсальними і в яких не може бути відмовлено жодній людині. Ці принципи можуть бути сформульовані у формі «загального права», як у британській традиції, або в біллі про права, як в американській та континентальній європейській традиціях. На думку Рональда Дворкіна, вони

імпліцитно закладені у самій правовій системі [5]. Якщо подивитися на головну функцію, якою покликане служити верховенство права — захист громадян від держави, то центральну роль відіграють принципи справедливості, а також права і свободи особистості.

Третя група елементів верховенства права стосується механізмів правозастосування. Це «інституційна сторона» верховенства права. У центрі інституційного аспекту правової системи є незалежна судова система, яка забезпечує верховенство професійного права.

Елементи в цій категорії можна узагальнити таким чином:

- існує незалежна судова система, що відповідає за відправлення правосуддя;
- існують інші спеціалізовані установи захисту прав громадян [2, с. 39].

Вимоге незалежної судової влади включено до всіх визначень верховенства права у західній ліберальній традиції. Це виключає зі списку «верховенства права» ті держави, організація яких не ґрунтується на політиці поділу влади, наприклад, такі як Китай та В'єтнам, де судова влада за конституцією перебуває під контролем комуністичної партії. Те саме стосується і неліберальної демократії, такої як Сінгапур, де верховенство права позбавлене всього матеріального змісту, де «виконавча влада присвоює судові функції і не дає судам здійснювати судовий контроль» [2, с. 40].

Другий елемент — «спеціалізовані установи» — є відносно новим і є наслідком зростання складності управління. У світі громадяни стикаються з всілякими органами влади часом вузькоспеціалізованого характеру, а судова система загального профілю може бути неспроможна забезпечити необхідний ступінь захисту від таких органів. Спеціалізація в рамках судової системи може допомогти, але формалізований судовий розгляд не завжди є найбільш адекватною відповіддю. В результаті швидко зростає кількість трибуналів, омбудсменів, комісій з прав людини тощо, які доповнюють функції незалежної судової системи. Деякі з цих інститутів можуть також займатися відносинами між громадянами, наприклад, антидискримінаційні трибунали.

Багато хто з них, наприклад, національні інститути з прав людини, активно просуваються ООН у рамках «розвитку верховенства права», і тому в даний час їх можна знайти по всьому світу.

Незалежна судова система перебуває в одному рівні з трьома процедурними елементами, які у більшості вузьких визначень. Інші – «спеціалізовані інститути», або «інститути опіки» характерні для тих широких визначень, у яких прямо не зазначено, який інститут має забезпечувати «незалежний судовий розгляд». Вони, як правило, включені до орієнтованих на розвиток визначеннях, якими керуються міжнародні програми правового співробітництва [2, с. 40].

З проведеного аналізу концепцій верховенства права (як «вузьких», так і «широких»), впливає висновок про існування різних елементів верховенства права, комбінація яких, визначає зміст певної концепції: процесуальні та матеріальні, з одного боку, та інституціональні та неінституціональні – з другого. Перспективним є має вирізнення такого елемента, який поєднує ознаки інституціональності та процесуальності, тобто є процесуальними інституціональними елементами. Це певні «правозастосовні механізми», що забезпечують реалізацію інших елементів верховенства права: власне процедурних (формальна законність та ін.) та матеріальних (фундаментальні принципи справедливості та права людини). Ядром цієї системи в межах будь-якої національної держави виступає незалежний суд (або в межах інституту поділу влади (стримування та противаги) – незалежна судова влада). Потребує уваги й другий елемент системи правозастосування у сфері верховенства права – «спеціалізовані інститути (захисту прав людини)». Проте у цій статті ми не маємо можливості ретельно зупинитися на аналізі цих інституційних елементів, тому залишаємо такий аналіз на майбутнє.

Для створення повної картини інституційного виміру верховенства права слід звернути також увагу на інституції, які хоча й не є внутрішніми та необхідними елементами системи верховенства права, але значною мірою створюють умови для функціонування та розвитку такої системи на міжнародному та національному рівнях.

Саме на такі установи звертається увага у колективній монографії «Компендіум з верховенства права» за редакцією Кристофера Мея та Адама Венчестера в розділі «Інститути верховенства права» [9, с. 201–303]. До таких інститутів, що сприяють розвитку верховенства права, автори дослідження відносять: у міжнародному правопорядку – Організацію Об'єднаних Націй, Світовий банк, Європейський Союз, у національних правопорядках – неурядові організації, професійні співтовариства, зокрема, адвокатські, юридичну освіту.

У зв'язку з тим, що питання про такі інститути в контексті відображення цілісної та поелементної системи верховенства права майже не обговорювалися у вітчизняній літературі, вважаємо, що короткий аналітичний огляд напрямків інституційного оформлення верховенства права, які відображені у цій праці, буде корисним для подальшого дослідження інституційного виміру цього феномену та буде сприяти розширенню сфери та можливостей методологічних підстав конституційного реформування правової системи України.

На першому місці в ієрархії інституцій верховенства права (у глобальному масштабі) знаходиться **Організація Об'єднаних Націй** і цей аспект прийняття на себе місії сприяння верховенству права у світі впливовішою міжнародною організацією є дуже важливим. Ця проблема обговорюється зокрема у праці німецького вченого та практичного робітника системи міжнародних організацій Клеменса Файнайугле «Верховенство права та його застосування до ООН» [6, с. 203–216].

Особливість верховенства права в системі ООН визначається особливостями міжнародного правопорядку, тобто такими ознаками, як його у вищому ступені політичний контекст; відсутність всеохоплюючої конституційної бази та ідеї поділу влади; а також відповідна необхідність у гнучкості як наслідок залучення національного рівня держав-членів, від яких залежить ООН, враховуючи відсутність у неї загальної компетенції, і на які вона повинна покладатися для здійснення власних заходів.

В останні роки в ООН триває дискусія щодо верховенства права. Паралельно, різноманітна діяльність ООН викликала явні проблеми з легітимністю, стосовно яких сама ООН (в особах

генеральних секретарів) пропонувала рішення, засновані на верховенстві права. Це свідчить про те, що верховенство права є не просто теоретичним поняттям, а дедалі більшою темою для практики ООН.

Ключовим документом, який підвів більш ніж 20 річні зусилля ООН по доктринальному забезпеченню верховенства права на національному та міжнародному рівнях, є Декларація про верховенство права, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 24 вересня 2012 р. В ній стверджується: «Ми визнаємо, що верховенство права належить однаково всім державам та міжнародним організаціям, включаючи Організацію Об'єднаних Націй та її основні органи, і що повага та заохочення верховенства права та справедливості повинні служити керівництвом у всіх видах їх діяльності та забезпечувати передбачуваність та легітимність їх дій» [20].

Проте пошукі оптимальної моделі верховенства права продовжуються дотепер у поєднанні його теоретичного та практичного вимірів. Це пов'язане з підходом до тлумачення статті 1 (1) Статуту ООН, що пропонує нову перспективу стосовно правової основи верховенства права в ООН та її зобов'язуючого характеру. Ця перспектива виражається в концепції «модифікованого функціоналізму», яка дотримується дотепер пануючої точки зору, що головною метою міжнародної організації є ефективне функціонування у поєднанні з питанням легітимності. Принцип модифікованого функціоналізму робить це, надаючи верховенству права статус засобу захисту. Телеологічне тлумачення статті 1 (1) Статуту ООН у світлі об'єкта та мети Хартії дозволяє принцип верховенства права розуміти як важливий елемент Статуту. Така телеологічна інтерпретація враховує важливий зв'язок між ефективністю та легітимністю діяльності органів та установ ООН, особливо Ради Безпеки. Невпевненість щодо легітимності різних видів діяльності ООН спричинило або могло зробити діяльність ООН з виконання зобов'язань Статуту ООН менш ефективною. Оскільки ж Стаття 1 (1) Статуту ООН зобов'язує вживати «ефективних колективних заходів», для реалізації яких вона повинна покладатися на держави-члени, організація повинна діяти легітимно (тобто відповідно до за-

гальновизнаних правил), оскільки ці заходи будуть реалізовані лише в тому випадку, якщо вони будуть вважатися легітимними. Верховенство права таким чином пов'язує ООН настільки, наскільки «ефективні» заходи вимагають, щоб проблеми легітимації вирішувались застосуванням верховенства права.

Цей підхід має переваги у тому, що він є гнучким і водночас зобов'язуючим настільки, наскільки ООН не могла б бути ефективною інакше. Крім того, принцип верховенства права все ще може діяти як інструмент обмеження та контролю самої ООН, оскільки це залежить не тільки від власного рішення ООН, що є ефективним, а також від тих, від яких залежать ООН, її держави-члени. Таким чином, для ООН верховенство права можна розглядати як принцип, який має функцію надати легітимність своїй роботі, для забезпечення можливості досягнення своєї мети. Замість загального принципу в конституціоналістському розумінні, тобто як самоціль, він стає засобом досягнення мети. Підхід «модифікованого функціоналізму» (як балансу між «конституціоналізмом» і «функціоналізмом») добре поєднується з розумінням верховенства права, запропонованим Робертом Маккоркведейлом. Дослідник підкреслює, що у визначенні верховенства права на міжнародному рівні не йдеться про суворе інституційне прирівнювання до національного законодавства та національних інституцій або про дотримання міжнародного права. У ньому слід визначити, наскільки міжнародна правова система відповідає широким цілям правопорядку та стабільності, рівності застосування права та врегулюванню суперечок незалежним юридичним органом. Воно повинно включати захист прав людини, щоб це було верховенством права, а не правлінням через право. Верховенство права не є поняттям все або нічого, а є відносним поняттям, при якому відповідність вимірюється з точки зору того, наскільки учасники та їх діяльність відповідають різним елементам верховенства права з метою їх виконання протягом усього часу [15].

Одним з інститутів верховенства права у міжнародному вимірі є **Світовий банк**. Його роль полягає реалізації багатосторонніх ініціатив у сфері реформи верховенства права, застосовуючи інформаційні (у формі звітів щодо стану верховенства права

у окремих країнах світу) та фінансові інструменти (стимулюючи значними коштами ті з них, хто серйозно прагне здійснити таке реформування власної правової системи, головним чином сприяючи розвиткові інститутів вільного ринку). Цей досвід викладений у статті Деваля Десай «Правила влади: Світовий банк, реформа верховенства права, та Звіт про світовий розвиток за 2017 рік» [4, с. 217–234], в якій робиться аналіз щорічного звіту світового банку (на прикладі звіту за 2017 рік), через призму принципу верховенства права у світі. «Верховенство права» представляється як опис конкретної формалізації розподілу влади між усіма суб'єктами, що впливають на державу. Виділяються чотири ключові типи обговорень у літературі про реформу верховенства права: визначення верховенства права (аналітичне, нормативне тощо); масштаб верховенства права (малий, великий тощо); сфера верховенства права (урядування, право тощо); організація реформи верховенства права (техніки та практики, дискурси, соціальні формації).

Робиться висновок, що ключовим чинником у невдачах реалізації верховенства права, виявлених у звіті, є влада. Влада визначається як здатність груп та окремих осіб змушувати інших діяти на користь цих груп та окремих осіб та добиватися конкретних результатів. Також автор розглядає поняття «політичної арени», як механізму прийняття відповідних рішень владою у власних цілях. Право, таким чином, посідає центральне місце у розробці політики, оскільки воно є способом формалізації влади, який особливо ефективно функціонує у різних масштабах та пов'язує між собою масштаби, в яких знаходяться арени політичних переговорів.

Світовий банк рекомендує країнам, що розвиваються, рухатися в напрямку автономізації права, тобто — верховенства права, яке буде незалежним від політичних впливів.

Найрозвинутішою структурою, в якій верховенство права забезпечується на рівні, близького до ідеалу є **Європейський Союз** (заявку на вступ до якого подала Україні та рішенням Верховної Ради курс на вступ України до ЄС та НАТО було занесено до Конституції України). «Верховенство права і Європейський Союз» є темою статті Амічай Маген і та Лаурент Пех [13, с. 235–256].

Поняття верховенства права є невід'ємною частиною нормативної та інституційної структури ЄС з самого початку сучасної європейської інтеграції після Другої світової війни. Як, цінність, на якій заснований ЄС (поряд з такими цінностями, як людська гідність, свобода, демократія, повага до прав людини) верховенство права знайшло своє відображення в Лісабонському Договорі 2009 р. Прихильність до верховенства права проходить червоною ниткою скрізь усю діяльність цієї міжнародної співдружності (включаючи й превентивний механізм у випадку порушення вимог верховенства права, як це було застосовано проти Польщі у 2017 р.).

Вирізняються чотири основні галузі ідентичності та дій ЄС, у яких ідея та ідеал верховенства права відіграють вирішальну роль. По-перше, і це найголовніше, верховенство права є однією з небагатьох конституційних цінностей, на яких Союз засновується договором і вважаються загальними для держав-членів [13, с. 245]. По-друге, для того, щоб ЄС міг ефективно функціонувати як політична та правова доктрина, важливо, щоб і ЄС, і окремі держави-члени могли розумно покладатися на ефективність систем правосуддя інших держав-членів. Це особливо важливо для безперебійного функціонування Єдиного ринку та, тим більше, сфери правосуддя та внутрішніх справ ЄС. Відповідно, базовою довірою до стандартів верховенства права кожної держави-члена є сполучний елемент, який поєднує ці основні сфери діяльності ЄС [13, с. 246]. По-третє, повага до верховенства права є критерієм для вступу до ЄС, і держави, які домагаються членства в Союзі, повинні продемонструвати свою відданість йому, а також, оскільки Лісабонський договір є зобов'язанням щодо їх просування. Як таке, верховенство права грало, і надалі відіграватиме ключову роль у розширенні членства в Союзі [13, с. 247]. Зрештою, верховенство права відіграє центральну роль у самотутності та діяльності Союзу, пов'язаної з його зовнішніми відносинами, та у його самосвідомості як глобального суб'єкта, прихильного до справи поглиблення ліберального міжнародного порядку [11, с. 248]. Важливим є також визначення ключових концепцій, сфер діяльності та спірних моментів, щоб полегшити майбутнє досліді-

дження взаємозв'язків у системі верховенства права ЄС. Питання про роль верховенства права в ЄС на сьогодні є зразком ефективного застосування цього принципу і є, водночас, одним з найдосліджених у вітчизняній літературі.

На роль **неурядових організацій** як важливої інституції верховенства права звертається увага Фіоною Макаулі [12, с. 257–270]. Особливо значимим для України є те, що це питання розкривається на досвіді функціонування неурядових організацій Латинської Америки у сфері реформи інститутів, що забезпечують верховенство права (цей процес почався значно раніше, ніж в Україні та досяг певних результатів).

Неурядові організації являють собою важливий елемент громадянського суспільства, яке, поряд з державою (безсумнівно — правовою, демократичною) є центральними елементами інституційної сторони верховенства права (або, за іншою термінологією, складовими правового суспільства) [22, с. 18]. В такому контексті верховенство права є основною функцією держави та формує частину її суспільного договору з громадянським суспільством. Водночас, забезпечення з боку державної влади підтримки верховенства права вимагає певних стримувань та противаг. Деякі з таких функцій підзвітності та забезпечення виконання покладаються на інші гілки влади (в межах класичного поділу влади). Проти така структура (республіканська за своєю суттю) може не виконувати своєї функції, коли еліти усіх гілок влади виявляються байдужими або незаінтересованими щодо розв'язання хронічних проблем суспільства, в тому числі й судової системи. Саме тому активні неурядові організації вважаються вирішальним компонентом ефективного впровадження верховенства права в силу їхньої незалежності від державної влади та їхнього часто відмінного від офіційного погляду на вплив несправедливого законодавства та правозастосування шляхом прямого контакту з жертвами довільного поводження. Саме верховенство права та реформа сектору правосуддя була компонентом просування демократії в Латинській Америці починаючи з 1990-х (строки для просування демократії та верховенства права в Україні майже співпадають), і деякі неурядові органі-

зації були засновані спеціально з метою реалізації даної глобальної програми реформ.

Як показав досвід, з 60-х років міжнародні фонди, включаючи й Світовий банк фінансували програми економічного зростання та формування людського капіталу через публічний сектор інвестування. Проти, коли цей шлях лібералізації економіки виявився неефективним (в силу культурних особливостей населення), була здійснена переорієнтація фінансування з урядових заходів просування верховенства права на неурядові організації та структури громадянського суспільства [12, с. 259].

Отже позитивний досвід ролі неурядових організацій в просування верховенства права дійсно вартий уваги, оскільки він показує, що неурядові організації як представники сектору громадянського суспільства здатні чинити ефективний та позитивний вплив на урядові установи з метою, зокрема, просування належної судової реформи та посилення верховенства права. При цьому варто враховувати, що діяльність таких організацій (відповідно до досвіду Бразилії) не була б такою ефективною, якби не була фінансованою донорами, а також якби не змогла залучитися підтримкою «союзників» із урядових установ (особливо у вищих судових інстанціях).

Роль **юристів** у забезпеченні верховенства права проаналізована у роботі Девида Ховарта [10, с. 271–278].

Закономірний зв'язок між поняттям верховенства права та діяльністю в юридичній сфері є очевидним. Юристи часто виступають в ролі борців за верховенство права. Наприклад, в модельних правилах професійної поведінки, Американської асоціації адвокатів дається хвалебна ода верховенству права та робиться твердження, що юристи є «вартовими права».

Проте на практиці має значення не лише закріплення та проголошення верховенства права, а його застосування в рамках правової системи. В реальному житті все набагато складніше. Юристи (адвокати), безперечно, захищають слабких від проявів надмірної державної влади, але вони також сприяють й діяльності державної влади.

Отже, в оцінці ролі юристів в просуванні верховенства права мають бути присутні як оптимістичні та ідеалістичні нотки,

так і скептичні та реалістичні. І такий «діалектичний» підхід доцільно застосовувати при визначенні ролі юристів за усіма ознаками верховенства права: рішення на основі права (rule by law), формальна законність (formal legality), оспоруваність права (contestability of law), конституційні стримування та противаги (constitutional checks and balances), економічна прозорість (economic certainty), соціальні та економічні права (social and economic rights). У всіх визначеннях верховенства права, висвітлених тут, роль юристів розглядається певною мірою як з позиції підтримки, так і з позиції підризу верховенства права. Тому, автор цього розділу застерігає від ототожнення верховенства права із верховенством юристів-адвокатів [10, с. 288].

В праці Джона Флуда ставиться проблемне питання про те, чи достатньою мірою пов'язані між собою верховенство права та **юридична освіта** [7, с. 289–306] та приходять до таких висновків. Без знання головних вимог верховенства права, на що орієнтує сучасна юридична освіта, неможливо підтримувати процес його реалізації. З іншого боку, юридична освіта, як і будь-який соціальний інститут, відображає й суперечності сучасного світу. Одна з проблем — велика кількість випускників юридичних професій та їх неготовність працювати в умовах ринку. При цьому сам ринок, хоча й має за своєю природою орієнтуватись на ліберальні цінності, але насправді він може вимагати більш прагматичних орієнтацій, пов'язаних з «боротьбою за виживання» на ринку юридичних послуг. В цих умовах держава повинна стимулювати та підтримувати такий підхід в юридичній освіті, який би мотивував саме на захист та підтримку верховенства права,

Висновки. Таким чином, створення інститутів верховенства права, серед яких ключовим є незалежна судова система, що несе на собі основне навантаження захисту прав людини та інші не-судові форми такого захисту є гарантом обмеження свавільної державної влади. Серед міжнародних інститутів, які значною мірою зацікавлені у розвитку та реформуванні верховенства права є такі організації, як ООН, Світовий Банк та Європейський Союз. Саме на допомогу цих структур (інформаційну, організаційну, передачі досвіду, фінансову та ін.) у реформуван-

ні верховенства права через здійснення конституційної реформи може і має сподіватися Україна. Розвиток активності неурядових організацій як елементів громадянського суспільства є важливою умовою у забезпеченні верховенства права. Тут знаходиться значний резерв інституційної трансформації верховенства права шляхом конституційного закріплення ролі інститутів громадянського суспільства у його забезпеченні, враховуючи певні перешкоди з боку представників різних гілок влади, для яких послідовне втілення в життя принципів верховенства права виводить їх із зони повсякденного комфорту. Роль юристів-адвокатів, а також юридичної освіти (через культивування поваги до професії) слід також розглядати як значний резерв адекватного розуміння та зваженої реалізації моделі суспільства на засадах верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Arnold R., Cremades J. Rule of Law and the Challenges Posed by the Pandemic. Springer (forthcoming).
2. Bedner, Adrian. The promise of a thick view. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 34–47.
3. Bingham, Tom. The Rule of Law. London: Allen Lane, 2010.
4. Desai, Deval. Power rules: The World Bank, rule of law reform, and the World Development Report 2017. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 217–234.
5. Dworkin, R. Taking Rights Seriously. London: Duckworth, 1978.
6. Fein ugle, Clemens A. The Rule of law and its application to the United Nations. In Handbook to the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. pp. 203–216.
7. Flood, John. The rule of law and legal education: Do they still connect? Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 289–306.
8. Gianluigi, Palombella. 'The Rule of Law as an institutional ideal' In: L. Morlino and G. Palombella (Eds.). Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and Exyernal Issues. Leiden: Brill, 2010.
9. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. 540 p.

10. Howarth, David. Lawyers and the rule of law. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 271–288.
11. Krygier, Martin. Arbitrary Power and Ideal of the Rule of Law. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 75–96.
12. Macaulay, Fiona. Non-governmental organizations and the rule of law: The experience of Latin America. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 257–270.
13. Magen, Amichai and Laurent Pech. The rule of law and the European Union. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. pp. 235–256.
14. May, Christopher. The Rule of Law: The Common Sense of Global Politics. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 2014.
15. McCorquodale, Robert. 'The Rule of Law Internationally', in Clemens Feinaugle (Ed.). The Rule of Law and its Application to the United Nations. Nomos, 2016.
16. Moller, Jorgen. The advantages of a thin view. Handbook of the Rule of Law. Christopher May and Adam Winchester. (Eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018. P. 21–33.
17. The Rule of Law: History, Theory and Criticism. Edited by Costa, Pietro and Zolo, Danilo. Springer: Dordrecht, 2007. 695 c.
18. Гаудер, Пол. Верховенство права в реальному світі / [пер. з англ. Д. Вовка, В. Гончарова, К. Горобця, Ю. Разметаєвої, О. Стороженко, О. Уварової, О. Шуміло ; кер. проекту Д. Лученко ; наук. ред. Д. Вовк]. Харків : Право, 2018. 392 с.
19. Головатий С. Коментар до документу Венеційської Комісії «Мерило правовладдя». Для українського користувача. Мерило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist. USAID Київ, 2017. С. 59–94.
20. Декларация Совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи о верховенстве права на национальном и международном уровнях <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/389/75/PDF/N2138975.pdf?OpenElement>
21. Максимов С. Верховенство права: апофеоз розуму чи результат емоційного вибору? *Філософія права і загальна теорія права*. 2015. № 1–2. С. 120–133.
22. Максимов С. І. Кантівський проект правового суспільства і нові демократії. Проблеми філософії права. Том IV–V. Київ-Чернівці: Рута, 2008. С. 17–23.
23. Максимов С. Конституційний принцип верховенства права: загальне та особливе. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3 (58). С. 127–134.

REFERENCES :

1. Arnold R., Cremades J. Rule of Law and the Challenges Posed by the Pandemic. Springer (forthcoming).
2. Bedner, Adrian. (2018). The promise of a thick view. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
3. Bingham, Tom. (2010). The Rule of Law. London: Allen Lane.
4. Desai, Deval. (2018). Power rules: The World Bank, rule of law reform, and the World Development Report 2017. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
5. Dworkin, R. (1978). Taking Rights Seriously. London: Duckworth.
6. Fein ugle, Clemens A. (2018). The Rule of law and its application to the United Nations. In Handbook to the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
7. Flood, John. (2018). The rule of law and legal education: Do they still connect? Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
8. Gianluigi, Palombella. (2010). 'The Rule of Law as an institutional ideal In: L. Morlino and G. Palombella (Eds.). Rule of Law and Democracy: Inquiries into Internal and Exyernal Issues. Leiden: Brill.
9. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
10. Howarth, David. (2018). Lawyers and the rule of law. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
11. Krygier, Martin. (2018). Arbitrary Power and Ideal of the Rule of Law. Handbook of the Rule of Law. Christopher May and Adam Winchester. (Eds.) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
12. Macaulay, Fiona. Non-governmental organizations and the rule of law: The experience of Latin America. Handbook of the Rule of Law. Christopher May and Adam Winchester. (Eds.) Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
13. Magen, Amichai and Laurent Pech. (2018). The rule of law and the European Union. Handbook of the Rule of Law. Edited by Christopher May and Adam Winchester. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
14. May, Christopher. (2014). The Rule of Law: The Common Sense of Global Politics. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
15. McCorquodale, Robert. (2016). 'The Rule of Law Internationally, in Clemens Feinaugle (Ed.). The Rule of Law and its Application to the United Nations. Nomos.

16. Moller, Jorgen. (2018). The advantages of a thin view. Handbook of the Rule of Law. Christopher May and Adam Winchester. (Eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
17. The Rule of Law: History, Theory and Criticism. Costa, Pietro and Zolo, Danilo. (Eds.). Springer: Dordrecht.
18. Hauder, Pol. (2018). Verkhovenstvo prava v realnomu sviti. D. Vovk, V. Honcharova, K. Horobetch, Yu. Razmietaieva, O. Storozhenko, O. Uvarova, O. Shumilo (Transl.) ; D. Luchenko, D. Vovk (Eds.). Kharkiv : Pravo.
19. Holovatyi S. (2017). Komentar do dokumentu Venitsiiskoi Komisii «Merylo pravovladdia». Dlia ukrainskoho korystuvacha. *Merylo pravovladdia*. Komentar. Hlosarii. Rule of Law Checklist. USAID Kyiv.
20. Deklaratsiya Soveshchanyia na vysokom urovne Heneralnoi Assambley o verkhovenstve prava na natsyonalnom y mezhdunarodnom urovniakh. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/389/75/PDF/N2138975.pdf?OpenElement>
21. Maksymov S. (2015). Verkhovenstvo prava: apofeoz rozumu chy rezultat emotsiinoho vyboru? *Filosofii prava i zahalna teoriia prava*. № 1–2.
22. Maksymov S. I. (2008). Kantivskiy proekt pravovoho suspilstva i novi demokratii. *Problemy filosofii prava*. Voll. IV–V. Kyiv-Chernivtsi: Ruta.
23. Maksymov S. (2009). Konstytutsiinyi pryntsyp verkhovenstva prava: zahalne ta osoblyve. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 3 (58).

S. I. Maksymov

Rule of law in conceptual and institutional dimensions

Abstract. *The article draws attention to the interaction of conceptual and institutional elements of the rule of law. The first includes the idea of the nature and content of the rule of law, its elemental composition according to the «thin» and «thick» concepts of the rule of law. The second – those institutions that ensure the implementation of the requirements of the rule of law within its system, as its necessary elements, and to a certain extent from the outside, as the preconditions of its effective functioning.*

Institutions of the rule of law, the key of which is the independent judicial system, which bears the main burden of protecting human rights and other non-judicial forms of such protection, are the guarantor of limiting arbitrary state power. Among the international institutions that are largely interested in the development and reform of the rule of law are such organizations as the UN, the World Bank and the European Union. Ukraine can and should hope for the help of these structures (informational, organizational, transfer of experience, financial, etc.) in reforming the rule of law through the implementation of the

constitutional reform. The development of the activity of non-governmental organizations as elements of civil society is an important condition for ensuring the rule of law. The role of lawyers, as well as legal education (through the cultivation of respect for the profession) should also be considered as a significant reserve of adequate understanding and balanced implementation of the model of society based on the rule of law.

Emphasis on the institutional foundations of the rule of law in the context of the creation of its integral model, which also takes into account procedural and material elements, allows to enrich its conceptual foundations in the perspective of further expansion of the methodological foundations of constitutional reform in Ukraine.

Keywords: *rule of law; concepts of the rule of law, elements of the rule of law; institutions of the rule of law; judiciary; constitutional reform.*

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-74>

Ю. Г. Барабаш, д. ю. н, професор, головний науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0003-1145-6452

СИСТЕМА ДЕМОКРАТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ

***Анотація.** У статті розглянуті особливості функціонування органів публічної влади в умовах російської агресії. Проаналізовані особливості функціонування парламенту, трансформації компетенції Президента України та його допоміжних органів в умовах воєнного стану, особливості функціонування судової системи. Охарактеризована специфіка правового режиму антитерористичної операції, її відмінність від воєнного стану. Розглянуто питання правового статусу військових та військово-цивільних адміністрацій, зазначені окремі особливості функціонування органів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** демократія, вибори, воєнний стан, антитерористична ситуація, парламент, глава держави, військові адміністрації.*

Постановка проблеми. Після вторгнення російської федерації на територію України в лютому 2014 році, анексії Автономної Республіки Крим та початку гібридної війни на сході України, відбулась поступова трансформація вітчизняного

державного механізму, причому виключно на законодавчому, підконституційному рівні. На тлі наукової дискусії з приводу того, чи є запровадження особливого режиму під час війни «паралельним» конституційним порядком чи виключенням з існуючого порядку, Україна отримала власний унікальний досвід протидії агресії за збереженням функціонування ключових владних інститутів. Попри те, досвід України є свідченням того, що можна йти третім, власним, шляхом, він також демонструє можливість виникнення конфліктних ситуацій в юрисдикційній практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика функціонування окремих органів та підсистем публічної влади неодноразово ставала об'єктом наукових досліджень вітчизняних вчених. Проте комплексний аналіз роботи державного механізму в одному із екстраординарних станів – воєнному – переважно не проводиться.

Тому **мета цього дослідження** – аналіз специфіки функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, порівняння його з режимом антитерористичної операції, а також виявлення механізмів, що зробили можливим збереження демократичного управління в Україні в умовах російської агресії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинна Конституція України передбачає можливість запровадження трьох екстраординарних станів. Два з них можна назвати «традиційними» для внутрішніх правопорядків – це воєнний стан та надзвичайний стан (ст. 64 Основного Закону [3]). Окрім цього визначений і третій стан – це стан війни (п. 9 ч. 1 ст. 85). Останній, на думку вітчизняних правників та політичних експертів, є більше відображенням правових змін у міжнародних відносинах нашої держави (зокрема, розрив дипломатичних відносин, припинення міжнародних договорів тощо). Вбачається, що такий стан є даниною міжнародним нормам та традиціям, зокрема, вимогам III-ої Конвенції про відкриття воєнних дій 1907 року (англ. Convention (III) relative to the Opening of Hostilities). Відповідно до останньої військові дії між країнами не мають розпочинатися без попереднього та явного попередження або у формі оголо-

шення війни з вказівкою на причини, або у формі ультиматуму з умовним оголошенням війни [1].

Як зазначалось, перші із двох названих станів, є відомими конституційному праву та передбачають можливість встановлення обмеження у реалізації основних прав на їх період. Натомість з початку військової агресії росії був запроваджений особливий правовий режим – антитерористичної операції. Цей режим не був передбачений Конституцією України, разом з тим він був визначений чинним законодавством. Зокрема, Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1668-VII визначав територію та період проведення антитерористичної операції, визначав обмеження для реалізації суспільних відносин, мораторій на проведення перевірок тощо. Відбулись і певні інституційні трансформації в державному механізмі – були створені органи, які повинні були замінити органи місцевого самоврядування, які не могли виконувати покладені на них завдання, на територіях, де велись воєнні дії, – військово-цивільні адміністрації.

Згідно із Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [7] військово-цивільні адміністрації визначались як тимчасові державні органи, що могли утворюватися у селах, селищах, містах, районах та областях (тобто на будь-якому рівні адміністративно-територіального устрою) у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Такі військово-цивільні адміністрації перебирали на себе повноваження існуючих державних адміністрацій і, що саме головне, органів місцевого самоврядування на відповідному рівні. Фактично на певний час територіальні громади втрачали свою правосуб'єктність та без відповідної згоди їх влада передавалась державним агентам. Також варто наголосити, що на відміну від їх аналогів, військово-цивільні адміністрації підпорядковувались не уряду, а військовому командуванню. Тому цивільна влада зі на відповідних територіях передавалась під контроль військових. Керівники військово-цивільних адміністрацій отримували повноваження, типові для запровадження надзвичайного стану, а саме запровадження комендантської години, встановлення

на обмеження окремих видів господарської діяльності тощо. При цьому як і сам режим антитерористичної операції, так і військово-цивільні адміністрації були відповіддю на військову агресію, що не мала належного конституційного підґрунтя. Як зазначають дослідники конституційне закріплення загальних засад військового співробітництва та конкретних інституційних підвалин забезпечило б узгодженість законодавчого та конституційного регулювання [4], проте наразі у Конституції України взагалі відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів державної влади з елементами військової організації управління [12].

Всього за весь час існування цього інституту до розпочатої росією війни було створено 73 адміністрації, дві на обласному рівні, 11 на районному, 29 на міському та найбільше, 31 – на сільському. Більшість з них припинила свою діяльність після обрання нових представницьких органів місцевого самоврядування на чергових виборах 25 жовтня 2015 року. Слід відмітити, що найбільшу складність викликали питання паралельного існування в перший період часу військово-цивільних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на відповідних територіях. Законодавство в цьому питанні ставало на бік адміністрацій і залишало багато невизначеності у питання комунального майна, закріпленого за відповідними громадами, та припинення рад, що їх представляли.

Фактично характер цього режиму можна ознаменувати, як «*leges latae*», тобто запровадження законодавчих заходів, попередньо не визначених Конституцією України. Весь час до початку повномасштабної війни, на порядку денному в експертному середовищі ставилось питання про те, чому не запроваджується воєнний стан принаймні в окремих місцевостях. Позиція представників вищих органів державної влади полягала в тому, що введення воєнного чи іншого особливого стану призведе до блокування окремих реформ в державному управлінні, насамперед на конституційному рівні, та значне звуження підтримки західних партнерів.

Така невизначеність в юридичному сенсі знайшла відображення в окремих думках конституційних суддів при розгляді

проектів змін до Конституції України. Тут слід відмітити, що зміни до Конституції України мають проходити обов'язковий попередній конституційний контроль, і одним із критеріїв перевірки має бути неможливість внесення змін в умовах воєнного стану (відповідно до ст. 159 Основного Закону). Окремим аспектом була необхідність тримати «відкрите вікно» для імплементації так званих «Мінських угод», які передбачали в тому числі і муніципальну реформу на конституційному рівні.

При розгляді Конституційним Судом України законопроєкту про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя та законопроєкту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади термінологічний дискурс розгорнувся навколо того, чи є поняття «умови воєнного стану» тотожним поняттю «запровадження воєнного стану». Зокрема, судді наголошували на тому, що насправді запровадження воєнного стану є політичним актом глави держави, водночас ціла низка державних кроків свідчила про те, що Україна насправді перебуває в умовах воєнного стану. Яскравим свідченням цього стало і те, що Україна в особі парламенту у зв'язку із збройною агресією росії звернулась до ООН із заявою про відступ від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Тому судді вважали, що за «наявної збройної агресії проти України та здійснення військових дій на окремих її територіях неправильно обмежуватися лише механічною перевіркою факту наявності чи відсутності відповідного указу Президента про введення воєнного або надзвичайного стану» [5], а у правовій системі України «склалася ситуація, коли функціонує комплексне нормативне забезпечення певної групи правовідносин у зв'язку з умовами воєнного стану, однак з формальної точки зору він не запроваджений» [6]. Водночас Конституційний Суд України погодив такі конституційні проєкти, один із яких, що стосувався судової реформи, у 2016 році став складовою чинної Конституції України.

Необхідно також наголосити, що запровадження воєнного стану стало б перепорою для проведення виборів. До масштабного вторгнення росії після «Революції гідності» в Україні було

ухвалений Виборчий кодекс України, який вітчизняними науковцями вже давно вважався доцільним кроком для переосмислення філософії виборчого права та уніфікації виборчого законодавства [11, с. 40] та проведено шість виборчих кампаній (по дві з парламентських виборів, президентських та муніципальних), які були визнані міжнародними спостерігачами, як такі, що відповідають демократичним стандартам. Таким чином, слід констатувати, що хоча наша держава так і не стала консолідованою демократією, однак, статус електоральної лише підсилювався за останні роки, не зважаючи на збройну агресію сусідньої країни.

Період боротьби із COVID-19 не відзначився чимось особливим порівняно з іншими демократіями: місцями непропорційне обмеження реалізації основних прав, передача повноважень до урядових структур тощо. Зазначимо лише, що обмеження прав і свобод в умовах пандемії стало предметом розгляду органу конституційного контролю [10], проте, аналіз аргументів Конституційного Суду України, а також особливості функціонування публічної влади у цей період не є предметом цього дослідження.

Після запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 року відбулась суттєва трансформація влади, як в горизонтальній, так у вертикальній проекціях. Проведене наукове дослідження та інтерв'ювання представників різних державних інституцій дає підстави зробити такі висновки.

Розподіл за горизонтальним принципом. Згідно чинної Конституції України воєнний стан запроваджується Президентом України (п. 20 ч. 1 ст. 106) і подальшу рішення глави держави затверджується парламентом (п. 31 ч. 1 ст. 85).

Починаючи з 24 лютого 2022 року Верховна Рада України відразу почала оперативно адаптувати свою діяльність під вимоги часу. Одним з перших рішень був перехід на безперервне пленарне засідання (з процедурної точки зору це значно полегшило роботу і зняло питання скликання засідання). По-друге, за негласним правилом, політичне вирішення питань законотворення було передано Погоджувальній раді депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України (далі – По-

годжувальна рада), як парламентському органу, покликаному узгоджувати політичні позиції представлених у парламенті політичних сил. Тобто законопроекти виносились в сесійну залу в редакції погоджених Погоджувальною радою без додаткового обговорення самими депутатами перед остаточним голосуванням. Так само було спрощена законодавча процедура і в аспекті проходження трьох читань законопроектів (загалом протягом 9 місяців війни було ухвалено більше 270 законів).

Попри очевидну перевагу такої «процедурної економії» для оперативного ухвалення необхідних для країни рішень маємо відзначити випадок негативного наслідку спрощення встановлених парламентських процедур. Йдеться про Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану» № 2201-ІХ від 14.04.2022, яким можливість арешту особи без рішення суду була збільшена з 72 годин до 216. Водночас конституційна регламентація запровадження воєнного стану передбачає заборону на обмеження реалізації окремих основних прав, серед них право на особисту недоторканість, гарантією якого є можливість тримати під арештом особу без рішення суду лише протягом 72 годин (ст. 29 Конституції України). Ухвалюючи відповідне рішення про пролонгацію цього строку, Верховна Рада України намагалась врахувати реалії воєнних дій, відсутність в особливо небезпечних місцях повноцінних органів правосуддя, складність збору доказів тощо. Проте ухваленим законом була затронута матерія, яка мала залишатись недоторканною навіть за умов особливих правових режимів. Через 3 місяці, 27 липня, під тиском експертного середовища парламент скасував згадану норму, повернувши статус-кво, що дозволило уникнути негативних наслідків та зберегти верховенство конституційних норм попри правових режим воєнного стану.

Як реакцію на необхідність функціонування органів державної влади в кризових умовах воєнного стану можна також назвати внесені парламентом зміни до Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України, якими Кабінетові Міністрів України було дозволено витрачати бюджетні кошти ре-

зервного фонду на оборонні потреби без погодження із бюджетним комітетом парламенту, як передбачено звичайною бюджетною процедурою.

Президентська влада в умовах воєнної агресії також отримала посилення за рахунок статусу глави держави як Верховного Головнокомандувача. Окремо слід наголосити, що зазнав певної трансформації інститут Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), дорадчий орган при Президентові України, який набув реальної влади ще до початку повномасштабної війни. Останнє викликало чимало заперечень з боку експертного середовища через те, що РНБО набула невластивих таким органам повноважень, зокрема щодо запровадження обмежувальних заходів, так званих санкцій, щодо фізичних та юридичних осіб.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації деяких питань примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану» від 06.09.2022 № 2561-IX [8] РНБО уповноважена приймати рішення щодо примусового відчуження майна, необхідного для оборонного замовлення щодо якого існує ризик знищення. Так своїм останнім рішенням, введеним в дію указом Президента, РНБО ввела санкції проти 606 фізичних осіб, в основному представників російської влади.

В умовах правового режиму воєнного стану на «другий план» відійшло дискусійне питання щодо наявності у глави держави, так званих «прихованих повноважень», проти існування яких протягом всього часу активно виступав Конституційний Суд України. Одним із таких «прихованих повноважень» виявилось повноваження Президента у період воєнного стану приймати рішення про відсторонення від займаної посади посадової особи, призначення на посаду та звільнення з посади якої віднесено до його повноважень, та покладення на відповідний період виконання обов'язків на іншу особу. Ці повноваження не передбачені Конституцією України і ними глава держави був наділений парламентом вже в період війни.

Йдеться про ситуації відсторонення від посади Генерального прокурора України та Голови Служби безпеки України (прав-

да в останньому випадку були задіяні дещо інші, але аналогічні норми законодавства). Тут слід зазначити, що згідно Конституції, що звільняти двох згаданих посадовців глава держави самостійно не вправі: Генерального прокурора України можна звільнити за згодою парламенту (п. 11 ч. 1 ст. 106), а Голови Служби безпеки України безпосередньо звільняє парламент, але за поданням президента (п. 12¹ ч. 1 ст. 85). Ключовими звинуваченнями, що лягли в основу рішення про відсторонення та подальше звільнення, значні розміри колабораційної діяльності та зради з боку працівників прокуратури та органів безпеки. Після 19 липня 2022 року, коли Верховна Рада України надала згоду на звільнення Президентом України Венедіктової І. В. з посада Генерального прокурора [9], згадані процедури були доведені до логічного кінця і ці особи втратили свої посади.

Посилення в умовах правового режиму воєнного стану позиції Президента України в державному механізмі сприяли консолідації президентської більшості в парламенті та вплинули на діяльність уряду, який в багатьох випадках став виразником ідей, сформованих в офісі глави держави. Загалом же, аналіз опитування представників виконавчої влади дає можливість зробити висновок, що перші місяці після повномасштабного вторгнення діяльність міністерств та відомств (за винятком оборонних та силових структур) носила дещо хаотичний характер. Частково ситуацію врятувала стратегія впровадження інформаційних технологій у діяльність виконавчої влади, а саме система електронного документообігу, що дозволила працювати віддалено. В подальшому уряд задіяв механізми, визначені його регламентом, що дозволили позбутись багатьох погоджувальних процедур і, таким чином, прискорити ухвалення багатьох рішень. Загалом робота урядових структур повною мірою стабілізувалась на третій місяць війни.

Судовій владі так само довелося пристосовуватись до нових жорстких реалій. На першому етапі за результатами опитування суддів судів, розташованих на небезпечних територіях Верховним Судом приймалось рішення про зміну територіальної підсудності відповідних судів, призупинити роботу окремих судів або ж залишатись працювати в існуючих межах. Суди зі-

ткнулись із суттєвою нестачею кадрів, оскільки багато суддів відмовлялось працювати в умовах постійних обстрілів. Попри це суди намагались підтримувати реалізацію правосуддя. Статистика свідчить, що за перші 6 місяців війни суди розглянули 2,5 млн справ, а за 2022 рік – більше 2,8 млн. справ [2]. Ілюстративним є приклад Харкова, де один із місцевих судів, в якому залишилось працювати декілька суддів з початку війни розглянув 12 тисяч справ. Слід відмітити, що на перших місяцях війни робота судів в силу специфіки провадження була сконцентрована на розгляді кримінальних справ. Більш того, досить часто застосовувалась спрощена процедура, коли підсудний визнавав свою вину. І, звичайно, через означені проблеми для багатьох громадян був ускладнений доступ до правосуддя, при тому, що була забезпечена реалізації конституційної норми про заборону створення на цей період особливих судів.

Щодо розподілу влади за вертикальним принципом, то тут ситуація на рівні державної вертикалі була більш врівноваженою за рахунок перетворення обласних та районних державних адміністрацій на військові адміністрації із наділенням їх додатковими повноваженнями зі встановлення обмежень у реалізації окремих прав, вилучення майна та залучення бізнесу для оборонних потреб. У тих випадках, коли місцеві ради виявилась неієздатними, замість них також створювались військові адміністрації з прямими президентсько-урядовим підпорядкуванням. Найбільш складним питанням виявилось органам місцевого самоврядування на територіях, що залишились в окупації, оскільки будь-яка співпраця із представниками російських збройних сил означитиме кримінально каране діяння – колабораціонізм. Таким чином вони могли долучатись до виконання своїх завдань лише у винятково критичних випадках, що загрожують життєдіяльності місцевих громадян. Місцеве самоврядування, як інститут, що є одним із показників розвитку демократії, зіштовхнувся із іншими труднощами, які мають стати предметом іншого дослідження.

На підставі наведеного можна зробити **висновок** про можливість збереження демократичного правління в Україні, попри зовнішню загрозу, що триває з 2014 року, а в 2022 році перетво-

рилась у повномасштабне вторгнення. В цих умовах державні інститути змогли оптимізувати свою роботу, а також ввести нові тимчасові органи в систему публічної влади, з метою реалізації конституційно встановлених функцій і завдань.

Список використаних джерел:

1. Convention (III) relative to the Opening of Hostilities. The Hague, 18 October 1907. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/ru/ihl-treaties/hague-conv-iii-1907?activeTab=default>
2. Здійснення судочинства в умовах війни. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA016927
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19.
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd01d710-15#Text>
6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-16>
7. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації деяких питань примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану: Закон України від 06.09.2022 р. № 2561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2561-20#n6>
9. Про надання згоди на звільнення Президентом України Венедіктової І. В. з посади Генерального прокурора: Постанова Верховної Ради України від 19.07.2022 р. № 2433-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2433-IX#Text>

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» від 28 серпня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>
11. Федоренко В. Л. Виборчий кодекс для України та реформа виборчого законодавства: pro et contra. *Правові реформи України*: зб. наукових праць. 2013. С. 38–41. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12974>
12. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.

REFERENCES:

1. Convention (III) relative to the Opening of Hostilities. The Hague, 18 October 1907. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/ru/ihl-treaties/hague-conv-iii-1907?activeTab=default>
2. Zdiisnennia sudochynstva v umovakh viiny. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA016927
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254-k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Lialuk O. Iu. (2022). Viiskovi ta viiskovo-tsyvilni administratsii v systemi terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: komparatyvnyi analiz. *Problemy zakonnosti*. Issuer. 157. pp. 6–19.
5. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Melnyka M. I. stosovno Vysnovku Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za zvernenniam Verkhovnoi Rady Ukrainy pro nadannia vysnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrainy ta suddiv vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd01d710-15#Text>
6. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Slidenka I. D. stosovno Vysnovku Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za zvernenniam Verkhovnoi Rady Ukrainy pro nadannia vysnovku

- shchodo vidpovidnosti doopratovanoho zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo pravosuddia vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-16>
7. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii: Zakon Ukrainy vid 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
 8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo optymizatsii deiakykh pytan prymusovoho vidchuzhennia ta vyluchennia maina v umovakh pravovoho rezhymu voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 06.09.2022 № 2561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2561-20#n6>
 9. Pro nadannia zghody na zvilnennia Prezydentom Ukrainy Venediktovoi I. V. z posady Heneralnoho prokurora : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 19.07.2022 № 2433-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2433-IX#Text>
 10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremykh polozhen postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vstanovlennia karantynu z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2, ta etapiv poslablennia protyepidemichnykh zakhodiv», polozhen chastyn pershoi, tretioi statii 29 Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik», abzatsu deviatoho punktu 2 rozdlu II «Prykintsevi polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik»» vid 28 sepnia 2020 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>
 11. Fedorenko V. L. (2013). Vyborychi kodeks dlia Ukrainy ta reforma vyborchoho zakonodavstva: pro et contra. *Pravovi reformy Ukrainy*. pp. 38–41. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12974>
 12. Shevchenko V. Y. (2019). Administratyvno-pravovy status viiskovo-tsyvilnykh administratsii : Candidate's thesis: 12.00.07. Odesa.

Yu. H. Barabash

**The system of democratic governance in Ukraine in the context
of russian aggression**

Summary. *The article examines the peculiarities of functioning of public authorities in the context of Russian aggression. The author analyses the peculiarities of the functioning of the Parliament, transformation of the competence of the President of Ukraine and his subsidiary bodies under martial law, and the functioning of the judicial system. The author describes the specifics of the legal regime of the anti-terrorist operation and its difference from martial law. The*

issues of the legal status of military and civil-military administrations are considered, and some peculiarities of functioning of local self-government bodies are noted.

After the invasion of Ukraine by the Russian Federation in February 2014, the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the beginning of the hybrid war in eastern Ukraine, the national state mechanism was gradually transformed, exclusively at the legislative and sub-constitutional level. Against the backdrop of the academic debate on whether the introduction of a special regime in time of war is a «parallel» constitutional order or an exception to the existing order, Ukraine has gained its own unique experience of countering aggression while maintaining the functioning of key government institutions. While Ukraine's experience proves that it is possible to follow a third, independent path, it also demonstrates the possibility of conflict situations in jurisdictional practice.

Since the beginning of Russia's military aggression, a special legal regime, the anti-terrorist operation, has been introduced. This regime was not envisaged by the Constitution of Ukraine, however, it was defined by the current legislation. In particular, the Law of Ukraine «On Temporary Measures for the Period of the Anti-Terrorist Operation» of 02.09.2014 No. 1668-VII defined the territory and period of the anti-terrorist operation, set restrictions on public relations, a moratorium on inspections, etc. There were also certain institutional transformations in the state mechanism – bodies were created to replace local self-government bodies that could not perform their tasks, and military-civilian administrations were created in the territories where military operations were conducted.

After the imposition of martial law on 24 February 2022, a significant transformation of power took place, both in horizontal and vertical projections. From that moment on, the Verkhovna Rada of Ukraine immediately began to adapt its activities to the requirements of the times. One of the first decisions was to switch to a continuous plenary session (from a procedural point of view, this greatly facilitated the work and removed the issue of convening a meeting). Secondly, according to an unspoken rule, political decision-making on lawmaking issues was transferred to the Conciliation Board of the parliamentary factions (deputy groups) in the Verkhovna Rada of Ukraine (hereinafter – the Conciliation Board), as a parliamentary body designed to coordinate the political positions of the political forces represented in the Parliament.

The Parliament's amendments to the Final and Transitional Provisions of the Budget Code of Ukraine, which allowed the Cabinet of Ministers of Ukraine

to spend the budgetary funds of the reserve fund for defence needs without the approval of the Budget Committee of the Parliament, as provided for by the usual budgetary procedure, can also be seen as a reaction to the need for the functioning of public authorities in the crisis conditions of martial law.

The presidential power in the context of military aggression was also strengthened by the status of the head of state as the Supreme Commander-in-Chief. It should also be noted that the National Security and Defence Council of Ukraine (NSDC), an advisory body to the President of Ukraine, has undergone a certain transformation, having gained real power before the outbreak of full-scale war.

The judiciary also had to adapt to the new harsh realities. At the first stage, based on the results of a survey of judges of courts located in the insecure areas, the Supreme Court decided to change the territorial jurisdiction of the respective courts, suspend the work of certain courts or remain in operation within the existing boundaries.

Based on the above, it can be concluded that democratic rule in Ukraine can be preserved despite the external threat that has been ongoing since 2014 and turned into a full-scale invasion in 2022. Under these conditions, state institutions were able to optimise their work and introduce new temporary bodies into the public administration system in order to implement their constitutionally established functions and tasks.

Keywords: *democracy, elections, martial law, anti-terrorist situation, parliament, head of state, military administrations.*

УДК 342.53:174(477)

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-86>

О. І. Зозуля, д. ю. н., доцент, завідуючий науковим сектором порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-5428-4622

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ УКРАЇНИ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ (ЗА ПРОЄКТОМ ЕТИЧНОГО КОДЕКСУ)

***Анотація.** Виконано аналіз положень проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р., визначено зміст та особливості врегульованих ним принципів і норм депутатської етики та порядку притягнення народного депутата України до відповідальності за їх порушення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення конституційно-правових засад забезпечення дотримання народними депутатами України правил етичної поведінки.*

***Ключові слова:** депутатська етика, правила поведінки, народні депутати України, Етичний кодекс, відповідальність, стягнення*

Постановка проблеми. Одна з нагальних проблем функціонування Верховної Ради України полягає у відсутності сталої парламентської дисципліни та поширеній практиці недотри-

мання етичних норм народними депутатами України, що негативно впливає на ефективність парламентської діяльності та в цілому підриває авторитет Верховної Ради України та довіру громадськості до неї. Це пояснюється не лише низьким рівнем парламентської культури, але й переважною відсутністю, абстрактністю та застарілістю правового регулювання правил депутатської етики та ефективних засобів реагування за їх порушення. На усунення даних проблем безпосередньо направлений проект Етичного кодексу від 30.12.2022 р. [5], який пропонує сучасне бачення принципів і правил депутатської етики, засад і формату відповідальності за їх порушення. З огляду на це та в контексті вдосконалення організації діяльності Верховної Ради України нами й вбачаються актуальними питання забезпечення дотримання у парламенті дисципліни та етичних норм за проектом Етичного кодексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення парламентської етики в Україні та зарубіжних країнах раніше вже розглядалась такими вченими як О. Вагіна, Т. Е. Василевська, Н. І. Грушанська, О. І. Кисельова та Т. В. Фашук, Ю. В. Шестакова та іншими. Разом із тим, такі наукові дослідження стосуються здебільшого лише окремих аспектів забезпечення депутатської етики та дисципліни, комплексно не характеризуючи саме поточні виклики правопорядку та дисципліни у Верховній Раді України, а також сучасні підходи та пропозиції щодо вирішення даної проблеми.

Саме тому **метою статті** є поглиблений аналіз положень проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р., визначення змісту та особливостей врегульованих ним принципів і норм депутатської етики та порядку притягнення народного депутата України до відповідальності за їх порушення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення правових засад забезпечення дотримання народними депутатами України правил етичної поведінки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, користність етичного кодексу як інструмента регулювання обумовлена тим, що він визначає загальні цінності та принципи, зводить воедино всі правила та надає критерії для оцінки поведінки [1,

с. 201]. Тому запропоноване проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. закріплення принципів депутатської етики загалом може стати суттєвим позитивним зрушенням у законодавчому регулюванні змісту норм депутатської етики. Зокрема йдеться про принципи доброчесності, гідності, відповідальності, відкритості для суспільства, лідерства, поваги до права, поваги до Верховної Ради України, інклюзивності, патріотизму та професіоналізму. Сукупність даних етичних принципів має на меті запобігання конфлікту інтересів, корупції, непотизму, незаконному лобізму, розтраті державних коштів, зриву засідань парламенту, державній зраді тощо. Разом із тим, вбачаємо окремі недоліки та неузгодженості у формулюванні зазначених принципів, що дозволяє висловити з даного приводу наступні зауваження.

Перш за все, слід звернути увагу, що запропоноване законодавче визначення змісту вище перелічених принципів не має розглядатись як вичерпне, зводячи, наприклад, принцип доброчесності лише до уникнення незаконного впливу на діяльність народного депутата України та невикористання ним свого статусу в особистих інтересах. Адже, насправді доброчесність, як морально-етична категорія, має ширший зміст і значення. Як слушно відзначає Ю. З. Констанкевич, під доброчесністю розуміється відповідність поглядів та дій особи моральним стандартам суспільства, конституційним цінностям і загальній справедливості, послідовність та твердість характеру, чесне, сумлінне відповідальне виконання обов'язку та дотримання правил етики [4, с. 3]. Відтак, фактично доброчесність може розглядатись навіть як узагальнююча інтегративна категорія, що охоплює низку інших принципів депутатської етики, викладених у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р.

Також відзначимо деяку неузгодженість використаних термінів. Так, в аспекті гідності йдеться про сприяння народним депутатом України розвитку «українського суспільства», поняття якого не має чіткого правового визначення. Більш точним із позиції юридичної техніки було би говорити про сприяння розвитку громадянського суспільства або ж Українського народу. Принцип відповідальності передбачає відповідальність

народного депутата України за свої рішення та дії (вочевидь, слід додати і за бездіяльність) перед «народом України», хоча відповідно до термінології Конституції України (зокрема тексту присяги народного депутата України) тут мав би згадуватись «Український народ». Адже і у самому проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. першим правилом депутатської етики визначено прийняття народним депутатом України рішень, керуючись виключно інтересами саме «Українського народу».

Крім того, чомусь до змісту принципу гідності проєкт Етичного кодексу від 30.12.2022 р. не включає вимогу щодо поваги народним депутатом України честі інших осіб, що передбачено навіть чинним Законом України 17.11.1992 р. № 2790-XII [10]. А попри те, що принцип гідності вже включає повагу народним депутатом України гідності інших осіб, у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. окремо виділяється принцип поваги до Верховної Ради України, в рамках якого додатково згадується повага народного депутата України саме до колег. Із таким підходом не можна однозначно погодитись, адже це дещо дублює вищевказаний принцип гідності. Принагідно зауважимо й те, що в інституційній площині принцип поваги до Верховної Ради України слушно було би поширити й на інші органи публічної влади та посадових осіб, на державу в цілому.

Доволі дискусійним постає віднесення проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. до принципів депутатської етики відкритості для суспільства. Серед іншого це вимагає надання народним депутатом України публічних пояснень своїх рішень та обмеження ним інформації, тільки якщо «інтереси державної безпеки цього явно потребують». Формулювання даного принципу, з одного боку, встановлює дуже високі критерії публічності для кожного народного депутата України, який муситиме коментувати всі свої рішення, що об'єктивно не завжди можливо та/або доцільності. З іншого ж боку, можливість обмеження народним депутатом України на власний розсуд відповідної інформації через «інтереси державної безпеки» може значною мірою нівелювати значення принципу відкритості для суспільства. Так чи інакше, дані положення Етичного кодексу від 30.12.2022 р. мають бути узгоджені з також визначеними ним

правилами депутатської етики, які передбачають нерозголошення народним депутатом України взагалі будь-якої інформації з обмеженим доступом.

Що стосується принципу лідерства його зміст чомусь сфокусовано лише на підтримці та популяризації виключно «принципів і правил етичної поведінки народного депутата України», а не морально-етичних норм в цілому. Адже, зрозуміло, що народні депутати України, маючи загальнонаціональний мандат, мають бути взірцем морально-етичних чеснот не суто один для одного, а для широкого кола працівників державних органів, депутатів місцевих рад, виборців.

Також неоднозначним вбачається виділення проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. в аспекті принципу лідерства спрямованості діяльності народного депутата України «на зміцнення демократії в Україні та в усьому світі». Тому що кожен окремо взятий народний депутат України має досить обмежені можливості щодо впливу на рівень демократії «в усьому світі», що не згадується у тексті присяги народного депутата України й прямо не відноситься до повноважень його чи Верховної Ради України в цілому. Натомість предметом лідерства народних депутатів України, як принципу депутатської етики, мала би бути не тільки розбудова демократії в Україні, але й розбудова України як соціальної, правової держави, захист її суверенітету, розвиток парламентаризму та громадянського суспільства, забезпечення верховенства права тощо.

Провідну роль серед принципів депутатської етики має відігравати всебічна повага народних депутатів України до права, відповідність їх діяльності принципу верховенства права та дотримання вимог закону. Поряд із цим проект Етичного кодексу від 30.12.2022 р. до змісту принципу верховенства права відносить необхідність дотримання народними депутатами України «високих стандартів поведінки» з метою зміцнення довіри громадян до права та парламенту. Задля більшої правової визначеності та уникнення декларативності слід уточнити сутність зазначених «високих стандартів поведінки» — чи йдеться про дотримання норм депутатської етики та що саме вважатиметься її високими стандартами. Не додає ясності й формулювання

у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. правил депутатської етики, які вимагають дотримання народним депутатом України «високої культури» публічного спілкування та виступів.

У свою чергу в основу дотримання народними депутатами України принципу поваги до права неправильно покладати мету зміцнення довіри громадян до права. Це може бути опосередкованим наслідком, але не первинною ціллю дотримання даного принципу депутатської етики. Натомість же реальна повага до права не потребує жодних додаткових цілей, крім тих, що впливають з глибокого сприйняття права як базової цінності людини та суспільства.

Формулювання у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. змісту патріотизму, як принципу депутатської етики, передбачає, що народний депутат України відданий ідеї вільної, незалежної й соборної України та робить все для захисту її незалежності й територіальної цілісності. Дещо по-іншому зміст принципу патріотизму викладено у п.4 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [6], а саме як відданість та вірне служіння Українському народові. У науковій літературі патріотизм також часто розглядають в аспекті відданості та служіння не лише своєму народу, а і Батьківщині [2]. На нашу думку, патріотизм, будучи категорією насамперед морально-етичною, а не правовою, не може дістати однозначного й вичерпного нормативного визначення. Проте, спираючись на текст присяги народного депутата України, його патріотизм має проявлятися у відданості та вірному служінні Українському народу, піклуванні про його добробут та національні інтереси України, захисті її суверенітету.

Слід звернути увагу й на професіоналізм, як принцип депутатської етики. Згідно проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. він вимагає від народного депутата України діяти як «професіонал своєї справи», відповідально, сумлінно та старанно здійснювати повноваження, вдосконалювати свої знання та навички. Щодо цього маємо вказати некоректність вимоги до народного депутата України діяти як «професіонал своєї справи», оскільки депутатський мандат має політичний, представницький характер й імперативно не висувається жодних вимог

до професійного рівня народного депутата України. В іншому ж це не перешкоджає покладенню на нього морального обов'язку добросовісно, відповідально, «найкращим чином» здійснювати свої депутатські повноваження. Цьому, наприклад, сприятиме належне запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, що першочергово потребує запровадження обов'язкового декларування ними своїх приватних інтересів.

Порівняно з принципами депутатської етики її правила згідно проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. в цілому мають більш чітке формулювання, ґрунтуючись саме на вищерозглянутих принципах. Попри це у 19 пунктах правил депутатської етики залишилися майже невідображені такі принципи як лідерство та професіоналізм. Також визначений у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. перелік правил депутатської етики потребує термінологічного та змістовного узгодження не лише з відповідними принципами депутатської етики, але й між собою. Адже, наприклад, одразу два різні правила депутатської етики одночасно містять заборону публічно використовувати в усній чи письмовій формах принизливі, образливі та дискримінаційні висловлювання.

З позицій сьогодення до найбільш актуальних правил депутатської етики можна віднести розсудливе та ощадливе використання державних коштів, не використання депутатських повноважень з метою одержання неправомірної вигоди, утримання від використання принизливих і образливих висловлювань, ненормативної лексики та фізичного впливу, а також ввічливість та високу культуру публічного спілкування. Дані морально-етичні норми безпосередньо викладені у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. Водночас дещо дискусійним вбачається інше запропоноване правило депутатської етики щодо заборони використання народним депутатом України мови держави-агресора. По-перше, вочевидь, у формулюванні даного правила мало би йтися не просто про «мову», а саме про «державну (офіційну) мову» держави-агресора. По-друге, наразі згідно ч.3 ст.2 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-V [9] мовою роботи парламенту, його

органів та посадових осіб є державна мова. З огляду на це не-правомірним і неетичним виступає використання народним депутатом України у своїй діяльності не лише офіційної мови держави-агресора, але й загалом будь-яких інших мов, крім державної.

Також не можна погодитись з передбаченим проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. вилученням існуючих заборон використовувати під час проведення пленарного засідання плакати та гучномовці, перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо). Хоча заборона здійснення таких дій може впливати зі змісту відповідних принципів і правил депутатської етики, чітке формулювання у законодавстві заборони вчинення найбільш поширених порушень норм депутатської етики додатково сприятиме їх запобіганню.

Зауважимо, що порівняно з проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. проєкт Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. [8] містив концептуально схожий перелік принципів етичної поведінки, хоча відповідні правила депутатської етики загалом дістали більшої деталізації. При цьому, наприклад, передбачалась відповідальність народних депутатів України перед виборцями за обіцянки, дані в період передвиборчої кампанії. На нашу думку, попри неетичність невиконання передвиборчих обіцянок вони надаються кандидатами у народні депутати України, а тому дотримання передвиборчих обіцянок прямо не належить до повноважень народного депутата України й не охоплюється змістом саме депутатської етики.

До структури Етичного кодексу парламентаря зазвичай відносять етичні принципи, правила їх інтерпретації та застосування, деталізовану інструкцію щоденної поведінки [3, с.5; 12, с.255, 256]. Однак, реальність забезпечення дотримання дисципліни та норм депутатської етики у Верховній Раді України більшою мірою залежить навіть не стільки від законодавчої деталізації норм депутатської етики, скільки від наявності дієвого механізму притягнення до відповідальності за їх порушення. З даного приводу слід відзначити як позитив визначення про-

ектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. низки дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до народних депутатів України. Їх застосування залежно від повторюваності протягом року має забезпечувати співмірність суворості застосовуваного стягнення та кількості вчинюваних порушень дисципліни та норм депутатської етики. Разом із тим, не можна однозначно погодитись з відсутністю у проекті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. градації дисциплінарних стягнень залежно від тяжкості таких порушень, внаслідок чого за використання ненормативної лексики та за вчинення сексуальних домагань або мобінгу (за умови вчинення вперше протягом року) буде можливим винесення виключно лише відповідного попередження. Для порівняння проект Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. взагалі містив значну кількість ніяк неупорядкованих і неузгоджених одна з одною санкцій за порушення норм депутатської етики.

Тим не менше, система стягнень за порушення дисципліни та норм депутатської етики згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. забезпечує поєднання різнопланових стягнень, що здійснюють превентивний, виховний, матеріальний та політичний вплив на відповідного народного депутата України. Такі стягнення мають на меті не тільки та не стільки примус до належної поведінки, скільки розвиток морально-етичних якостей народних депутатів України. Слід звернути увагу, що спочатку пропонується застосовувати до них висловлення профільним комітетом попередження та надання рекомендацій, тоді як більш суворе стягнення передбачає вже оголошення попередження головуючим на пленарному засіданні. Таким чином, в останньому випадку завдяки публічності забезпечуватиметься не суто превентивний, але й додатковий політичний вплив на народного депутата України, що має спонукати його у подальшому до дотримання дисципліни та норм депутатської етики.

При цьому, як позитив відзначимо передбачене обов'язкове оприлюднення на сайті парламенту інформації про будь-які порушення норм депутатської етики, що також заохочує до належної поведінки у парламенті. Адже сьогодні рішення про

позбавлення народного депутата України права брати участь у пленарних засіданнях доводиться до відома виборців лише через газету «Голос України», що недостатньо для належного інформування громадськості.

Наступним стягненням згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. має бути покладення на народного депутата України обов'язку прослухати навчальний курс із дотримання норм депутатської етики, на час чого він позбавляється права брати участь у (до п'яти) пленарних засіданнях. На нашу думку, у даному разі основним стягненням насправді виступає фактичне відсторонення народного депутата України від участі у пленарних засіданнях, що є суттєвим обмеженням його парламентської діяльності. Натомість же прослуховування відповідного навчального курсу може набути здебільшого формального характеру, якщо не буде передбачено жодних форм об'єктивного контролю результатів його прослуховування та наслідків ухилення від цього.

Найсудовіше стягнення пов'язується з позбавленням народного депутата України права брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів до одного місяця або позбавленням виплат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, від одного до двох місяців. Погоджуючись з істотністю такого стягнення за порушення дисципліни та норм депутатської етики, вважаємо недоречною його альтернативність. Адже позбавлення народного депутата України права брати безпосередню участь в роботі парламенту на певний строк має апіорі поєднуватись з утриманням відповідних виплат за даний строк у зв'язку з фактичним невиконанням ним своїх депутатських повноважень.

Істотне значення для ефективності механізму притягнення народних депутатів України до відповідальності за порушення дисципліни та норм депутатської етики має й суб'єкт, який розглядає дане питання та приймає відповідне рішення. Як відомо, у світі існують різні підходи до організації розгляду скарг і застосування санкцій за порушення норм депутатської етики: саморегулювання парламенту, зовнішнє регулювання (непарламентськими судовими чи квазісудовими органами) та спільне

регулювання [11, с.23]. В Україні ключову роль у цьому згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. має відгравати профільний парламентський комітет, який самостійно виносить попередження й рекомендації народному депутату України, а інші дисциплінарні стягнення застосовуються на підставі рішення такого комітету. З огляду на це з метою гарантування неупередженості та об'єктивності прийняття профільним комітетом Верховної Ради України рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень до народних депутатів України актуалізується забезпечення прозорого порядку формування даного комітету та прийняття ним рішень.

Передусім, з позитивного боку слід відмітити передбачене проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. формування персонального складу комітету Верховної Ради України з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики порівну з членів коаліції депутатських фракцій та тих народних депутатів України, які до неї не входять. Хоча у даному разі цілком обґрунтовано йдеться про відступ від загального принципу пропорційного представництва депутатських фракцій і груп у складі парламентських комітетів, такий підхід все ж не може вважатись остаточно досконалим. Адже друга половина профільного комітету має комплектуватись не виключно з членів опозиції (яка все ще не має жодного конституційно-правового статусу), а в цілому представниками парламентської меншості. До останньої, як відомо, належать й деякі депутатські групи та позафракційні народні депутати України, які лише номінально не входять до складу коаліції, але дуже часто діють в її інтересах. Включення їх представників до складу профільного комітету за квотою парламентської меншості майже напевне де-факто забезпечить перевагу парламентській коаліції у прийнятті рішень щодо застосування стягнень за порушення норм депутатської етики. Тому з урахуванням перспектив розвитку статусу парламентської опозиції оптимальним вбачається формування персонального складу комітету з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики порівну з членів парламентських коаліції та опозиції.

Можна підтримати справедливе відведення у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. посади голови профільного комітету представнику парламентської меншості, а посади секретаря даного комітету — представнику коаліції депутатських фракцій. Водночас вбачаються досить абстрактними та навіть декларативними вимоги до членів комітету з питань контролю за дотриманням дисципліни та норм депутатської етики щодо наявності у них високих моральних якостей, авторитету та поваги з боку колег.

Дещо дискусійною є вимога, що жінки мають складати не менше однієї третини профільного комітету. Цілком погоджуючись з необхідністю забезпечення гендерної рівності в управлінні державними справами, вважаємо необґрунтованим застосування даної вимоги адресно саме до комітету з питань контролю за дотриманням норм депутатської етики, адже порівняно з іншими комітетами в його діяльності відсутній якийсь своєрідний гендерний аспект.

Крім того, з метою забезпечення одноманітного правозастосування у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. слід було би уточнити роль Голови Верховної Ради України у застосуванні відповідних дисциплінарних стягнень до народних депутатів України на підставі рішення профільного комітету. Зокрема чи має голова парламенту формально оформлювати застосування визначених стягнень за наявності рішення профільного комітету, чи ж він має право не погодитись з таким рішенням комітету. З огляду на формулювання у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. повноважень профільного комітету він може лише «рекомендувати» голові парламенту вжити відповідних заходів. На нашу ж думку, Голова Верховної Ради України не повинен мати змоги одноосібно блокувати застосування дисциплінарних стягнень, попередньо колегіально схвалених профільним комітетом, адже це ставитиме під сумнів неупередженість та політичну незаангажованість механізму притягнення до відповідальності за порушення дисципліни та норм депутатської етики. Виключенням може бути наділення Голови Верховної Ради України обмеженими повноваженнями суто для підтримки та відновлення порядку на пленарному засіданні, які

би дозволяли йому швидко відстороняти порушників від участі у роботі парламенту. Вказане загалом відповідає одній з Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [7].

Альтернативним (хоч і складнішим) може бути нинішній підхід щодо затвердження самою Верховною Радою України за висновком профільного комітету найбільш істотних стягнень. Подібний підхід використано у проєкті Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р., згідно якого основні заходи впливу профільна комісія застосовувала самостійно, а на розгляд парламенту мало вноситись застосування лише найсуворіших санкцій (зокрема припинення повноважень народного депутата України).

Як недолік проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. маємо вказати лише поверхнєве врегулювання процедури притягнення народного депутата України до відповідальності за порушення норм депутатської етики. Зокрема пропонується покласти на профільний парламентський комітет розгляд протягом 60 днів відповідної скарги, у тому числі шляхом запиту інформації та пояснень, виклику свідків і залучення експертів. Разом із тим, вбачається суперечливим надання профільному комітету змоги самостійно визначати конкретний порядок розгляду ним скарг про порушення норм депутатської етики. Такий підхід не тільки не забезпечить достатню юридичну визначеність, гарантованість та стабільність, але й не відповідає рівню питань, що розглядатиме профільний комітет. Тому, оскільки фактично йдеться про вирішення комітетом питання дисциплінарної відповідальності народного депутата України, зазначений порядок розгляду скарг про порушення ним норм депутатської етики мав би встановлюватись не на рівні профільного комітету, а постановою парламенту.

Неоднозначним постає й обмеження проєктом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. кола суб'єктів подання скарги про порушення норм депутатської етики народними депутатами України, працівниками апарату та патронатної служби парламенту. Вважаємо, що право подати відповідну скаргу (можливо, з об-

меженнями) повинні мати й інші громадяни. Адже народний депутат України, здійснюючи депутатські повноваження, цілком може допустити неетичну поведінку щодо працівників інших органів публічної влади, представників медіа, виборців тощо. Так, наприклад, проєкт Кодексу доброчесної поведінки народних депутатів України від 15.07.2009 р. допускав можливість розгляду профільною комісією відповідних скарг органів публічної влади, організацій та громадян.

Досить цікавим є запропонований у проєкті Етичного кодексу від 30.12.2022 р. механізм звернення працівників Апарату Верховної Ради України, якщо вони побоюються тиску, зі скаргою про порушення норм депутатської етики спочатку до двох уповноважених членів профільного комітету (по одному від коаліції та меншості). Передбачається, що у такому разі такі уповноважені особи повинні будуть зареєструвати відповідну скаргу вже від свого імені. Водночас даний механізм не враховує випадки, коли скарги працівників апарату парламенту мали би стосуватись тих народних депутатів України, які і є зазначеними уповноваженими особами. Також не врегульовуються засади та процедура попереднього розгляду такими уповноваженими особами звернення працівників Апарату Верховної Ради України щодо порушення норм депутатської етики, що не включає необґрунтованої відмови з боку уповноважених осіб за відсутності процедури її оскарження.

Низка недоліків проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. стосується питання оскарження рішень про відповідальність народного депутата України за порушення норм депутатської етики. Насамперед це відсутність можливості оскарження рішення про відхилення скарги про порушення норм депутатської етики, що з огляду на недосконалість порядку формування та діяльності профільного комітету не може гарантувати невідворотність відповідальності за порушення норм депутатської етики. Крім того, нелогічним є віднесення затвердження порядку оскарження рішень про відповідальність за порушення норм депутатської етики до компетенції профільного комітету, оскільки тут фактично йдеться про оскарження його власних рішень на вищому рівні.

При цьому, згідно Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України від 17.03.2016 р. передбачалось оскарження народними депутатами України своїх покарань саме до профільного комітету. Разом із тим, у разі застосування відповідних стягнень Головою Верховної Ради України (головуючим на засіданні) чи самим комітетом більш оптимальним вбачається оскарження таких стягнень до суб'єкта вищого рівня, яким у даному разі в цілому й виступає парламент.

Сама ж процедура оскарження згідно проекту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. включає лише двохвилинні виступи на пленарному засіданні народного депутата України та представника профільного комітету з наступним голосуванням із даного приводу у парламенті. На нашу думку, відсутність обов'язкової попередньої підготовки цього питання, втім як і можливості його обговорення на пленарному засіданні, істотно знижує потенціал процедури оскарження рішення про відповідальність за порушення норм депутатської етики. Водночас як позитив відзначимо необхідність підтримки подання про скасування рішення про відповідальність за порушення норм депутатської етики не менш як 50 підписами народних депутатів України, що слугуватиме дієвим запобіжником від зловживання можливістю оскарження таких рішень.

Важливе значення очікувано матиме передбачене проектом Етичного кодексу від 30.12.2022 р. оприлюднення звіту про дотримання норм депутатської етики, що серед іншого відображатиме не лише статистичні дані з приводу розгляду відповідних скарг, але й недоліки, виявлені у процесі виконання норм депутатської етики, та пропозиції з їх усунення. Водночас вважаємо недостатньо продуктивним суто опціональне затвердження Верховною Радою України за результатами розгляду даного звіту пропозицій з усунення недоліків, виявлених у процесі виконання норм депутатської етики. Адже обов'язкове затвердження таких пропозицій та їх подальше впровадження сприяли би підвищенню дисципліни та дотриманню норм депутатської етики у Верховній Раді України.

Висновки. Конституційно-правове регулювання забезпечення дотримання правил етичної поведінки народних депутатів України має відповідати очікуванням громадянського суспільства, визначати достатньо чіткі правила та процедури, забезпечувати моніторинг і реальне дотримання норм депутатської етики, утворювати для цього відповідний інституційний механізм.

Основними перевагами проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. є: поширення норм депутатської етики на поведінку народного депутата України у публічному просторі, більш розгорнуте визначення принципів і правил депутатської етики; закріплення системи різнопланових дисциплінарних стягнень превентивного, виховного, матеріального та політичного характеру; відведення провідної ролі у розгляді скарг і застосуванні санкцій за порушення норм депутатської етики профільному парламентському комітету, формування його складу порівню з членів парламентських коаліції та меншості; додаткові гарантії уникнення тиску на працівників апарату парламенту у разі їх звернення зі скаргою про порушення норм депутатської етики; можливість оскарження у парламенті рішення про застосування стягнення; регулярне звітування у Верховній Раді України про дотримання норм депутатської етики.

До суперечностей та недоліків проєкту Етичного кодексу від 30.12.2022 р. можна віднести: неточне та суперечливе формулювання змісту принципів гідності, інклюзивності, відкритості, лідерства та професійності; нерозкритість у правилах депутатської етики змісту принципів лідерства та професіоналізму, вилучення існуючих заборон під час проведення пленарного засідання; не урегульованість парламентського лобізму, відсутність обов'язкового декларування приватних інтересів народних депутатів України; недостатня ефективність окремих дисциплінарних стягнень, відсутність їх градації залежно від тяжкості порушень; абстрактні вимоги до членів комітету, уповноваженого контролювати дотримання норм депутатської етики; право Голови Верховної Ради України одноосібно вирішувати питання застосування найбільш суттєвих стягнень; визначення самостійно профільним комітетом (а не парламентом) порядку

розгляду скарг про порушення норм депутатської етики; ненадання громадянам права подавати скаргу про порушення норм депутатської етики; необов'язковість затвердження парламентом за результатами розгляду звіту про дотримання норм депутатської етики заходів із усунення виявлених недоліків.

Список використаних джерел:

1. Вагіна О. Кодифікація норм депутатської етики в контексті Євроінтеграції України. *Evropsk politick a pr vn diskurz*. 2018. Т. 5. № 2. С. 199–205.
2. Духовна-Кравченко О. С. Взаємозв'язок патріотизму та національної ідеї у становленні сучасної держави: автореф. дис. канд. філософ. наук: 09.00.03. Київ, 2012. 18 с.
3. Етичний кодекс парламентаря: структура, зміст, тематика. Реалії та пропозиції для України. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf.
4. Констанкевич Ю. З. Морально-етичні критерії як конституційна умова формування органів публічної влади в Україні: дис. доктора філософії в галузі знань: 081 «Право». Одеса, 2021. 283 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу): проект Закону України від 30.12.2022 р. № 8327. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1599031>.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
7. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 р. № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.
8. Про Кодекс доброчесної поведінки народних депутатів України: проект Постанови Верховної Ради України від 15.07.2009 р. № 4827. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35847&pf35401=147098>.
9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
10. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
11. Сулова І., Флурі Ф., Бадрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи / за матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій «Соціополіс». Женева – Київ, 2017. 56 с.

12. Шестакова Ю. Дослідження парламентської етики як пошук шляхів удосконалення інституту парламентаризму в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2021. Вип. 35. С. 252–258. URL: <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.35.30>.

REFERENCES:

1. Vahina O. (2018). Kodyfikatsiia norm deputatskoi etyky v konteksti svointehratsii Ukrainy. *Evropeisk politick a pr vn diskurz*. Volls. 5. № 2. pp. 199–205.
2. Dukhovna-Kravchenko O. S. (2012). Vzaiemozviazok patriotyzmu ta natsionalnoi idei u stanovlenni suchasnoi derzhavy: candidate's thesis: 09.00.03. Kyiv.
3. Etychnyi kodeks parlamentaria: struktura, zmist, tematyka. Realii ta propozyitsii dlia Ukrainy. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Code-of-Conduct_Analytical-report.pdf.
4. Konstankevych Yu. Z. (2021). Moralno-etychni kryterii yak konstytutsiina umova formuvannia orhaniv publichnoi vlady v Ukraini: Doctor's thesis: 081 «Pravo». Odesa.
5. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pravyl etychnoi povedinky narodnykh deputativ Ukrainy (Etychnoho kodeksu): proiekt Zakonu Ukrainy vid 30.12.2022 r. № 8327. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1599031>.
6. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2016. № 3. art. 149.
7. Pro zakhody z realizatsii rekomendatsii shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.03.2016 r. № 1035-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016 r. № 14. art. 149.
8. Pro Kodeks dobrochesnoi povedinky narodnykh deputativ Ukrainy: proiekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 15.07.2009 r. № 4827. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35847&pf35401=147098>.
9. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 r. № 1861-VI. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2010. № 12. art. 565.
10. Pro status narodnoho deputata Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17.11.1992 r. № 2790-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1993. № 3. art. 17.
11. Suslova I., Fluri F., Badrak V. (2017). Parlamentska etyka v Ukraini. Realii, potreby, perspektyvy / za materialamy doslidzhennia Tsentru doslidzhen armii, konversii ta rozzbroiennia ta Instytutu sotsialnykh tekhnolohii «Sotsiopolis». Zheneva – Kyiv, 2017.
12. Shestakova Yu. (2021). Doslidzhennia parlamentskoi etyky yak poshuk shliakhiv udoskonalennia instytutu parlamentaryzmu v Ukraini. *Visnyk*

Lvivskoho universytetu. Seriia filosofsko-politologichni studii. Issue 35. pp. 252–258. URL: <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.35.30>

O. I. Zozulia

Ensuring compliance by people's deputies of Ukraine with the rules of ethical behavior (according to the draft Code of Ethics)

***Summary.** The analysis of the provisions of the draft Code of Ethics of December 30, 2022 was performed, also it was determined the content and features of the principles and norms of parliamentary ethics regulated by it and the procedure for bringing a people's deputy of Ukraine to justice for their violation. As well as it was the substantiated priority directions for improving the constitutional and legal bases of ensuring compliance with the rules of ethical behavior of people's deputies of Ukraine. It was established that such legal regulation should meet the expectations of civil society, define sufficiently clear rules and procedures, ensure monitoring and real compliance with the norms of deputy ethics, and create an appropriate institutional mechanism for this.*

The main advantages of the draft Code of Ethics of December 30, 2022 have been determined, which include the extension of the ethics norms to the behavior of the people's deputy of Ukraine in public space, a more detailed definition of the principles and rules of parliamentary ethics, consolidation of multi-faceted disciplinary penalties of preventive, educational, material and political nature. In addition, this is the transfer of the leading role in the consideration of complaints and the application of sanctions for violation of the norms of parliamentary ethics to the specialized parliamentary committee, the formation of its composition equally from members of the parliamentary coalition and the minority. Also, such advantages include guarantees of avoiding pressure on the staff of the parliament in case they file a complaint about the violation of the parliamentary ethics, the possibility of appealing in the parliament the decision on the application of penalties, reporting to the Verkhovna Rada of Ukraine on compliance with the parliamentary ethics.

Contradictions and shortcomings of the draft Code of Ethics of December 30, 2022 were identified, which include the inaccurate and contradictory wording of the content of the principles of dignity, inclusiveness, openness, leadership and professionalism, lack of disclosure of the principles of leadership and professionalism in the rules of deputy ethics, removal of existing prohibitions during holding a plenary session. In addition, it is the lack of regulation of parliamentary lobbying, the absence of mandatory declaration

of private interests of people's deputies of Ukraine, the insufficient effectiveness of some disciplinary sanctions, the absence of their gradation depending on the severity of violations, abstract requirements for members of the profile committee. Also such shortcomings are the right of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine to single-handedly decide on the application of the most significant penalties, the failure to grant citizens the right to file a complaint about violations of the norms of parliamentary ethics, non-obligatory approval by the parliament measures to eliminate deficiencies in compliance with the parliamentary ethics.

Keywords: *deputy ethics, rules of conduct, people's deputies of Ukraine, Code of Ethics, responsibility, penalties*

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-106>

С. Г. Серьогіна, д.ю. н., професор, завідувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

***Анотація.** Стаття присвячена проблемам організації місцевого самоврядування в Україні у період воєнного стану та шляхів його відбудови у повоєнний час. Проаналізовано зміни правового статусу місцевих органів влади у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Розглянуто співвідношення і моделі співпраці військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Розкрито напрямки оптимізації інституту місцевого самоврядування у повоєнний період та шляхи відбудови місцевого рівня територіальної організації влади. Окреслено заходи щодо зміцнення демократичного управління та демократичної участі в системі місцевого самоврядування відповідно до Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова».*

***Ключові слова:** воєнний стан, військова адміністрація, громада, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеве управління*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю аналізу функціонування місцевого самоврядування

ня в складних умовах воєнного стану та окреслення напрямків його відновлення та розвитку у повоєнний період.

Війна Росії проти України спричинила тяжкі наслідки для місцевої економіки, загострила питання стабільності та сталого розвитку регіонів, спровокувала міграційну кризу, призвела до зміни порядку функціонування органів регіональної і місцевої влади. Умови воєнного стану стали випробуванням для місцевого самоврядування нашої держави, адже частина територіальних громад була окупована, деякі опинилися у зоні активних бойових дій. Внаслідок ракетно-бомбових ударів зруйновано величезну кількість об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, що належали до матеріальної основи місцевого самоврядування.

Не зважаючи на ці складні умови, місцеве самоврядування в Україні виконує свої функції достатньо ефективно. Адже муніципальні органи функціонують, надають послуги населенню, підтримують ЗСУ, співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, забезпечують життєдіяльність громади. Величезний обсяг роботи місцевої влади пов'язаний з реєстрацією, розміщенням, наданням допомоги внутрішньо переміщеним особам. В громадах, що були звільнені від окупації, здійснюється відбудова. Представники місцевого самоврядування обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень зазначено, що довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження,

спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану [6 с. 53].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації і діяльності місцевих органів влади в умовах воєнного стану та його вдосконалення після війни знайшла відображення у працях вітчизняних дослідників Бикова О. М., Лазор К. П., Лялюка О. Ю., Миколюка А. В., Пирого І. С., Пирого М. І., Самань В. В. Однак, відбувається постійна зміна, уточнення і доповнення законодавства у цій сфері, що актуалізує дане дослідження.

Мета статті – дослідження специфіки організації місцевого самоврядування в Україні у період воєнного стану та шляхів його відбудови у повоєнний час.

Виклад основного змісту дослідження. Запровадження воєнного стану внесло суттєві зміни у правовий статус місцевих органів влади. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на всій території України на базі місцевих державних адміністрацій було створено обласні та районні військові адміністрації, а голови цих адміністрацій набули статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації визначені як тимчасово діючі державні органи, що забезпечують разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Передбачена можливість утворення військових адміністрацій населених пунктів. Як закріплено у ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, утворюються військові адміністрації населених пунктів. При цьому начальником військової адміні-

страції населеного пункту може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова чи інша особа за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Термін повноважень військових адміністрацій визначений протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану виникнуть визначені законом підстави для призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради, начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати свої повноваження до обрання нового складу відповідних органів місцевого самоврядування, якщо Президент України не прийняв рішення про утворення на цій території військово-цивільної адміністрації.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою в особі військових адміністрації передбачає три режими їх співпраці: 1) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією; 2) спільне управління громадою; 3) розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. [7, с. 119].

На практиці виникали питання щодо можливості функціонування органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Слід зауважити, що згідно ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Тобто, якщо самоврядні органи здатні реалізувати передбачені українським законодавством повноваження, збиратися на сесії, засідання, не здійснили саморозпуск, їх статус як суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб при утворенні військових адміністрацій автоматично не припиняється. Зміни стосуються

обсягу рішень та дій, які вони можуть здійснювати самостійно чи спільно з військовою адміністрацією.

Зокрема, з моменту утворення військової адміністрації населеного пункту усі рішення з питань, передбачених ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» приймає начальник цієї адміністрації, і органи місцевого самоврядування мають виконувати його законні доручення та вимоги з цих питань. Тобто, з моменту утворення військової адміністрації населеного пункту їхні повноваження суворо обмежені ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а самоврядні органи зберігають частину своєї самостійності.

Однак, може виникнути потреба у тимчасовій передачі військової адміністрації населеного пункту усіх функцій місцевого самоврядування на відповідній території. Це, як правило, відбувається при відновленні влади на деокупованих територіях, для забезпечення прав мешканців та забезпечення відновлення влади на тимчасово окупованих територіях, а також на територіях, де ведуться бойові дії. Що цілком обґрунтовано, адже керуваність влади та можливість приймати швидкі рішення у координації з державними органами та військовим командуванням у таких умовах необхідні для зміцнення національної безпеки та оборони [4, с. 38].

У разі виникнення такої ситуації Верховна Рада України за поданням Президента України на підставі ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може прийняти рішення про передачу начальнику військової адміністрації населеного пункту всіх повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови із підпорядкуванням йому апарату сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій відповідної територіальної громади.

Проблемні питання виникали із застосуванням ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якою 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 окупа-

ції 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) [10].

Вказані норми у деяких випадках призвели до гучних дискусій правомірності функціонування районних та обласних рад, суттєвого обмеження прав місцевого самоврядування та неоднозначних рішень начальників військових адміністрацій щодо припинення повноважень самоврядних органів виключно на підставі факту утворення військової адміністрації. Зокрема, розпорядженням начальника Червоноградської районної військової адміністрації № 1 від 24.02.2022 р. були припинені повноваження Червоноградської районної ради Львівської області, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють в її органах [11]. Аналогічне розпорядження про припинення повноважень Стрийської районної ради було прийнято началь-

ником Стрийської районної військової адміністрації № 37 від 11.03.2022 р.

Однак, системне тлумачення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дає змогу зробити висновок, що формування обласних та районних військових адміністрацій не виключає діяльність обласних і районних рад, адже підставами припинення повноважень останніх може бути тимчасова окупація чи оточення адміністративного центру області або ж прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення. До того ж практика свідчить, що у більшості регіонів країни обласні та районні ради виконують свої законодавчо визначені повноваження паралельно з роботою військових адміністрацій, які реалізують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку [6, с. 53].

Додаткові повноваження органів місцевого самоврядування були передбачені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX. Зокрема, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, отримав право, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, ухвалювати рішення щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Крім того, зазначений сільський, селищний, міський голова для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами [2] .

У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова також може затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування.

Міське самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різних криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенню в 2014–2021 роках реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів. Це демонструє, що міське самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням [5, с.72] .

Попри продовження війни, вже сьогодні держава планує як відновлення уражених територій, так і створення умов для

якогомога швидшого повернення в Україну біженців, повернення в місця постійного проживання значної частини вимушених переселенців, відновлення місцевої, регіональної та національної економіки. 21 квітня 2022 року Указом президента України № 266/2022 було утворено «Національну раду з відновлення України від наслідків війни». Йдеться про комплексне відновлення всіх сфер розвитку країни, над стратегією якого працювали понад два десятки профільних робочих груп [12].

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні має ухвалення 9 липня 2022 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» № 2389-IX [3]. Закон передбачає комплексне вдосконалення державної регіональної політики та враховує виклики, які постали перед громадами й регіонами у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації. Досягти цього можна через зміни в ключових аспектах державної регіональної політики — стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку. Значну увагу в документі надано процесу відновлення регіонів і територій. З цією метою запроваджено План відновлення та розвитку регіонів — комплексний документ для відбудови й розвитку регіонів і громад. Його реалізація дасть змогу пришвидшити відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, житлового й громадського призначення, а також забезпечить повернення ВПО.

Нові позиції містять: запровадження трирівневої ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія — регіональні стратегії — стратегії громад; визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення й стимулювання розвитку регіонів: території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку; закріплення за агенціями регіонального розвитку статусу повноправних учасників формування та реалізації державної регіональної політики, розширення переліку їх співзасновників, надання права агенціям здійснювати платні послуги; створення єдиної геоінформаційної

системи, на основі якої в он лайн режимі здійснюватимуть моніторинг та оцінку відновлення й розвитку кожної громади й регіону; визначення державного фонду регіонального розвитку основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, а фонду відновлення та розвитку — основним джерелом відбудови України.

Під час Всесвітнього форуму за демократію у 2022 році у штаб-квартирі Ради Європи у Страсбурзі відбувся діалог високого рівня на тему «Належне демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період» з метою післявоєнного планування відбудови України. Діалог, ініційований на прохання українського парламенту, був організований та фасилітований Генеральним директором Ради Європи з питань демократії та людської гідності, за участі Венеційської комісії, Парламентської асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Учасники конференції високо оцінили досягнення діяльності місцевого самоврядування та децентралізації під час війни. У рамках діалогу учасники обговорили виклики та можливі шляхи забезпечення належного демократичного врядування у післявоєнний період, зосередившись на п'яти ключових сферах: — підвищити ефективність місцевого самоврядування з урахуванням викликів, які виникають під час воєнного стану. Це залежатиме від процесу відновлення України та процесу отримання Україною статусу кандидата в ЄС; — перехід від військової адміністрації до цивільної під час воєнного стану: механізми забезпечення демократичного процесу та безпечного та демократичного виборчого середовища; — можливі шляхи подолання та посилення інституційної спроможності органів управління післявоєнним виборчим процесом; — надання виборчих прав повоєнним громадянам; — оптимізація систем районної адміністрації та вплив на адміністрування районної організації та виборчих процесів [1].

У Плані дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» серед заходів, що ґрунтуються на стандартах Ради Європи і спрямовані на підтримку процесу відбудови та економічного відновлення в Україні ключові

чове місце займають заходи щодо зміцнення демократичного управління та демократичної участі. Зокрема, передбачено необхідність підтримки децентралізації влади та забезпечення інклюзивного формування політики із залученням усіх заінтересованих сторін, зважаючи на Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади; сприяння діалогу між ключовими заінтересованими сторонами в сфері імплементації принципів належного демократичного врядування та шляхів розвитку в післявоєнний період; надання правової допомоги та консультацій загальнодержавним і місцевим органам влади та їхнім національним асоціаціям з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо зміцнення нормативної бази, законів і підзаконних актів, включно з питаннями, пов'язаними з конституційною реформою і конституційними процесами, перерозподілом повноважень, відповідальністю та фінансами на місцевий/регіональний рівень, а також з правовим і адміністративним наглядом, управлінням зі столиці, підзвітністю на місцевому рівні та наданням державних послуг в умовах воєнного стану та в період післявоєнного відновлення.

Крім того, підкреслюється необхідність зміцнення законодавчої бази та практичних інструментів з питань, пов'язаних з організацією та проведенням виборів/референдумів відповідно до європейських стандартів і передової практики, враховуючи післявоєнні проблеми та обмеження; впровадження інклюзивної та прозорої практики громадських консультацій із залученням організацій громадянського суспільства до визначення напрямів реформ, а також розроблення, реалізації та моніторингу реформ під час війни та у післявоєнний період; надання підтримки державним та місцевим органам влади в частині зміцнення наявних або розробки нових нормативних правил, що стосуються участі громадськості і створення сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства; підвищення обізнаності організацій громадянського суспільства щодо механізмів участі та можливостей впливати на розробку та реалізацію рішень і політики на місцевому, регіональному та національному рівнях та зміцнення їхньої спроможності у цій сфері, поси-

люючи їхню роль у громадському контролі; надання підтримки органам місцевого самоврядування в частині розвитку та впровадження програм розбудови сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства [9].

На цілі відновлення України спрямовано зусилля всіх органів публічної влади. Так, 16 травня 2023 року в парламентському Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування відбулось засідання Робочої групи, на якому представники Програми USAID DOBRE представили План дій з розробки Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин), який включає чіткі алгоритми розроблення таких програм. Фахівці Програми вивчили структуру бізнесу, майна, населення і всієї ресурсної бази громад і тому було розпочато розробку пілотних проектів Програм комплексного відновлення у 18 громадах з Кіровоградської, Миколаївської, Харківської і Херсонської областей [8].

При цьому у процесі відбудови України слід забезпечити ключову роль громад, зокрема – у зв'язку з децентралізацією та потребою створити відчуття залученості пересічних членів територіальної громади до цієї відбудови. Громади, як стрижневі учасники цього процесу, мають отримати право приймати участь у вирішенні питань і плануванні процесів відновлення відповідно до визначених пріоритетів. Тому представники влади на місцях повинні забезпечити якісну участь громадськості, зокрема через участь в ухваленні рішень через громадські обговорення / слухання, створення робочих груп за різними напрямками (відбудови приміщень, просторів, оновлення міської інфраструктури, тощо) [6 с. 54]. Врахування інтересів та пропозицій членів територіальних громад до визначення пріоритетних завдань та пошуку рішень просторового розвитку має стати необхідною складовою ефективного планування процесів відбудови.

Висновки. В умовах правового режиму воєнного стану інститут місцевого самоврядування зберіг свій потенціал, а також демократичні засади функціонування. Задля оперативного прийняття рішень в умовах війни були створені тимчасово діючі державні органи – військові адміністрації, що здійснюють

керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку на території областей, районів та населених пунктів (у разі утворення на відповідній території). Органи місцевого самоврядування співпрацюють з військовими адміністраціями, здійснюючи спільне управління громадою або реалізують розширені самоврядні повноваження із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. В окремих випадках (тимчасова окупація, оточення адміністративного центру області, прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення) повноваження органів місцевого самоврядування здійснюють військові адміністрації. У більшості регіонів органи місцевого самоврядування зберегли свою керованість і здатність здійснювати місцеве управління, реалізовувати повноваження, надавати соціальні послуги і здійснювати життєзабезпечення населення.

У повоєнний період органи державної влади і місцевого самоврядування мають здійснити комплекс дій, спрямованих не тільки на відновлення, але й на подальший розвиток і зміцнення місцевого самоврядування, територій та громад. Слід провести конституційну реформу щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування шляхом імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї; удосконалити механізм публічного управління на місцевому та регіональному рівні; посилити інституційну спроможність самоврядних структур; закріпити гарантії та механізми участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення; забезпечити організацію і проведення місцевих виборів відповідно до національного законодавства і європейських виборчих стандартів. Крім того, значна частина завдань, пов'язана із необхідністю комплексного відновлення територій. Для цього потрібно здійснити детальний аналіз всіх втрат, які зазнала територіальна громада за період війни, розробити пропозиції щодо відновлення території, встановити технічні можливості та наявні ресурси, обрати найбільш ефективний варіант відновлення, орієнтований на потреби населення, розробити стратегію майбутнього розвитку.

Список використаних джерел:

1. Добре демократичне врядування є однією з ключових реформ в Україні. *Офіс ради Європи в Україні*. 8–9 листопада 2022 р. Страсбург. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/good-democratic-governance-among-the-key-reforms-for-ukraine>
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 9 липня 2022 року № 2389-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
4. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. Посібник. Міністерство розвитку громад та територій України. 2022. С.5. 38 URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf
5. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67–73.
6. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналітична доповідь. за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf
7. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 77: частина 1. С. 117–123.
8. План дій з розробки «Програми комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України» від 19 травня 2023 р. Комітет Верховної Ради України з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83180.html
9. План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» № CM(2022)187 від 29 листопада 2022 р. Документ затверджено Комітетом міністрів Ради Європи 14 грудня 2022 р. (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL : <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (зі змінами). Законодавство України: база даних. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
11. Розпорядження ЧРВА від 24.02.2022 р. № 1 « Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області. URL :<https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhadministratsii/Chg-rda-1555>
12. Ткачук А., Третяк Ю. Відновлення України. Регіональний аспект. *Дзеркало тижня*. 2022. 10 червня. <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>

REFERENCES :

1. Dobre demokratyczne vriaduvannia ye odniieiu z kluchovykh reform v Ukraini. Ofis rady Yevropy v Ukrainy. 8–9.11.2022 r. Strasburh. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/good-democratic-governance-among-the-key-reforms-for-ukraine>
2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu» vid 12.05.2022 r. № 2259-IX. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
3. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zasad derzhavnoi rehionalnoi polityky ta polityky vidnovlennia rehioniv i terytorii» vid 09.07. 2022 r. № 2389-IX. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
4. Metodichni rekomendatsii shchodo realizatsii viiskovymy administratsiiamy naselenykh punktiv ta yikh posadovymy osobamy okremykh povnovazhen OMS v umovakh voiennoho stanu. Posibnyk. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. 2022. URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf
5. Mykoliuk A. V. (2022). Robota orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas voiennoho stanu. *Tavriiskyi naukovyi visnyk*. № 2.
6. Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu: analitychna dopovid. V. H. Potapenko. (Ed.).(2023). Kyiv: NISD. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiikist-gromad-_1_gotove_0.pdf
7. Pyroha I. S., Pyroha M. I. (2023). Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu, Seriya PRAVO*. Issue 77: part 1.

8. Plan dii z rozrobky «Prohramy kompleksnoho vidnovlennia terytorii (oblastei, terytorialnykh hromad), postrazhdalych vnaslidok zbroinoi ahresii proty Ukrainy» vid 19.05.2023 r. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83180.html
9. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy na 2023–2026 roky «Stiikist, vidnovlennia ta vidbudova» № CM(2022)187 vid 29.11.2022 r. Dokument zatverdzheno Komitetom ministriv Rady Yevropy 14 hrudnia 2022 r. (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL : <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023–2026-ukr/1680aa8282>
10. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 roku № 389-VIII (zi zminamy). Zakonodavstvo Ukrainy: baza danykh. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text>
11. Rozporiadzhennia ChRVA vid 24.02.2022 r. № 1 « Pro prypynennia povnovazhen Chervonohradskoi raionnoi rady Lvivskoi oblasti. URL :<https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhadministratsii/Chg-rda-1555>
12. Tkachuk A., Tretiak Yu. (2022). Vidnovlennia Ukrainy. Rehionalnyi aspekt. Dzerkalo tyzhnia/ 10.06.22. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>

S. H. Serohina

Local Self-Government Under Martial Law and in the Context of Ukraine's Post-War Recovery

Abstract. *The article examines the challenges local self-government in Ukraine is facing during the period of martial law and explores pathways for its recovery in the post-war era. It analyzes the changes in the legal status of local authorities following the imposition of martial law and examines the relationships and collaborative models between military administrations and local self-government bodies.*

The study emphasizes that under martial law, the institute of local self-government has retained its potential and democratic operational principles. To facilitate rapid decision-making during wartime, temporary state bodies – military administrations – were established to oversee defense, public safety, and order in oblasts, districts, and settlements (where applicable). Local self-government bodies collaborate with these military administrations, either through joint community management or by exercising expanded self-governing powers with partial subordination to higher-level military administrations. In certain

circumstances (temporary occupation, encirclement of an oblast administrative center, or by decision of the Verkhovna Rada of Ukraine upon the President's submission), military administrations assume the powers of local self-government bodies. In most regions, local self-government bodies have maintained their manageability and capacity to implement local governance, exercise authority, provide social services, and ensure the vital needs of the population.

The article delineates directions for optimizing local self-government in the post-war period and strategies for recovering the local level of territorial power organization. It outlines measures to strengthen democratic governance and participation in local self-government, in accordance with the Council of Europe's Action Plan for Ukraine 2023–2026: «Resilience, Recovery and Reconstruction.»

The research argues that in the post-war period, state and local self-government bodies must undertake a complex set of actions aimed not only at restoration but also at further development and strengthening of local self-government, territories, and communities. This includes implementing constitutional reform on decentralization of power and local self-government by incorporating provisions of the European Charter of Local Self-Government and its Additional Protocol; improving public administration mechanisms at local and regional levels; enhancing the institutional capacity of self-governing structures; establishing guarantees and mechanisms for public participation in local decision-making; and ensuring the organization and conduct of local elections in compliance with national legislation and European electoral standards.

Furthermore, a significant portion of tasks relates to the comprehensive recovery of territories. This necessitates a detailed analysis of all losses incurred by territorial communities during the war, developing proposals for territorial restoration, assessing technical capabilities and available resources, selecting the most effective recovery option oriented towards population needs, and formulating future development strategies. Considering the interests and proposals of territorial community members in determining priority tasks and seeking solutions for spatial development should be an essential component of effective recovery planning.

Keywords: martial law, military administration, community, civil society, local self-government, local self-government bodies, local governance, recovery

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-123>

І. І. Бодрова, к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-4507-8544

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. *Стаття присвячена аналізу розвитку муніципально-правової політики в Україні у 2022 році та першому півріччі 2023 року. Проаналізовані актуальні напрямки цього виду державної політики крізь призму правового режиму воєнного стану. Визначені окремі особливості та переваги цих напрямків.*

Ключові слова: *воєнний стан, муніципальна політика, місцеве самоврядування, реформа.*

Постановка проблеми. Інститут місцевого самоврядування вважається одним з основних показників розвитку країни на засадах демократичної державності, існування справжнього громадянського суспільства, зацікавленого в утвердженні верховенства права. Практика розвитку місцевого самоврядування його існування в умовах новітньої історії нашої держави, особливо під час повномасштабного вторгнення в Україну, підтвердила прагнення впровадити європейські стандарти та цінності муніципального будівництва, попри виклики воєнного стану.

Це обумовлює необхідність зваженої муніципально-правової політики, яка враховуватиме військові виклики, сприяючи якщо не активному розвитку реформи децентралізації, то принаймні підтримці інституту місцевого самоврядування та створенню передумов його повноцінного відновлення після завершення війни.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам реформування місцевого самоврядування та муніципально-правової політики присвячували свої праці такі вітчизняні наковці, як О. Ю. Лялюк, М. О. Петришина, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник тощо. Водночас виклики воєнного стану обумовлюють необхідність моніторингу та аналізу напрямків муніципально-правової політики з метою вироблення подальших наукових пропозицій по реформуванню вітчизняного інституту місцевого самоврядування. Тому **метою цієї роботи** є виокремлення напрямків муніципально-правової політики 2022 та першої половини 2023 року та аналіз заходів, здійснюваних в межах кожного напрямку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Муніципальну правову політику в доктринальному розумінні розглядають як правову політику, що проводиться спільно органами державної влади, органами місцевого самоврядування та населенням (членами територіальних громад), з метою розвитку місцевого самоврядування [12, с. 173]. Попри те, що з огляду на більш значні можливості державних суб'єктів в регламентації та наявності ресурсів для реалізації окремих напрямків політики вони виступають більш активними суб'єктами, органи місцевого самоврядування та їх асоціації також відіграють важливу роль у формуванні та реалізації муніципально-правової політики. Також однією із останніх тенденцій стало розширення суб'єктного складу за рахунок військових адміністрацій, про що буде зазначено пізніше.

Напрями розвитку муніципальної правової політики України мають безпосередній вплив на розвиток демократичної правової державності, оскільки муніципально-правові політика виступає складовою демократичних перетворень в суспільстві і державі. Як негативний фактор розвитку муніципально-право-

вої політики науковці називають хаотичний та перманентний характер муніципального реформування, що розпочалось фактично з моменту проголошення незалежності. В умовах правового режиму воєнного стану масштабні, передусім, конституційні перетворення у сфері місцевого самоврядування неможливі, проте правотворчий та правозастосовчий напрямки політики отримують розвитку.

Муніципальна політика в умовах воєнного стану ознаменувалася у першу чергу зміною її суб'єктного складу. Відповідно до визначення, наданого в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 воєнний стан є особливим правовим режимом, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування (виділення наше – І. Б.) повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [9]. Тобто визначення, наведене в законі, передбачає активну участь військових адміністрацій, поряд із органами місцевого самоврядування, у впровадженні заходів державної політики, направлених на збереження державності в умовах збройної агресії проти України.

Особливе значення військових адміністрацій підкреслюється не тільки наведеним визначенням воєнного стану, але й в цілому нормами закону, які надають значні повноваження військовим адміністраціям та передбачають можливість заміни останніми органів місцевого самоврядування та виконання значної частини муніципальних функцій. Хоча при цьому військові адміністрації мають законодавчий статус тимчасових державних органів. Водночас, можливі ситуації «співіснування» військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

в межах одного населеного пункту (як приклад можна навести випадок Чернігова, де військова адміністрація була створена відповідно до Указу Президента України № 69/2023 від 07 лютого 2023 року, але органи місцевого самоврядування продовжують функціонувати).

Задля уникнення конфліктних ситуацій між двома підсистемами публічної влади одним із дієвих засобів є створення консультативно-дорадчих органів, як своєрідних майданчиків для обговорення муніципальних проблем. Як приклад можемо навести Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України – консультативно-дорадчий орган, створений главою держави у 2021 році. В умовах воєнного стану цей орган продовжує працювати. Від часу створення Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України було проведено чотири засідання, два з яких під час дії правового режиму воєнного стану: 30 вересня 2021 року, 29 жовтня 2021 року, 27 квітня 2022 року, 04 березня 2023 року. На додачу у травня цього року було застосовано нову організаційну форму роботи – Конгресові слухання на платформі Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України, що стосувались обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» № 8056) [4].

20 травня 2022 року набув чинності Закон України, яким внесені зміни до законодавства щодо здійснення державної влади та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Цим Законом, серед іншого, були внесені зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо врегулювання особливостей нормотворчої та правозастосовної діяльності муніципальних суб'єктів. Серед таких особливостей слід зупинитися на наступних.

По-перше, зупинена дія положень пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». В силу цього усі проекти актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не потребують оприлюднення.

По-друге, зупинене застосовання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Як відзначають експерти, такі обмеження доступу до інформації призвели до того, що розпорядники публічної інформації утримуються від оприлюднення офіційної інформації або навіть видаляють оприлюднену раніше інформацію, мотивуючи це загрозою для життя їхніх працівників і функціонування самого органу влади [5, с. 10], часто зловживаючи цією обставиною. Попри необхідність забезпечення балансу між прозорістю та безпекою, маємо погодитись із думкою експертів, що лише застосування трискладового тесту може стати основою для обмеження доступу до публічної інформації.

По-третє, був істотно розширений предмет одноосібного правозастосування сільським, селищним, міським головою. Так, місцевому голові територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), надані повноваження щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами такого обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та деяких інших об'єктів). Вказані повноваження реалізуються головою з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин.

У період дії воєнного стану місцевий голова також набув повноважень з одноосібного ухвалення рішень щодо 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних

чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами. При цьому такі рішення мають ухвалюватися виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, система яких визначена ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Реалізація вищевказаних повноважень сільського, селищного, міського голови здійснюється у правовій формі – шляхом видання розпоряджень, які за загальними вимогами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо не встановлено пізніший термін. Розпорядження підлягають оприлюдненню у загальному порядку.

По-четверте, на виконання вказаних виняткових одноосібних повноважень сільський, селищний, міський голова отримав право укладати від імені відповідної місцевої ради договори з питань, що належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради. Такі договори не потребують затвердження відповідною радою, якщо строк їх дії не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану, в іншому ж випадку сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану має прийняти рішення про затвердження таких договорів та визначити строк їх дії.

По-п'яте, був істотно посилений державний контроль за виконанням виняткових повноважень місцевого голови. Враховуючи те, що такі повноваження спрямовані на здійснення заходів правового режиму воєнного стану, контроль здійснюється обласними військовими адміністраціями. У разі ж наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою під час реалізації таких повноважень Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту.

Окремої уваги заслуговують особливості правового забезпечення місцевого бюджетного процесу. 3 березня 2022 року

змінами до Бюджетного кодексу України законодавець надав повноваження Кабінету Міністрів України визначати особливості формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях. І вже 11 березня цього ж року Урядом була ухвалена постанова «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», яка запровадила відповідні новації з метою, як зазначено, оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень для забезпечення безперерйного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану.

Серед таких особливостей місцевого бюджетного процесу 2022 року маємо звернути увагу на наступне. До повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад на період воєнного стану передані повноваження щодо внесення змін до ухвалених місцевими радами рішень про місцеві бюджети, перерозподілу видатків бюджету за бюджетними програмами, затвердження місцевих (цільових) програм (внесення до них змін), передачі коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів, розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам. Таким чином представницькі органи територіальних громад фактично були усунені від бюджетного процесу, що значною мірою звузило матеріально-фінансову автономію місцевого самоврядування та розширило сферу державного впливу та контролю.

Говорячи про тенденції розвитку муніципально-правової політики першого півріччя 2023 року, особливо слід відмітити те, що не дивлячись на суб'єктні, компетенційні та матеріально-фінансові обмеження, запроваджені правовою політикою у сфері місцевого самоврядування, муніципальні органи виявляють активну зацікавленість у кооперації і транскордонному співробітництві. .

Особливого значення в складних економічних умовах для нашої країни набуває співробітництво із закордонними партнерами не тільки на міждержавному, але й на локальному рівні. Правову основу такого співробітництва на рівні місцевого само-

врядування становить Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004, згідно з яким транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством [10].

Сьогодні транскордонне співробітництво є один із інструментів розвитку громад на засадах кооперації, що дозволяє подавати спільні заявки для участі в транскордонних програмах, розширювати міжнародну співпрацю та залучати додаткові фінансові ресурси задля реалізації проектів, попри війну. Програма Interreg VI-A NEXT Угорщина Словаччина Румунія Україна 2021–2027 [2], яка є складовою Європейської політики сусідства (англ. *European Neighbourhood Policy*), розпочатої у 2004 році для сприяння стабільності, безпеці та добробуту в сусідніх із ЄС регіонах, як на півдні, так і на сході. Також як приклад можна навести багатовекторну Програму Interreg NEXT Румунія-Україна [11], яка охоплює як питання запобігання ризикам зміни клімату, збереження біорізноманіття природи та зеленої інфраструктури, так і соціальну сферу: інклюзивність та якість освітніх послуг, забезпечення рівного доступу до медичної допомоги, посилення ролі культури тощо.

Однією із найбільш масштабних по кількості залучених партнерів є Дунайська транснаціональна програма 2021–2027, що включає партнерів із Австрії, Боснії і Герцеговини, Болгарії, Хорватії, Чеської Республіки, Німеччини, Угорщини, Молдови, Чорногорії, Румунії, Сербії, Словенії, Словаччини. Програма охоплює чотири пріоритети: а) більш конкурентоздатний та розумний Дунайський регіон, б) більш зелений, низьковуглецевий Дунайський регіон, в) більш соціальний Дунайський регіон, г) покращення управління співпрацею в Дунайському регіоні [1].

Також активізація інструментів транскордонного співробітництва відбувається за рахунок встановлення міжмуніципальної кооперації на рівні окремих територіальних громад. Лише з по-

чатку 2023 року Конотопська громада та громада Мездра (Болгарія) стали побратимами, підписавши відповідну угоду про співпрацю, Львів побратався з хорватським містом Пула-Пола, Чернігів – з французьким містом Реймс, Кам'янець-Подільський – з турецьким Джіханбейлі, Ніжин – з Стейт-Коледж (США) [7], Бердичів та Ченстохова (Польща) уклали договір про співпрацю у різних сферах життєдіяльності [3]. Всього, відповідно до статистичних даних [8], інструментом міжнародного партнерства скористались 356 територіальних громад, які сумарно уклали 1464 договори з територіальними громадами 62 країн світу.

Розвиток міжмуніципального співробітництва на національному рівні був запроваджений Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 та за майже 10 років свого існування він довів свою ефективність та зручність через наявність таких ознак:

- можливість врахування інтересів декількох територіальних громад одночасно;

- можливість забезпечити потреби, які перевищують фінансові можливості територіальних громад, зокрема, по утриманню підприємств, установ, організацій;

- можливість реалізувати вагомі інвестиційні проекти навіть на в невеликих за розміром та ресурсами населених пунктах;

- зручність процедури ініціювання співробітництва та укладання відповідних договорів;

- можливість залучати необмежену кількість суб'єктів до співробітництва, укладаючи як двосторонні, так і багатосторонні угоди;

- оперування строками співробітництва шляхом укладання короткострокових (в межах одного фінансового року) або середнього (до трьох років) чи довгострокових (до п'яти років) угод.

Як позитивний результат таких переваг співробітництва територіальних громад – з кінця 2014 року на початок травня 2023 року укладено 926 договорів, з яких найбільшу кількість (61%) укладено у формі реалізації спільних проєктів, заходів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітни-

цтва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів [6].

Крім того, слід відмітити, що стабільно важливим та значущим напрямком здійснюваної муніципально-правової політики стає вжиття кроків щодо забезпечення післявоєнного відновлення України, що передбачає комплекс заходів організаційного характеру, направлений на створення можливості повноцінного відновлення інституту місцевого самоврядування на тимчасово окупованих чи територіях бойових дій, а також створення передумов для продовження роботи муніципальних суб'єктів у відповідності до норм чинного законодавства.

Висновки. Правовий режим воєнного стану вносить зміни у всі сфери суспільного життя, вимагаючи концентрації ресурсів країни та впливаючи на правотворчість та правозастосування. В цих умовах ефективна муніципально-правова політики є вкрай важливою для збереження демократичних засад державності поряд із забезпеченням обороноздатності країни, соціального захисту населення, запобігання руйнації економіки, що об'єктивно вимагає певної централізації влади.

Не заперечуючи важливість заходів особливого правового режиму воєнного стану маємо наголосити: належне функціонування органів місцевого самоврядування територіальних громад поряд із створеними військовими адміністраціями вимагає опрацювання обґрунтованої та зваженої правової моделі, яка має не порушувати усталені гарантії місцевого самоврядування, а консолідувати усі наявні муніципальні, державні, громадські ресурси на досягнення спільної мети. Це вимагає:

врегулювати законами України особливості порядку діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (у тому числі щодо дистанційної форми проведення засідань представницьких та інших колегіальних органів),

усунути наявні колізії і прогалини правового регулювання у даній сфері,

відновити правосуб'єктність органів місцевого самоврядування у соціально-економічній, бюджетно-фінансовій, природо-ресурсній та іншій сферах, яка зазнала істотного звуження,

поновити повноваження місцевих рад на тих територіях, які не перебувають в зоні бойових дій,

надати додаткові можливості щодо участі органів місцевого самоврядування в процесі відбудови територій, що постраждали внаслідок воєнних дій, в інвестиційних проектах, щодо залучення матеріально-фінансових ресурсів для відновлення територій тощо.

Це засвідчуватиме прагнення не тільки зберегти інститут місцевого самоврядування, але й забезпечити його розвиток в подальшому, на етапі післявоєнного відновлення України.

Список використаних джерел :

1. Danube Region Programme. Budapest. Hungary. URL: <https://interreg-danube.eu/what-we-finance>
2. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI cross-border Cooperation Programme 2014–2020. Hungary. 04.10.2023 г. URL: <https://huskroua-cbc.eu/>
3. Бердичів підписав Угоду про співпрацю з містом Ченстохова. *Децентралізація*. 25.05.2023 р. URL: <https://decentralization.ua/news/16637?page=3%20https://decentralization.ua/news/16630?page=>
4. Діяльність ОМС та військових адміністрацій у період дії воєнного стану – на перших Конгресових слуханнях обговорили законопроект № 8056. *Децентралізація*. 16.05.2023 р. URL: <https://decentralization.ua/news/16590?page=6>
5. Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів / Кабанов О. М., Олексіюк Т. О. за заг. ред. Алюшиної Н. О. та Лубінця Д. В. Київ: ВАІТЕ, 2023. 144 с. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-10/undp-ua-handbook-on-access-to-information.pdf>
6. Експерти проаналізували реєстр договорів про міжмуніципальне співробітництво і надали рекомендації громадам. *Децентралізація*. 11.05.2023 р. URL: <https://decentralization.ua/news/16570?page=7>
7. Конотоп і Мездра спільно працюватимуть над розвитком своїх територій. *Децентралізація*. 11.05.2023 р. URL: <https://decentralization.ua/news/16562?page=7>
8. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.ua/mainmonitoring>
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

10. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 45, ст. 499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>
11. Програма Interreg NEXT Румунія-Україна. URL: <https://ro-ua.net/ua/2021-2027-ua>
12. Хван Р. М. Муніципальна політика держави: онтологічні та нормативні підходи до визначення елементного складую. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 173–179. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/368/349/>

REFERENCES :

1. Danube Region Programme. Budapest. Hungary. URL: <https://interreg-danube.eu/what-we-finance>
2. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI cross-border Cooperation Programme 2014–2020. Hungary. 04.10.2023 r. URL: <https://huskroua-cbc.eu/>
3. Berdychiv pidpysav Uhodu pro spivpratsiu z mistom Chenstokhova. *Detsentralizatsiia*. 25.05.2023 r. URL: <https://decentralization.ua/news/16637?page=3%20https://decentralization.ua/news/16630?page=>
4. Diialnist OMS ta viiskovykh administratsii u period dii voiennoho stanu – na pershykh Konhresovykh slukhanniakh obhovoryly zakonoproekt № 8056. *Detsentralizatsiia*. 16.05.2023 r. URL: <https://decentralization.ua/news/16590?page=6>
5. Dostup do publichnoi informatsii dlia derzhavnykh sluzhbovtziv i sluzhbovtziv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: navchalno-metodychnyi posibnyk dlia treneriv. Kabanov O. M., Oleksiuk T. O., Aliushynoi N. O., Lubintsia D. V. (Eds.). (2023). Kyiv: VAITE. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-10/undp-ua-handbook-on-access-to-information.pdf>
6. Eksperty proanalizuvaly reiestr dohovoriv pro mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo i nadaly rekomendatsii hromadam. *Detsentralizatsiia*. 11.05.2023 r. URL: <https://decentralization.ua/news/16570?page=7>
7. Konotop i Mezdra spilno pratsiuvatymut nad rozvytkom svoikh terytorii. *Detsentralizatsiia*. 11.05.2023 r. URL: <https://decentralization.ua/news/16562?page=7>
8. Monitorynh reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady. URL: <https://decentralization.ua/mainmonitoring>
9. Pro pravovy rehym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2015, № 28, art. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
10. Pro transkordonne spivrobitnytstvo: Zakon Ukrainy vid 24.06.2004 № 1861-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2004, № 45, art. 499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>

11. Prohrama Interreg NEXT Rumuniia-Ukraina. URL: <https://ro-ua.net/ua/2021–2027-ua>
12. Khvan R. M. (2020). Munitsypalna polityka derzhavy: ontolohichni ta normatyvni pidkhody do vyznachennia elementnoho skladuiu. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 2. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/download/368/349/>

I. I. Bodrova

Municipal Legal Policy of Ukraine Under Martial Law

Abstract. *This article analyzes the development of municipal legal policy in Ukraine during 2022 and the first half of 2023. It examines current directions of this type of state policy through the lens of the martial law regime. Certain features and advantages of these directions are identified.*

The institute of local self-government is considered one of the primary indicators of a country's development based on democratic statehood and the existence of a genuine civil society committed to upholding the rule of law. The practice of local self-government development in our state's recent history, especially during the full-scale invasion of Ukraine, has confirmed the aspiration to implement European standards and values of municipal construction, despite the challenges of martial law.

This necessitates a balanced municipal legal policy that takes into account military challenges, promoting, if not active development of decentralization reform, then at least support for the institution of local self-government and creating prerequisites for its full restoration after the war. The purpose of this article is to identify the directions of municipal legal policy in 2022 and the first half of 2023 and to analyze the measures implemented within each direction.

The legal regime of martial law introduces changes in all spheres of public life, requiring concentration of the country's resources and affecting lawmaking and law enforcement. Under these conditions, effective municipal legal policy is crucial for preserving the democratic foundations of statehood alongside ensuring the country's defense capabilities, social protection of the population, and preventing economic destruction, which objectively requires some centralization of power.

While acknowledging the importance of special legal measures under martial law, we must emphasize: the proper functioning of local self-government bodies of territorial communities alongside the established military administrations requires the development of a well-founded and balanced legal model. This model

should not violate the established guarantees of local self-government but consolidate all available municipal, state, and public resources to achieve a common goal. This requires:

regulating by Ukrainian laws the specifics of local self-government bodies' activities under martial law (including remote meetings of representative and other collegial bodies),

eliminating existing conflicts and gaps in legal regulation in this area,

restoring the legal personality of local self-government bodies in socio-economic, budgetary-financial, natural resource, and other areas, which has been significantly narrowed,

reinstating the powers of local councils in territories not in the combat zone,

providing additional opportunities for local self-government bodies to participate in the reconstruction of territories affected by military actions, in investment projects, and in attracting material and financial resources for territorial recovery.

This will demonstrate the intent to not only to preserve the institution of local self-government but also to ensure its development in the future, at the stage of post-war reconstruction of Ukraine.

Keywords: *martial law, municipal policy, local self-government, reform*

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-137>

О. Ю. Лялюк, к. ю. н., завідувач відділом конституційно-правових проблем НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

***Анотація :** У статті розглядаються проблемні питання участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні національної безпеки України. Доводиться правова можливість останніх брати участь у механізмі забезпечення національної безпеки, аналізується система повноважень, які здійснюють різні органи місцевого самоврядування у сфері національної безпеки, розглядаються ключові аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування у разі вчинення ними порушень. Наводяться ключові проблеми функціонування органів місцевого самоврядування в цій сфері та шляхи їх подолання.*

***Ключові слова:** національна безпека України, територіальна цілісність, місцеве самоврядування*

Проблематика статті. Проблеми національної безпеки завжди відігравали ключову роль в процесі функціонування

будь-якої держави. Ці питання безпосередньо впливають на політику держави в різних сферах – правовій, економічній, соціальній тощо, оскільки пов'язані із забезпеченням державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Реалізація цієї політики має значення не лише на загальнодержавному рівні, а й на місцевому, що вимагає безпосереднього залучення до цього процесу органів місцевого самоврядування. Саме останні виступають головним джерелом влади на рівні сіл, селищ та міст, вони виконують важливі повноваження з вирішення питань місцевого значення, чим безпосередньо залучаються в механізм забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності.

Аналіз останніх публікацій. Проблематиці національної безпеки України, її сутності та механізму реалізації приділяли увагу значна кількість вчених. Особливо це питання актуалізувалось після 2014 року, коли відбулась анексія Автономної Республіки Крим, чим було порушено державний суверенітет та територіальну цілісність України. До числі науковців, що досліджували дану проблематику належать В. О. Антонов [1], В. Ю. Богданович [2], О. Гончаренко [4], О. Г. Данільян [6], В. О. Косевцов [9], В. А. Ліпкан [10] та інші. Однак роль органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення національної безпеки досліджено недостатньо. Можна виділити лише декілька праць, присвячених функціонуванню органів місцевого самоврядування в цій сфері. Це роботи Фараджова Ш. Я., Демиденко В. О. [7], Гончаренко Г. [5] та деяких інших вчених.

Питання забезпечення національної безпеки України, її територіальної цілісності та державного суверенітету залишаються актуальними і зараз, коли збройна агресія Росії спрямована на порушення цих ключових засад конституційного ладу. Військовий опір агресору пов'язаний із застосуванням різних форм забезпечення національної безпеки України, активізував спротив та злагоджену діяльність як держави, так і всіх інститутів громадянського суспільства. Особливе місце в цьому процесі відводиться суб'єктам місцевого самоврядування, які здатні оперативно вирішувати питання національної безпеки на підвідомчих їм територіях, мобілізувати зусилля для боротьби

з агресором. Але на практиці виявляються певні складнощі щодо досягнення загальної мети національної безпеки в роботі органів місцевого самоврядування, правового, фінансового, організаційного та іншого характеру.

Тому **метою цієї статті** є аналіз сутності національної безпеки, її правового регулювання в Україні, характеристика механізму її забезпечення в аспекті функціонування органів місцевого самоврядування, визначення ролі та місця останніх у цьому механізмі, характеристика їх повноважень у визначеній сфері, а також опрацювання пропозицій щодо покращення діяльності органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу.

Сутність й механізм національної безпеки та територіальної цілісності.

Механізм забезпечення національної безпеки є багато-аспектним правовим явищем, і включає в себе суб'єктів, що мають повноваження у сфері національної безпеки, підстави для застосування таких повноважень, конкретні об'єкти національної безпеки, що зазнають впливу в результаті реалізації повноважень, види та міра відповідальності за нездійснення повноважень. На думку авторів підручника глобальна та національна безпека Складовими (елементами) системи національної безпеки є: (1) суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ); (2) об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави); (3) сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які орієнтуються на захист національних інтересів); (4) масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту на-

ціональних інтересів; (5) національні джерела та суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів; (6) множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо)[3, с.128].

Сутність поняття «національна безпека» є вирішальним для визначення ролі органів місцевого самоврядування в цій сфері. Дане поняття широко розглядалось в науці, а також отримало правове закріплення.

Стаття 17 Конституції України визначає, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Так, Закон України «Про національну безпеку України» розглядає національну безпеку України як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [11].

З такого законодавчого визначення випливає, що всі перераховані об'єкти національної безпеки об'єднуються загальною категорією «національні інтереси України». При цьому вказане визначення не містить вичерпного переліку об'єктів національної безпеки України, зазначаючи, що крім державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу існують інші національні інтереси. Фактично таким формулюванням законодавець ототожнює поняття «національна безпека України» та «національні інтереси України». При цьому, чітко не вказується перелік тих об'єктів, що захищаються правом і які відносяться до національної безпеки чи до національних інтересів України.

Водночас, у ч.1 ст. 1 вказаного Закону наводиться визначення поняття «національні інтереси України», як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний

демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Згідно Конституції України (ст.18) формою забезпечення національних інтересів і безпеки України виступає її зовнішньополітична діяльність.

Крім того, в Основному законі поняття «національна безпека» згадується у ст. 32, згідно якої допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди лише в інтересах національної безпеки. Крім того, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку (ст.34).

Поряд з поняттям «національна безпека» вказаний закон закріплює поняття «громадська безпека і порядок», при визначенні якого встановлює перелік суб'єктів, які спрямовують свою діяльність на її забезпечення. До числа таких суб'єктів віднесені сили безпеки, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та громадськість.

У зв'язку з цим виникає питання щодо співвідношення понять «національної безпеки» та «громадської безпеки та порядку». На наш погляд, ці категорії співвідносяться як родові та видові поняття, в якому національна безпека виступає родовою категорією. Такий підхід цілком відображає ключову роль органів місцевого самоврядування, які в цьому процесі забезпечують насамперед громадську безпеку і порядок і через їх забезпечення впливають на рівень національної безпеки в державі.

Суб'єкти забезпечення національної безпеки України

Особливе значення в механізмі забезпечення національної безпеки посідає суб'єктний склад. У зв'язку з цим виникає питання щодо належності органів місцевого самоврядування до кола суб'єктів, що забезпечують національну безпеку України. Згідно із Законом «Про національну безпеку України» органи місцевого самоврядування є суб'єктами забезпечення «громадської безпеки і порядку». У зв'язку з цим, виникає питання чи відноситься вказана сфера до Національної безпеки. Крім того, органи місцевого самоврядування є елементом цивільно-

го контролю (ст.8 Закону). Водночас, згідно ст. 12 Закону органи місцевого самоврядування не належать до сектору безпеки і оборони. Втім, ст.12 закріплює, що вони здійснюють функції із забезпечення національної безпеки, не називаючи переліку таких функцій. Водночас, координація роботи органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки цілком покладена на Міністерство оборони. Такий законодавчий підхід дає змогу віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів здійснення національної безпеки України.

При цьому, органи місцевого самоврядування є узагальнюючим поняттям, тому важливо встановити, які саме органи місцевого самоврядування належать до кола суб'єктів реалізації повноважень у сфері Національної безпеки України. До системи органів місцевого самоврядування, враховуючи функціональне розмежування повноважень ми відносимо представницькі органи та виконавчі органи. До кола перших належать місцеві ради (сільські, селищні, міські, районні, обласні) та органи самоорганізації населення. До числа других – виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та інші їхні виконавчі органи. Зробити висновок про належність тих чи інших до числа суб'єктів забезпечення національної безпеки, можна шляхом аналізу їх повноважень.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки

Досліджуючи питання повноважень органів місцевого самоврядування в системі національної безпеки, Ш. Я. Фараджов стверджує, що в управлінні сектором безпеки України можуть взяти участь відповідні територіальні громади, відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи [12].

При цьому науковець вважає, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки слід відносити весь перелік питань місцевого значення, вирішення яких знаходиться у повноваженнях органів місцевого самоврядування, відповідно до закону входить життєзабезпечення та безпека життєдіяльності, а також прийняття заходів щодо забезпечення вищого рівня якості життя.

На наш погляд, з таким підходом не можна погодитись з деяких причин. Насамперед, предметна підвідомчість органів місцевого самоврядування свідчить про те, що там є різні за характером повноваження.

Враховуючи, що національні інтереси України уявляють собою життєво важливі інтереси людини, реалізація яких забезпечує державний суверенітет (верховенство держави на своїй території і незалежність у міжнародних відносинах), ключовим фактором ідентифікації повноважень місцевого самоврядування у сфері національної безпеки буде саме їх спрямованість на забезпечення державного суверенітету, прогресивний демократичний розвиток держави та безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Перераховані чинники слід розглядати комплексно, в контексті національної безпеки і не відмежовувати їх один від іншого.

Тому існують позиції вчених, які виокремлюють та окремо розглядають різні види безпеки — економічну, гуманітарну, екологічну, інформаційну тощо, з яких складається більш загальне поняття — національна безпека[8].

Водночас, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить досить розгалужену систему повноважень органів місцевого самоврядування, які можна віднести до сфери національної безпеки і які прямо чи опосередковано спрямовані на забезпечення державного суверенітету.

У цілому система таких повноважень окреслена у ч. 2 ст. 8 Закону «Про національну безпеку України», яка закріплює, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України:

- 1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

- 2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

4) інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

У межах цих визначених повноважень визначаються повноваження і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Ключові повноваження в цій сфері належать місцевим радам, оскільки виключно вони можуть їх реалізувати і ці повноваження не можуть бути передані чи делеговані будь-якому іншому органу. На думку законодавця найбільш важливими такими повноваженнями, які вирішуються радою є:

40) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

45¹⁾ визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки.

Низка повноважень у сфері національної безпеки закріплена в Законі за виконавчими органами рад. Зокрема, це повноваження у галузі оборонної роботи. Водночас, слід звернути увагу, що всі ці повноваження є делегованими державою. Крім того, згідно п.9 ст.36 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» підготовка і подання відповідним районним/обласним радам пропозицій до цільових місцевих програм підготовки територіальної оборони та підготовки населення України до участі в русі національного спротиву та участь в організації їх виконання. В цьому повноваженні привертає увагу те, що не

будучи виконавчими органами районних та обласних рад, функціонуючи з дотриманням принципу організаційної самостійності, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад залучаються до «обслуговування» районних/обласних рад, розробляючи для них пропозиції.

Окремий блок повноважень виконавчих органів рад міститься у ст. 36¹ і пов'язані з організацією та забезпеченням цивільного захисту.

Водночас, органи місцевого самоврядування мають значну кількість повноважень, що пов'язані із забезпеченням належного екологічного середовища, забезпеченням нормального розвитку та здоров'я населення тощо. У зв'язку з цим виникають питання щодо того, чи можна вважати такі повноваження повноваженнями у сфері національної безпеки. На нашу думку, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки є найважливішими в системі повноважень і пов'язані із превентивними діями щодо забезпечення правопорядку на місцевому рівні та опосередковано впливають на територіальну цілісність України та суверенітет.

Важливе значення в механізмі забезпечення національної безпеки України з боку органів місцевого самоврядування має встановлення їх відповідальності. Саме вона є стимулюючим чинником до здійснення покладених на орган місцевого самоврядування повноважень у сфері національної безпеки. Загальні засади відповідальності органів місцевого самоврядування визначені у ст. 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Але механізм притягнення суб'єктів місцевого самоврядування до відповідальності, що встановлений у вказаних нормах є досить складним і не має спеціального спрямування щодо притягнення до відповідальності у випадку порушення органом місцевого самоврядування засад територіальної цілісності та державного суверенітету.

Тому слід враховувати, що відповідальність органу місцевого самоврядування має наступати у випадку порушення самим органом засад національної безпеки – прийняття рішень з порушенням територіальної цілісності або державного суверенітету України. В умовах воєнного стану в Україні ці питання вирішити

достатньо просто, що передбачено в Законі «Про правовий режим воєнного стану». Але відповідні адекватні діям органів місцевого самоврядування вимоги, мають бути упроваджені також у мирний час. Такі положення пропонувалось умістити в текст Конституції України, закріпивши можливість запровадження прямого державного управління на таких територіях, де органи місцевого самоврядування здійснили порушення.

Висновки. На сьогодні перед органами місцевого самоврядування стоїть низка проблем, які потребують вирішення для покращення їх функціонування у сфері національної безпеки. Насамперед, це проблеми:

1. Оптимізації законодавства, що регулює повноваження органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки шляхом їх систематизації у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Забезпечення інституційного розвитку місцевого самоврядування у напрямку покращення реалізації повноважень у сфері національної безпеки шляхом закріплення можливості органів місцевого самоврядування формувати необхідні управлінські структури в цій сфері.

3. Забезпечення інституційної спроможності районних та обласних рад розробляти та приймати рішення у сфері національної безпеки, передбачивши можливість формувати ними власну систему виконавчих органів.

4. Відсутності повноцінної самостійності органів місцевого самоврядування в реалізації повноважень. Останні здійснюють переважно делеговані державою повноваження в цій сфері. Крім того, здійснення повноважень перебуває під постійним контролем з боку органів державної влади. У зв'язку з цим виникає сприйняття певної недовіри до органів місцевого самоврядування, сумніви в їх можливостях самостійно чинити повноваження на користь національної безпеки.

5. Відсутність етичних правил і норм, які б забезпечували добір до службовців місцевого самоврядування виключно патріотично налаштованих професійних осіб.

6. Фінансування органів місцевого самоврядування, недостатність якого може призвести до неможливості виконання

обов'язків, пов'язаних зі збереженням територіальної цілісності та забезпеченням національної безпеки.

7. Неефективність взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами влади, що може призвести до труднощів у вирішенні питань, що стосуються національної безпеки та територіальної цілісності.

8. Недостатня участь громадян у процесі здійснення місцевого самоврядування, що може призвести до недостатньої уваги до питань, що стосуються національної безпеки та територіальної цілісності.

Список використаних джерел :

1. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія. Київ, 2017. 576 с.
2. Богданович В. Ю. Воєнна безпека України: методологія дослідження та шляхи забезпечення. Київ: Тиракс, 2003. 322 с.
3. Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол. : В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук та ін. / за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
4. Гончаренко Г. Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектору безпеки України. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 5. С.127—131.
5. Гончаренко О., Джангужин Р., Лисищин Е. Громадянський контроль і система національної безпеки. *Національна безпека України*. 2003. № 1. С. 39—46.
6. Данілян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І. Національна безпека України: структура та напрями реалізації: навч. посіб. Харків: Фолю, 2002. 285 с.
7. Демиденко В. О. Конституційно-правові засади забезпечення національної безпеки України муніципальною владою. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави. Харків, 2018. С. 47—49
8. Забезпечення національної безпеки за основними напрямками життєдіяльності України: навчальний посібник: у 2-х ч.: Ч. І. В. А. Омельчук, М. П. Стрельбицький, С. Г. Гордієнко та ін.; за заг. ред. А. М. Кислого і М. П. Стрельбицького. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 304 с.
9. Косевцов В. О. Національна безпека України (теорія, реальність, прогноз): монографія. Київ: Статсанга, 2000. 80 с.
10. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія. Київ: Текст, 2003. 600 с.

11. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. (BBP). 2018. № 31. ст. 241
12. Фараджов Ш. Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 6. С.111.

REFERENCES :

1. Antonov V. O. (2017). *Konstytutsiino-pravovi zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia*. Kyiv.
2. Bohdanovych V. Yu. (2003). *Voienna bezpeka Ukrainy: metodolohiia doslidzhennia ta shliakhy zabezpechennia*. Kyiv: Tyraks.
3. Abramov V. I., Sytnyk H. P., Smolianiuk V. F. (2016). *Hlobalna ta natsionalna bezpeka*. Sytnyk H. P. (Ed.). Kyiv : NADU.
4. Honcharenko O., Dzhanhuzhyn R., Lysyshchyn E. (2003). *Hromadianskyi kontrol i systema natsionalnoi bezpeky. Natsionalna bezpeka Ukrainy*. № 1.
5. Honcharenko H. (2020). *Povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak subiektiv upravlinnia sektoru bezpeky Ukrainy. Administratyvne pravo i protses*. № 5.
6. Danilian O. H., Dzoban O. P., Panov M. I. (2002). *Natsionalna bezpeka Ukrainy: struktura ta napriamy realizatsii*. Kharkiv: Folio.
7. Demydenko V. O. (2018). *Konstytutsiino-pravovi zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy munitsypalnoiu vladoiu. Suchasni problemy pravovoho, ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku derzhavy*. Kharkiv.
8. Omelchuk V. A., Strelbytskyi M. P., Hordiienko S. H. (2021). *Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky za osnovnymy napriamamy zhyttiediiialnosti Ukrainy. 2-part.: Part.I.; Kysluy A. M., Strelbytskiy M. P. (Eds.)*. Kyiv : Mizhrehionalna Akademiia upravlinnia personalom.
9. Kosevtsov V. O. (2000). *Natsionalna bezpeka Ukrainy (teoriia, realnist, prohnolz)*. Kyiv: Statsanha.
10. Lipkan V. A. (2003). *Teoretychni osnovy ta elementy natsionalnoi bezpeky Ukrainy*. Kyiv: Tekst.
11. *Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.07.2018 r. № 2469-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2018. № 31. art.241
12. Faradzhov Sh. Ya. (2021). *Povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi natsionalnoi bezpeky. Investitsii: praktyka ta dosvid*. № 6.

O. Yu. Lialiuk

Problems of functioning of local government bodies as subjects of ensuring national security and territorial integrity of Ukraine

Summary : The article analyzes the functioning of local self-government bodies in the context of ensuring national security of Ukraine. Particular attention

is paid to the analysis of the essence of national security, the legal consolidation of this concept, its correlation with such categories as national interests of Ukraine, public safety and order. The article examines the problematic issues of participation of local self-government bodies in ensuring national security of Ukraine, analyzes their place in the mechanism of ensuring national security of Ukraine. The author proves the legal possibility of the latter to participate in the mechanism of ensuring national security. In addition, the author analyzes the system of powers exercised by various local self-government bodies in the field of national security. In particular, these are the powers to ensure fire safety, health and sanitary safety on their territory, and to ensure security during mass events, sports competitions and other events. In addition, local governments have powers in the field of ecology and environmental safety. They are responsible for ensuring the purity of air and water on their territory, as well as for detecting and preventing pollution of local water and air sources. Local governments also have powers in the area of civil defense and protection of the population from emergencies. They are responsible for the development and implementation of civil protection plans on their territory, as well as for organizing assistance to the population during emergencies, such as natural disasters, man-made disasters and other events. Local governments also have their own powers in the area of security and defense. In particular, they ensure interaction with military units located on their territory and assist in ensuring their activities. In addition, local governments help ensure security in local cultural, educational and healthcare institutions. One of the important tasks of local governments is to prevent terrorism and ensure security in public places. At the same time, the article discusses the key aspects of liability of local self-government bodies in case of violations. The key problems of functioning of local self-government bodies in this area and ways to overcome them are presented.

Keywords: national security of Ukraine, territorial integrity, local self-government

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-150>

М. О. Петришина, к. ю. н., доцентка, старший науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID :0000-0002-5702-0112

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОДНІЄЇ З КЛЮЧОВИХ ПЕРЕДУМОВ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

***Анотація.** Стаття присвячена проблемним питанням, пов'язаним з особливостями формування муніципально-правової політики в умовах воєнного стану, а також у повоєнний період. Йдеться про виклики, що існували до моменту повномасштабного вторгнення, а також ті, що спровоковані війною. Незважаючи на постійні обстріли мирного населення, втрати ресурсної бази та руйнування інфраструктури, знищення промислового та іншого потенціалу південних та східних регіонів, а також низку інших тяжких обставин, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, інші суб'єкти продовжують вести роботу у напрямку постійної ліквідації наслідків, попередження нових загроз, а також розробки стратегій, планів повоєнного відновлення територій. Аналіз чинно-*

го законодавства у зазначеній сфері, а також проєктів законодавчих змін свідчить про інтерес суспільства і держави до цих проблем.

Ключові слова: органи та посадові особи місцевого самоврядування, муніципально-правова політика, воєнний стан, повоєнне відновлення.

Постановка проблеми. Зміна ролі і значення місцевого самоврядування відбувається через усвідомлення того факту, що без спроможного та активного місцевого самоврядування неможливо забезпечити нормальне функціонування та розвиток сучасної демократичної держави. Це стає причиною формування не лише муніципальної політики держави як такої, а й уможливорює перехід до формування муніципально-правової політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю.

Специфіка муніципально-правової політики полягає в тому, що вона, з одного боку, є найбільш наближеною до місця проживання громадян, а відтак і до їх повсякденних потреб та інтересів, а з другого — має комплексний характер, оскільки саме такими є питання місцевого значення. Муніципально-правова політика спрямована на розробку юридичних алгоритмів вирішення проблем, з якими стикаються громади та обрані ними органи влади, способів розв'язання колізій і виходу з криз, механізмів, які повинні працювати на випередження [11, С. 132].

Під час дії воєнного стану та у повоєнний період умови та виклики при формуванні та реалізації муніципально-правової політики змінюються. При цьому, її важливість лише зростає. Так, під час дії воєнного стану та у повоєнний період при формуванні та реалізації муніципально-правової політики повинні враховуватися особливості ситуації, з якою стикається місцеве населення і місцева влада. Передусім, йдеться про питання забезпечення безпеки, захисту прав і свобод людей, відновлення нормального життя після війни, а також розв'язання соціально-економічних проблем, що виникли внаслідок війни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розробки та реалізації муніципально-правової політики в Україні сьогодні набувають особливої ваги. При цьому, означені проблемні питання характеризується недостатнім рівнем наукового

обґрунтування, а також суттєвими розбіжностями її концептуалізації в нормативних документах різної юридичної сили та реалізації на різних рівнях публічної влади. Слід відзначити, що окремим аспектам формування та реалізації муніципально-правової політики були присвячені праці О. О. Ахмедова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, П. М. Любченка, С. Г. Серьогіної, Р. В. Хвана та ін.

Зважаючи на означене, **метою статті** є розгляд муніципально-правової політики з урахуванням її впливу на стабільність, розвиток та демократію на місцевому рівні під час дії воєнного стану та у повоєнний період. Адже муніципально-правова політика є ключовим інструментом для створення сприятливого середовища для громадян та влади, спрямованого на нормалізацію життя і відновлення, розвиток і процвітання на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість формування муніципально-правової політики в Україні під час воєнного стану і післявоєнного періоду відбудови та відновлення регіонів і країни в цілому не може бути переоцінена. Муніципально-правова політика відіграє ключову роль у забезпеченні стабільності, відновленні і підтриманні правопорядку, а також забезпеченні мінімально необхідного та поступового підвищення якості життя громадян в особливий період.

Під час воєнного стану муніципально-правова політика характеризується низкою особливостей. Першочерговим завданням є захист прав і свобод громадян в особливий період. Йдеться про безпеку і захист прав громадян, зокрема, у разі переміщення (у т. ч. евакуації) населення із зони активних бойових дій, тимчасово окупованих територій, забезпечення потреб вимушених переселенців, допомога постраждалим тощо.

Критично важливою є мобілізація ресурсів під час війни. Так, органи місцевого самоврядування можуть відігравати важливу роль у мобілізації необхідних ресурсів для забезпечення військових цілей, громадського правопорядку та безпеки на територіях населених пунктів.

У зв'язку з означеними вище завданнями може йтися і про забезпечення легальності. Інструменти муніципально-правової

політики можуть бути використані з метою забезпечення додержання законів і порядку навіть у непростих умовах воєнного стану, зокрема, й забезпечуючи і підтримуючи рівень довіри громадян до влади.

Муніципально-правова політика може відігравати одну з ключових ролей у період післявоєнної відбудови та відновлення. Йдеться про різні напрями та цілі. До першочергових можна віднести питання реконструкції і розвитку інфраструктури. Адже, виходячи з їх основного призначення, повноважень та сфер відання, саме органи місцевого самоврядування здатні забезпечити розбудову та відновлення інфраструктури, яка була пошкоджена під час війни. Це стосується житлового фонду, доріг, енергетичних мереж, закладів освіти та охорони здоров'я тощо. Звичайно це не означає, що весь тягар лягає на плечі місцевого самоврядування. Навпаки, органи місцевого самоврядування повинні керувати проектом з відбудови конкретних територій (від оцінки пошкоджень, розробки стратегій, конкретних проектів, залучення інвесторів / донорів, забезпечення участі у процесі прийняття важливих рішень членів відповідних громад, до організації проведення і оцінки виконаних робіт тощо).

Для розвитку територій вкрай необхідною є підтримка і розвиток підприємництва. Органи місцевого самоврядування можуть забезпечити створення сприятливих умов для ведення бізнесу на території громади, що сприятиме забезпеченню робочих місць для населення, розвитку відповідних територій, що, у свою чергу, сприятиме відновленню економіки країни в цілому.

Як під час війни, так і у післявоєнний період відновлення особливої ваги набувають питання соціальної підтримки населення. Органи місцевого самоврядування розробляють і реалізують програми соціальної підтримки верств населення, що потребують такої підтримки, зокрема, й ветеранів і постраждалих від воєнних дій.

Крім того, підтримка місцевої ідентичності та культури у повоєнний період може стати одним з факторів єднання громади задля спільної мети, маючи спільні ідеї, інтереси, історію та уявлення про розвиток громади. Органи місцевого самоврядування

підтримуючи та розвиваючи такі ідеї та інтереси (зокрема, шляхом прийняття відповідних рішень, поширення інформації про історичні та культурні особливості громади тощо) здатні створити умови для єднання членів громади і формування почуття національної єдності.

Відтак, муніципально-правова політика в Україні є важливим інструментом під час війни та невід'ємною складовою процесу відновлення країни після війни. Муніципально-правова політика може сприяти формуванню умов для відновлення, стабільного розвитку та забезпечення добробуту місцевого населення, що, у свою чергу, сприятиме сталому розвитку та економічному зростанню країни.

Відтак, питання планування та формування стратегічного бачення повоєнного відновлення та подальших перспектив розвитку громад, регіонів, держави в цілому сьогодні є актуальними як ніколи. Із завершенням війни перед Україною постануть нові виклики. Йдеться не лише про відновлення зруйнованої інфраструктури та критично важливих об'єктів, а й, зокрема, про подолання соціо-психологічних наслідків війни. Надзвичайної важливості набувають питання запобігання відтоку ресурсів, зокрема, й інтелектуальних. Означені та інші виклики є одними з визначальних факторів повоєнного відновлення України.

У процесі відбудови та відновлення важливо враховувати інтереси різних соціальних груп, географічних регіонів (територій, їх потенціалу, а також ступінь та характер руйнувань та інших втрат), економічних секторів і галузей задля уможливлення збалансованого розвитку країни [7]. Заінтересованість у розвитку активного громадянського суспільства, зміна вектору участі громадян у виробленні політики держави, прийнятті конкретних рішень і відмова від «залученості» на користь «ініціативи» може бути важливим кроком у зміцненні демократії та формуванні не лише образу «добропорядного громадянина», а й нового образу «доброчесної влади».

Виклики і завдання, що постають перед Україною підкреслюють необхідність глибоких перетворень та відповідального керівництва для досягнення стабільного та процвітаючого майбутнього після подолання періоду кризи. У цьому контексті, слід

зауважити, що використання нових ідей, ресурсів, співпраця всіх верств суспільства і влади можуть стати ключем до успішного подолання викликів та успішного розвитку країни у майбутньому [Див.: 6].

Важливість участі органів місцевого самоврядування у процесі післявоєнного відновлення неможливо переоцінити. Адже саме органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні ефективного і цільового впровадження відновлювальних заходів на місцевому рівні.

По-перше, органи місцевого самоврядування знають свою територію якнайкраще, в курсі потреб, інтересів та пріоритетів громади. Це дає можливість запроваджувати та реалізовувати ініціативи, що відповідають конкретним потребам та особливостям регіонів.

По-друге, участь органів місцевого самоврядування у процесі відновлення сприяє більшій прозорості та відповідальності перед жителями громад. Це підвищує рівень довіри до місцевої влади, адже рішення приймаються на найближчому до населення рівні, з урахуванням його думки та інтересів.

По-третє, органи місцевого самоврядування можуть ефективно співпрацювати з громадськими організаціями та активістами, створюючи партнерство задля спільного вирішення проблем та реалізації проєктів. Це допомагає залучити більше ідей, ресурсів та експертизи, що сприяє успішному впровадженню проєктів відновлення та розвитку.

По-четверте, важливість участі органів місцевого самоврядування полягає у забезпеченні рівномірного розподілу ресурсів і розвитку на всіх рівнях і територіях. Завдячуючи своїй присутності на місцях органи місцевого самоврядування спроможні забезпечити уникнення концентрації ресурсів лише в окремих центрах і сприяти сталому розвитку всіх територій.

У цілому, участь органів місцевого самоврядування у повноєнному відновленні може сприяти розвитку демократичного, відкритого середовища взаємодії та співпраці, що є важливим фактором успішного сталого інклюзивного відновлення [3].

Як видається, досвід набутий за попередні роки став у нагоді органам місцевого самоврядування в умовах воєнного ста-

ну. Впродовж останніх років в Україні відбулися такі важливі події, які прямо або опосередковано вплинули на необхідність комплексного оновлення всіх сфер, як Революція Гідності, війна на сході країни, повномасштабне вторгнення на територію суверенної незалежної держави Україна, зміна політичної системи та свідомий вибір на користь європейських стандартів та цінностей державно-правового та суспільного життя.

Війна росії проти України, яка спричинила жакливі руйнування населених пунктів, пошкодження, а часто й повне знищення критичних інфраструктурних об'єктів у багатьох регіонах, мільйони вимушених переселенців тощо. При цьому, діяльність органів місцевого самоврядування у зазначених умовах, в цілому, демонструє правильність обраного шляху демократизації і реформ, зокрема, й у напрямку посилення спроможності громад та їх представників.

Так, якщо в перші місяці війни відбувалася адаптація до умов, що змінювалися щодня, щогодини, щохвилини [4]. Йшлося й про злагодження діяльності різних органів влади задля досягнення спільних цілей. Відтак, до наявних проблем, які стояли перед Україною до повномасштабного вторгнення додалися нові, зокрема, й такі, що не брались до уваги як малоімовірні. Сьогодні ці проблеми є визначальними факторами повоєнного періоду відновлення та розбудови України.

Як науковці, так і практики звертають особливу увагу на проблеми, що постали перед Україною, а також можливі шляхи їх вирішення. Йдеться, насамперед, про проблеми, пов'язані з: 1) тимчасовою окупацією територій, що має наслідком не лише гуманітарну катастрофу, а унеможлиблює нормальне економічне функціонування окремих територій, держави загалом; 2) вимушеним переселенням не лише до інших регіонів, а й до інших країн світу, що й досі триває; 3) триваючим масовим руйнуванням, а часто й повним знищенням об'єктів інфраструктури; 4) значне зниження економічної потужності, зокрема й через втрату транзитних можливостей держави (тимчасова окупація, блокування агресором портів тощо); 5) деіндустріалізацію міст східних і південних регіонів, що має наслідком значні економічні втрати для держави загалом [9].

Очевидно, що це далеко не повний перелік наявних і потенційних втрат нашої держави, з урахуванням того, що війна і досі триває, а також складнощів, що пов'язані із веденням точних підрахунків втрат [12]. Проте, попри небезпеку, попри всі наявні загрози Україна сьогодні як ніколи сильна і згуртована. Представники вітчизняної науки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бізнесу, різні міжнародні організації не лише привертають увагу громадськості до цих та інших наявних і потенційних проблем, а проводять аналітичну роботу, роботу спрямовану на розробку і впровадження стратегій і планів з відновлення та відбудови України у повоєнний час [2; 1; 8; 10].

Так, серед основних, що потребують відновлення або суттєвого удосконалення, виділяють, зокрема, проблеми:

1) пов'язані із налагодженням та / або відновленням фізичного сполучення. У повоєнний період, одним з головних завдань є відновлення і покращення фізичного сполучення на постраждалих територіях. Це означає відновлення мостів, доріг, залізниць, аеропортів та інших транспортних мереж, що зазнали ушкоджень / було зруйновано під час війни. Крім того, важливим є налагодження комунікації між органами місцевого самоврядування різних регіонів країни з метою сприяння організації і вирішення логістичних питань, взаємодопомоги та надання різних послуг;

2) пов'язані з відновленням постраждалих територій. Одним із завдань муніципально-правової політики є визначення категорій пріоритетності відновлення постраждалих територій. Це включає проведення оцінки збитків, забезпечення координації між органами влади, розробку та реалізацію програм та планів заходів з відновлення і розвитку постраждалих територій, регіонів;

3) пов'язані з відновленням житла. На особливу увагу заслуговує питання відновлення житла, яке було зруйновано або пошкоджено під час воєнних дій. Одним із пріоритетів муніципально-правової політики є сприяння організації будівництва нового житла, а також забезпечення надання підтримки постраждалим у відновленні житлового фонду;

4) пов'язані з відновленням соціальної інфраструктури. Важливим завданням є відновлення освітніх, медичних, культурних та інших соціальних закладів, які постраждали внаслідок воєнних дій. Муніципально-правова політика має бути спрямована на відновлення цих закладів та забезпечення надання необхідних послуг громадянам;

5) пов'язані з відновленням критичної інфраструктури, зокрема енергетичної. Відновлення критичної інфраструктури, зокрема енергетичної, є надзвичайно важливим для забезпечення стабільності і розвитку територій. Муніципально-правова політика спрямована на розробку механізмів відновлення та удосконалення енергетичної інфраструктури, що забезпечить стабільне життя громадян та розвиток підприємництва та індустрії;

6) пов'язані з відновленням та розвитком промисловості. Муніципально-правова політика має сприяти відновленню та розвитку промисловості на постраждалих територіях. Враховуючи фактор безпеки, необхідно стимулювати інвестиції у відновлення виробничих потужностей, розвиток нових технологій та підтримку підприємств, що сприятимуть збалансованому економічному розвитку територій, регіонів.

Основною метою цих заходів є створення стійкого та стабільного розвитку територій після війни, забезпечення безпеки і добробуту мешканців, а також покращення якості життя населення та створення умов для подальшого розвитку і процвітання регіонів і держави в цілому [5].

Висновки. Питання налагодження взаємодії і координації зусиль, як в умовах воєнного стану, так і у повоєнний період є важливими для вирішення сьогодні. Про це свідчать виклики, з якими доводиться стикатися всім рівням і органам влади. Проблеми формування і реалізації муніципально-правової політики є необхідною складовою повоєнного відновлення, відбудови та розвитку територій. Діяльність органів місцевого самоврядування у період повоєнного відновлення може забезпечити не лише відновлення зруйнованої інфраструктури, соціальних закладів та промисловості, а й створити умови для стійкого розвитку та процвітання громад. Муніципально-правова політика дає можливість формувати стратегії, спрямовані на покращення

якості життя громадян, залучення інвестицій, розвиток інновацій, збалансований соціально-економічний розвиток та забезпечення безпеки.

Успішне відновлення та розвиток громад потребують відповідальної та комплексної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Їхні зусилля у формуванні ефективної муніципально-правової політики та впровадженні необхідних рішень є важливим фактором для досягнення сталого розвитку, зміцнення демократії, забезпечення соціальної справедливості та гармонійного існування і функціонування громад та їх органів.

Таким чином, муніципально-правова політика та діяльність органів місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у процесі відновлення та розвитку постраждалих територій, можуть сприяти стійкому, безпечному існуванню та процвітанню територій задля благополуччя та добробуту їхніх жителів. Водночас, це вимагає від представників народу уваженої та чіткої позиції щодо підтримки спроможних громад у повоєнний період, а також спільних скоординованих зусиль (стратегій, програм, планів, проєктів, ініціатив) щодо відновлення найбільш постраждалих / повністю зруйнованих територій (із залученням широкого суб'єктного складу і ресурсів).

Список використаних джерел :

1. Ukraine Recovery Conference, 21–22 June, 2023 p.. London, UK. URL: <https://www.urc-international.com/urc2022-recovery-plan>
2. Ukraine Recovery Conference, 4–5 July, 2022 p.. Lugano, Switzerland. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1060/Lugano_Declaration_URC2022-1.pdf
3. А. Родрігез-Позе, Ф. Барталуччі. У пошуках «стратегій успіху» в післявоєнній Україні. URL: <https://voxukraine.org/u-poshukah-strategij-uspihu-v-pislyavoyennij-ukrayini>
4. Місцеве самоврядування в умовах війни. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>
5. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах: антикризові інструменти у воєнний і післявоєнний період. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf>
6. Петришина М. О. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері створення належних організаційних та правових пере-

- думов розвитку дослідницьких структур в Україні: Правове забезпечення науково-дослідницької інфраструктури в Україні (теоретико-правовий аспект): кол. монографія / за ред. А. М. Любчик та І. В. Огієнко. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022, С. 69–107.
7. Петришина М. О. Проблеми правового регулювання формування та розвитку спроможного місцевого самоврядування в Україні в умовах розбудови економіки Індустрії 4.0. Концепція «Індустрія 4.0»: проблеми впровадження і окремі правові аспекти її реалізації в Україні: монографія / [Є. М. Білоусов, І. В. Борисов та ін.]; за ред. С. В. Глібка. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2021, п. 7. С. 163–176. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Industry4.0_21/Part_10.pdf
 8. План дій з розробки Програми комплексного відновлення територій громад – експертні пропозиції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16609>
 9. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>
 10. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 р. № 731. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadkiv-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-terytorialnykh-s731-180723>
 11. Сербігіна С. Г., Бодрова І. І., Петришина М. О. Муніципально-правова політика як пріоритетний напрямок правової політики в умовах реформування територіальної організації влади та європейської інтеграції України. *Вісник НАПрНУ*. 2021, № 3. С. 129–143.
 12. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? URL: <https://gpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/>

REFERENCES :

1. Ukraine Recovery Conference, 21–22 June, 2023 r. London, UK. URL: <https://www.urc-international.com/urc2022-recovery-plan>
2. Ukraine Recovery Conference, 4–5 July, 2022 r. Lugano, Switzerland. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1060/Lugano_Declaration_URC2022-1.pdf
3. A. Rodrihez-Poze, F. Bartaluchchi. *Ŭ poshukakh «strategii uspihu» v pislavoiennii Ukraini*. URL: <https://voxukraine.org/u-poshukah-strategij-uspihu-v-pislyavoyennij-ukrayini>
4. *Mistseve samovriaduvannia v umovakh viiny*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>

5. Mistsevyi ekonomichnyi rozvytok u terytorialnykh hromadakh: antykrizovi instrumenty u voiennyi i pisliavoiennnyi period. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf>
6. Petryshyna M. O. (2022). Povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi stvorennia nalezhnykh orhanizatsiinykh ta pravovykh peredumov rozvytku doslidnytskykh struktur v Ukrainoiu: Pravove zabezpechennia naukovy-doslidnytskoi infrastruktury v Ukraini (teoretyko-pravovy aspekt): A. M. Liubchych ta I. V. Ohienko. (Eds.). Kharkiv: NDI prav. zabezp. innovats. rozvytku NAPrN Ukrainy.
7. Petryshyna M. O. (2021). Problemy pravovoho rehuliuвання formuvannia ta rozvytku spromozhnoho mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v umovakh rozbudovy ekonomiky Industrii 4.0. Kontseptsiiia «Industriia 4.0»: problemy vprovadzhennia i okremi pravovi aspekty yii realizatsii v Ukraini: Ye. M. Bilousov, I. V. Borysov at S. V. Hlibko. (Eds.). Kharkiv: NDI prav. zabezp. innovats. rozvytku NAPrN Ukrainy. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Industry4.0_21/Part_10.pdf
8. Plan dii z rozrobky Prohramy kompleksnoho vidnovlennia terytorii hromad – ekspertni propozyitsii. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16609>
9. Pro vidnovlennia ta rehionalnyi rozvytok pislia viiny. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennia-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>
10. Pro zatverdzhennia poriadkiv z pytan vidnovlennia ta rozvytku rehioniv i terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.07.2023 r. № 731. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadkiv-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-terytorialnykh-s731-180723>
11. Serohina, S. H., Bodrova, I. I., Petryshyna, M. O. (2021). Munitsypalno-pravova polityka yak priorityetnyi napriamok pravovoi polityky v umovakh reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vlady ta yevropeiskoi intehratsii Ukrainy. *Visnyk NAPrNU*. № 3.
12. Yak vidnovyty mistseve samovriaduvannia vid naslidkiv viiny? URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/>

M. O. Petryshyna

**Problems of the formation of municipal legal policy as one of the key premises
for the post-war renovation of Ukraine**

***Summary.** The article is devoted to problematic issues related to the peculiarities of the formation of municipal legal policy in the conditions of martial law, as well as in the post-war period. These are the challenges that existed before the full-scale invasion, as well as those provoked by the war.*

The specificity of municipal legal policy lies in the fact that, on the one hand, it is the closest to the place of residence of citizens, and therefore to their everyday needs and interests, and on the other hand, it has a complex nature, since these are the issues of local importance. Municipal legal policy is aimed at developing legal algorithms for solving problems faced by communities and their elected authorities, ways of resolving conflicts and getting out of crises, mechanisms that should work in advance.

Despite the constant shelling of the civilian population, the loss of the resource base and the destruction of the infrastructure, the destruction of the industrial and other potential of the southern and eastern regions, as well as a number of other difficult circumstances, local self-government bodies, military administrations, and other subjects continue to work in the direction of permanent liquidation of the consequences, prevention of new threats, as well as the development of strategies and plans for the post-war reconstruction of territories.

The problems of development and implementation of municipal legal policy in Ukraine are gaining special importance today. At the same time, the specified problematic issue is characterized by an insufficient level of scientific justification, as well as significant differences in its conceptualization in normative documents of different legal force and implementation at different levels of public authority.

The issues of planning and forming a strategic vision of post-war renovation and recovery and further prospects for the development of communities, regions, and the state as a whole are today more relevant than ever. With the end of the war, Ukraine will face new challenges. It is not only about restoring the destroyed infrastructure and critical objects, but also, in particular, about overcoming the socio-psychological consequences of the war. Issues of preventing the outflow of resources, in particular, intellectual resources, are becoming extremely important. These and other challenges are one of the determining factors of Ukraine's post-war recovery.

In the process of reconstruction and renovation, it is important to take into account the interests of various social groups, geographic regions (territories, their potential, as well as the degree and nature of destruction and other losses), economic sectors and industries in order to enable balanced development of the country. Interest in the development of an active civil society, changing the vector of citizens' participation in the development of state policy, making specific decisions and refusing «involvement» in favor of «initiative» can be an important step in strengthening democracy and forming not only the image of an «law abiding citizen», but also a new image of «virtuous government».

Thus, the analysis of current legislation in the specified area, as well as projects of legislative changes, shows the interest of society and the state in these problems. At the same time, the activities of local self-government bodies in the period of post-war reconstruction can ensure not only the restoration of destroyed infrastructure, social institutions and industry, but also create conditions for the sustainable development and prosperity of communities. Municipal legal policy provides an opportunity to form strategies aimed at improving the quality of life of citizens, attracting investments, developing innovations, balanced socio-economic development and ensuring security.

Keywords: *bodies and officials of local self-government, municipal legal policy, martial law, post-war reconstruction.*

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-164>

С. В. Болдирєв, к. ю. н., доцент, науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0003-3280-8453

Т. В. Стешенко, к. ю. н., доцентка, науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-2002-454X

В. С. Овчаренко, студентка 2 курсу магістратури факультету юстиції, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID ID : 0000-0002-1493-8468

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРАКТИЦІ

***Анотація.** Вже довгий час в Україні триває процес децентралізації і одним з основних його елементів є втілення у національне законодавство принципу субсидіарності. Реалізація даного принципу, закріпленого Європейською Хартією місцевого самоврядування, що можлива також*

шляхом делегування повноважень, зобов'язує Україну належним чином врегулювати питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Аналізуючи чинне законодавство в аспекті делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, варто відмітити, що делегуванню підлягає достатньо велика кількість повноважень у різних сферах, при цьому питання фінансування таких повноважень, форми здійснення контролю за їх виконанням, можливість їх відкликання належним чином не регламентовані.. Відсутність регламентування форм контролю призводить до втручання у діяльність органів місцевого самоврядування та порушення гарантій їх функціонування, що є неприпустимим згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування. Неможливість відкликання делегованого повноваження також перешкоджає ефективному здійсненню такого повноваження, коли орган місцевого самоврядування з певних об'єктивних причин не може їх здійснювати. Варто також зазначити, що на сьогодні наша країна перебуває на шляху вступу до Європейського Союзу, що, в свою чергу, зобов'язує Україну привести всю свою правову базу у відповідність до *acquis communautaire* та усунути усі прогалини в законодавстві, в тому числі, у питаннях належного функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування їм повноважень.

Ключові слова: делегування повноважень, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, законодавче регулювання, Європейська Хартія місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На сьогодні Україною обрано шлях європейської інтеграції і тому необхідним є приведення всієї нормативної бази у відповідність до європейських стандартів. В цьому аспекті не менш важливим є врегулювання усіх ключових для розбудови і належного функціонування країни питань, щоб були відсутні прогалини щодо законодавчого вирішення тих чи інших проблем. Наявність таких прогалин є певним каменем спотикання щодо подальшої євроінтеграції. Однією з таких проблем на сьогодні виступає питання делегування повноважень, зокрема органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. В українському законодавстві цьому питанню приділяється лише декілька статей Основного Закону та окремі положення Закону України «Про місцеве самовряду-

вання в Україні», де виділено перелік повноважень у різних сферах, які делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому жоден з них не закріплює порядку такого делегування та інших важливих аспектів здійснення таких делегованих повноважень, наприклад, критеріїв достатності їх матеріально-фінансового забезпечення, можливості вилучення (повернення) делегованих повноважень від органу місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади тощо. Враховуючи, що Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень законодавець відносить левову частку, то вбачається необхідність врегулювання цього питання в окремому законі. В Україні вже були спроби врегулювати зазначене питання, зокрема був проєкт закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 01.02.2008 № 1472, проте ні цей, ні жоден інший проєкт закону в цій сфері так і не був прийнятий. Отже, виникає проблема щодо реалізації делегованих повноважень на практиці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У праці такої вченої, як Новак А. О. досліджувалося питання правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Поняття та сутність процедури делегування також досліджувалися Сандул Я. М.. Делегування в аспекті децентралізації досліджувалося Трешовим М. М.. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування повноважень досліджувалися у праці Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я..

Мета статті — зважаючи на недостатній рівень нормативно-го врегулювання питання делегування повноважень, а також певні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень, ціллю дослідження є аналіз сутності делегування повноважень органам місцевого самоврядування, практики їх реалізації в Україні та розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Вже декілька років Україна переживає реформу децентралізації, яка почалася ще у 2015 році

й триває досі. Необхідність відповідних змін викликана передусім бажанням інтеграції нашої країни до європейського простору і також реалізацією положень Основного Закону, які закріплюють, що Україна є демократичною та правовою країною. На сьогодні досить важко говорити про демократію країни, якщо в ній закріплюється централізована система управління, яка абсолютно не відповідає міжнародним стандартам, зокрема дотриманню принципу субсидіарності (передачі більшості повноважень органам, що є найбільш наближеними до населення), що закріплений в Європейській Хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), яка ратифікована більшістю європейських країн, в тому числі й Україною. Реформа децентралізації охоплює багато аспектів, одним з яких є передача більшості повноважень органам, що є найбільш наближеними до населення – органам місцевого самоврядування. Така передача повноважень може відбутися як шляхом безпосереднього закріплення їх за органами місцевого самоврядування, так і шляхом делегування таких повноважень. Основним Законом у статті 143 закріплено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [3]. Таким законом, передусім є Закон України (далі – ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналізуючи положення вищезазначеного Закону, можна відмітити, що повноваження органів місцевого самоврядування регулюються Главою 2 Розділу II закону і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Всього Законом виділяється 13 різних сфер, в яких органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження [7]. Отже, треба констатувати, що на органи місцевого самоврядування покладається достатньо великий об'єм делегованих повноважень. При цьому на законодавчому рівні відсутній будь-який порядок здійснення таких повноважень, що породжує багато проблем на практиці, і найголовніше – перешкоджає вільному їх здійсненню органами місцевого самоврядування. У випадках недостатності фінансування делегованих повноважень чи інших підстав неможливості їх виконання органами місцевого самоврядування, останні все одно не можуть відмовитися від їх реалізації, адже таким чином вони порушують правові приписи

й можуть бути притягнені до відповідальності. Тому постає необхідність належного врегулювання порядку та особливостей делегування повноважень органам місцевого самоврядування задля дотримання необхідних гарантій їх функціонування.

У ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям [7]. Тобто законом закріплено делегування як процес передачі повноважень, без конкретизації будь-яких особливостей. Отже, варто звернутися до наукових надбань з даного питання для з'ясування природи та сутності делегування.

В науковій літературі питанню делегування повноважень приділяється велика увага, адже відсутність чіткого закріплення даного процесу на законодавчому рівні породжує багато різних визначень та концепцій. Так, Новак А. О. зазначає, що делегування є специфічним способом надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу [5]. М. Трещов розглядає делегування повноважень з боку органів державної влади місцевому самоврядуванню як передачу частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень [12, с. 65]. Я. Сандул визначає делегування повноважень як один зі способів (форм) надання повноважень, сутність якого полягає у передачі повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) та має на меті забезпечити оптимальну організацію їх виконання із одночасним збереженням відповідних повноважень у віданні суб'єкта, що делегує [11, с. 10]. Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я. зазначають, що делегування – це завжди двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень [4]. Отже, загалом під делегуванням варто розумі-

ти процес надання повноважень органам нижчого рівня на певний період з правом їх повернення назад до органу, що делегує.

Аналізуючи питання делегування повноважень, враховуючи відсутність належного врегулювання на законодавчому рівні, можна виділити основні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації таких повноважень. До них варто віднести питання матеріально-фінансового забезпечення, здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та можливість делегуючого органу відкликати (скасувати) делегуюче повноваження.

Першочерговою проблемою є саме питання фінансування здійснення делегуючих повноважень. Статтею 143 Конституції передбачається, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [3]. У Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною у статті 9 зазначається, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом [2]. В статті 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [7]. Відповідне положення також міститься у Конституції. Отже, законодавством передбачено, що держава повністю фінансує здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Виходячи з вищезазначеного аналізу

положень нормативно-правових актів, можна виділити три основні способи фінансування державою делегованих повноважень: 1) за рахунок коштів Державного бюджету України; 2) шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків; 3) передача органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Щодо перших двох способів фінансування, то варто зазначити, що чинне законодавство належним чином не врегулювало порядку такого фінансування. У Бюджетному Кодексі України, яким розподіляються видатки між різними рівнями влади та різними видами місцевих бюджетів поділу видатків на власні та делеговані немає. Це спричиняє низку проблем, адже не зрозуміло, який саме обсяг фінансового забезпечення йде на виконання делегованих повноважень. У статті 96 Бюджетного Кодексу також закріплено види міжбюджетних трансфертів, а у статті 97 регламентовано, які з них надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Такими є, зокрема базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на виконання інвестиційних проєктів; освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; інші додаткові дотації та інші субвенції [1]. Отже, відповідні дотації та субвенції можуть надаватися місцевим бюджетам для виконання окремих повноважень. Хоча Бюджетний Кодекс і не оперує поняттям «делеговані повноваження», проте зазначені дотації субвенції можуть надаватися і на їх виконання. Проте і тут виникає проблемне питання щодо достат-

ності обсягу таких дотацій та субвенцій, що надають органам місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень, адже на законодавчому рівні відсутні приписи щодо обсягу їх визначення у співвідношенні з обсягом повноважень, що делегуються. Найбільш вразливими сферами делегованих повноважень, як показує практика, є медична та освітня. Органи місцевого самоврядування все частіше скаржаться щодо недостатності фінансування державою делегованих їх повноважень, внаслідок чого вони змушені фінансувати їх з власного бюджету, що призводить до неможливості здійснення ними власних повноважень.

Ще одним із методів фінансування державою делегованих повноважень є передача органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. В цьому аспекті варто зазначити, що є спеціальний Закон «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Відповідно до статті 2 Закону об'єктами передачі можуть бути: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; нерухоме майно (у тому числі об'єкти незавершеного будівництва); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; об'єкти житлового фонду та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації, у тому числі не завершені будівництвом. Рішення щодо такої передачі приймається Кабінетом Міністрів України, окрім окремих об'єктів, визначених цим Законом [8]. З цим способом фінансування також виникають проблемні моменти, адже порядок передачі таких об'єктів у комунальну власність регламентовано, але при цьому не визначено жодних критеріїв достатності їх передачі для виконання делегованих повноважень.

Отже, усі три способи фінансування делегованих повноважень потребують допрацювання та чіткішого врегулювання на законодавчому рівні. На сьогодні недостатній рівень норма-

тивного врегулювання питання делегування повноважень призводить до недофінансування їх здійснення, що, в свою чергу, перешкоджає їх реальному виконанню. Таким чином порушується головний принцип діяльності органів місцевого самоврядування як автономність, право вільно вирішувати будь-яке питання, що належить до їх повноважень. Частиною 6 Хартії закріплено, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [2]. На нашу думку, дане положення Хартії можна трактувати й в аспекті фінансування делегованих повноважень задля з'ясування питання обсягу такого фінансування з метою забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування та реальної здатності виконувати повноваження. Проведення таких консультацій хоча б як тимчасовий засіб могло б змінити ситуацію щодо недофінансування делегованих повноважень до моменту належного врегулювання цього питання на законодавчому рівні.

Наступною окресленою в даній статті проблемою в процесі делегування повноважень органам місцевого самоврядування є контроль органів виконавчої влади за їх виконанням. У статті 143 Конституції України зазначається, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [3]. Відповідне положення дублюється також у статтях 16 та 76 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому у статті 20 Закону закріплено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. У статті 71 Закону, що регламентує гарантії місцевого самоврядування, зазначено, що органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, а органи виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб

місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [2]. Тобто вищезазначені положення закріплюють загальне правило неможливості інших органів втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, проте органи виконавчої влади мають право здійснювати контроль щодо виконання ними делегованих повноважень. Основна проблема постає у тому, що ані Конституцією, ані законами не встановлено чітких меж такого контролю, адже важливо, щоб контроль не перетворився у втручання і перешкоджання вільному здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування. У Хартії даному питанню приділено статтю 8, в якій зазначається, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [2]. Основний момент, на якому наголошується у Хартії — це те, що нагляд здійснюється згідно з процедурою, передбаченою конституцією або законом, але на сьогодні чіткої процедури на законодавчому рівні якраз не передбачено. В Україні досі залишається чинним Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою КМУ від 9 березня 1999 р. № 339 (остання редакція 10.06.2009). Згідно з його положеннями контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації

та Раду міністрів АРК, а у випадках, передбачених законодавством, — на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [6]. При цьому даним актом все одно не встановлено чітких меж такого контролю, наприклад, при здійсненні перевірок, які, зокрема можуть бути позаплановими. Крім цього, варто враховувати, що остання редакція даного акту була у 2009 році і відповідно може не враховувати багато особливостей і змін щодо діяльності органів місцевого самоврядування та інституту делегування. Також треба брати до уваги положення Хартії, яка закріплює, що процедура контролю повинна бути передбачена або конституцією, або законом, а в даному випадку в Україні щодо цього питання є чинним підзаконний акт з останньою редакцією 2009 року. Отже, дане питання потребує детального врегулювання на законодавчому рівні шляхом закріплення процедури та меж адміністративного нагляду з урахуванням всіх особливостей, притаманних рівню розвитку нашої країни та міжнародних стандартів, що є досить важливим для подальшої євроінтеграції. Вбачаємо можливість такого врегулювання шляхом внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування» у вигляді окремого розділу чи окремих статей з чіткою процедурою та межами адміністративного нагляду або шляхом прийняття окремого закону, яким буде врегульовано повністю процедуру делегування повноважень.

Ще одним дискусійним питанням у процедурі делегування повноважень органам місцевого самоврядування виступає можливість звернення відповідного органу місцевого самоврядування до відповідного суб'єкту делегування з метою виключення певного повноваження з числа делегуючих для органу місцевого самоврядування внаслідок неможливості його виконання. Тут одразу постає два основних питання: щодо форми та порядку такого звернення і щодо можливості відкликання (скасування) делегуючого повноваження органом, що делегує. Конституцій-

ний Суд України у рішенні у справі за конституційним поданням ВР АРК щодо конституційності пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009 висловив юридичну позицію, згідно з якою делегування повноважень є важливим конституційно-правовим інститутом, що являє собою передачу повноважень від одного суб'єкта владних повноважень іншому. Делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені. КСУ вважає, що делегування законом повноважень впливає з конституційних засад здійснення державної влади і обумовлене соціально-економічними, політичними та іншими чинниками. При цьому ні на рівні органів виконавчої влади, ні на рівні органів місцевого самоврядування Конституція України не встановила обмежень щодо змін або повернення законом органам виконавчої влади делегованих повноважень [10]. Отже, делегування повноважень є тимчасовим заходом і відповідно делегуюче повноваження може бути повернуте назад до органу, що делегує. Основною причиною такого повернення може виступати саме відсутність належного фінансування делегованих повноважень, внаслідок чого орган місцевого самоврядування просто не спроможний виконати такі повноваження. Проблемним моментом в цьому аспекті на сьогодні ще виступає те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність, зокрема перед державою у разі порушення ними Конституції або законів України. При цьому також вони в межах виконання делегованих повноважень підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади, які можуть порушувати питання про їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень. Тому вирішення питання щодо порядку звернення та скасування делегованих повноважень є вкрай важливим для функціонування органів місцевого самоврядування та дотримання положень Хартії місцевого самоврядування. Задля

вирішення цього питання необхідним є або внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування», де варто прописати порядок звернення органів місцевого самоврядування до суб'єкта делегування з питанням скасування делегованого повноваження внаслідок певної неможливості його виконання, наприклад, недостатнього фінансування, а також терміни та чіткі способи реагування на такі звернення, або прийняття окремого закону щодо делегування повноважень, яким регламентувати усю процедуру делегування.

В цілому, розглянувши та проаналізувавши основні проблеми процесу делегування повноважень, варто зробити висновок щодо необхідності прийняття окремого закону про делегування повноважень, який би охопив як питання делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, так і навпаки. В Україні вже були спроби врегулювати дане питання шляхом прийняття окремого законодавчого акту, зокрема можна навести законопроект «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 01.02.2008 № 1472. Проаналізувавши даний законопроект, можна виділити способи, які пропонувалися для вирішення, окреслених в даній статті проблем.

1. Щодо матеріально-фінансового забезпечення. По-перше, одним із принципів делегування повноважень є фінансово-матеріальна забезпеченість їх делегування (ст. 6). При цьому законопроектом закріплювалося, що делегування державно-владних повноважень здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад, з урахуванням можливості їхнього здійснення органами місцевого самоврядування (ст. 8). Відповідно до статті 10 законопроекту суб'єкт делегування належним чином та в необхідному обсязі для виконання делегованих повноважень гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування виконують передані їм державні повноваження в тій мірі, у якій ці повноваження забезпечені фінансовими і матеріальними ресурсами. Якщо передача державних повноважень забезпечена матеріальними і фінансовими ресурсами не повністю, сільська,

селишна, міська чи районна (обласна) ради вносить подання до суб'єкта делегування про неможливість здійснення переданих повноважень повною мірою і визначає, у якій мірі здійсненні дані повноваження. Суб'єкт делегування може ухвалити рішення щодо незгоди із зазначеним поданням і внести спірне питання на розгляд відповідного суду. У тому випадку якщо суб'єкт делегування у визначений термін не ухвалює рішення щодо зазначених питань, вважається, що він згодний з поданням про неможливість здійснення делегованих повноважень у повному обсязі. У цьому випадку обсяг виконання переданих повноважень визначається органом місцевого самоврядування самостійно. Суб'єкт делегування має право знову внести на розгляд органа місцевого самоврядування пропозицію про виконання делегованих повноважень за умови належного матеріально-фінансового забезпечення. При цьому фінансові засоби, необхідні для тривалого й постійного (більше одного року) здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування щорічно передбачаються у державному бюджеті окремою статтею. Статтею 18 визначалося, що суб'єкт права делегування не має права передавати повноваження, якщо не створені умови щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх виконання. Також важливим є положення статті 21, згідно з яким суб'єкт владних повноважень може відмовитися від виконання делегованих повноважень у випадку неналежного, недостатнього або несвоечасного фінансового та матеріально-технічного забезпечення. І, що не менш важливо, органи та посадові особи несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих їм повноважень лише в тій мірі, в якій вони були забезпечені необхідними матеріальними і фінансовими засобами (ст. 27). Отже, даним законопроектом матеріально-фінансове забезпечення передбачалося як необхідний і обов'язковий елемент для виконання делегованих повноважень, закріплювалася процедура звернення органу місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади з поданням щодо неможливості виконання делегованого повноваження внаслідок недостатнього фінансування, а також окреслювалися межі відповідальності органу місцевого самовряду-

вання при виконанні делегованого повноваження при недостатньому забезпеченні його фінансовими ресурсами. Тому регулювання цього аспекту в законопроекті є вдалим та може бути взяте за концепцію для удосконалення питання делегування [9].

2. Здійснення адміністративного нагляду. Одним із принципів делегування повноважень виступає підконтрольність здійснення делегованих повноважень (ст. 6). У статті 11 конкретизується, що з метою ефективного виконання делегованих повноважень, суб'єктами правовідносин у сфері делегування владних повноважень, забезпечується прозорий та своєчасний контроль за законністю та доцільністю виконання делегованих повноважень. Проведення контролю за виконанням делегованих повноважень не повинно створювати перешкод для здійснення власних повноважень. Статтею 19 передбачається, що закон про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має містити, зокрема форми контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Відповідно до статті 28 законопроекту суб'єкти, що делегували повноваження, здійснюють контроль як за законністю, так і за доцільністю рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання делегованих повноважень. Суб'єкт делегування може звернутися із поданням про скасування недостатньо обґрунтованого або неправомірного рішення органу місцевого самоврядування або рішення, яке суперечить законодавству України, прийняте в рамках переданих державних повноважень. Контроль за виконанням делегованих повноважень провадиться уповноваженими посадовими особами суб'єкта права делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються. Для проведення контролю можуть створюватися спеціальні контрольні комісії та інші контролюючі органи у складі суб'єкта делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються. Також визначено, що для проведення контролю суб'єкт права делегування вправі: провадити перевірки діяльності виконавця делегованих повноважень щодо здійснення наданих їм публічно-владних повноважень; призначати уповноважених для постійного спостере-

ження за здійсненням делегованих повноважень; запитувати й одержувати у певний строк, а при надзвичайних обставинах (стихійні лиха, екологічні катастрофи й ін.) негайно необхідні документи й іншу інформацію про здійснення делегованих повноважень. Суб'єкт делегування вправі припиняти рішення суб'єкта виконання делегованих повноважень. Припинені акти повинні бути протягом (певного терміну) скасовані або змінені органом, який їх прийняв. Якщо протягом такого терміну припинений акт не буде відмінний або змінений або ж зміни, внесені в нього, будуть недостатньо обґрунтованими або будуть суперечити законодавству України, даний акт оскаржується у суді згідно з Кодексом адміністративного судочинства України. Порядок та форми контролю за виконанням делегованих повноважень регулюються законодавством України та договором про делегування повноважень [9]. Отже, даний аспект також врегульовано даним законопроектом. В ньому визначено форми контролю та закріплено неможливість органів виконавчої влади перешкоджати здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування. При цьому даний законопроект чітко не окреслює межі втручання, адже, навіть, наводячи окремі форми контролю, надалі зазначається, що форми та порядок визначається законодавством та договором про делегування повноважень. На нашу думку, використання терміну «законодавство», що є збірним поняттям для нормативно-правових актів перешкоджатиме чіткому окресленню меж втручання органів виконавчої влади при здійсненні контролю, адже це означатиме, що будь-яким законом можуть кожного разу закріплюватися все нові способи контролю, що може призвести до перешкоджання вільному здійсненню своєї діяльності органами місцевого самоврядування. Вбачаємо необхідним закріпити вичерпний перелік форм контролю та способів реагування на неналежне здійснення делегованих повноважень в одному нормативно-правовому акті.

3. Можливість скасування органом виконавчої влади повноваження, що делегується (відкликання). Дане питання врегульовано статтею 22 законопроекту, відповідно до якої суб'єкт, що делегував органу місцевого самоврядування державні повно-

важення на основі прийнятого ним закону, може за власною ініціативою вилучити окремі повноваження органів виконавчої влади, якщо при сформованих умовах ці повноваження можуть бути найбільше ефективно здійснені цим суб'єктом або іншим, а також у випадках: неможливості їх належного матеріального та фінансового забезпечення; систематичного невиконання або неналежного виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування; виконання їх у способи і форми, які суперечать законодавству України. Вилучення у органів місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади в двох останніх випадках може бути здійснене на підставі відповідного рішення суду [9]. Спосіб врегулювання даного питання в цьому законопроекті є недостатнім, на нашу думку. Закріплено, що суб'єкт, що делегував органу місцевого самоврядування державні повноваження на основі прийнятого ним закону, може вилучити окремі повноваження органів виконавчої влади. Враховуючи, що на сьогодні делегувати повноваження можна лише, якщо це закріплено законом, то суб'єктом, що делегує буде виступати Верховна Рада України. При цьому законопроект не закріплює порядку звернення органу виконавчої влади до ВРУ з відповідним поданням про скасування повноваження, адже контроль за здійсненням таких повноважень здійснює саме відповідний орган виконавчої влади. Тому доцільним є регламентування порядку такого звернення задля реальної здатності даного положення втілюватися на практиці.

Отже, даний законопроект регламентує процедуру делегування повноважень органам місцевого самоврядування, закріплює важливі принципи процесу делегування, а також права та обов'язки як органу, що делегує, так і відповідно органу місцевого самоврядування, якому делеговані повноваження. При цьому положення даного законопроекту потребують допрацювання для більш чіткого окреслення усіх аспектів процесу делегування, зокрема форм контролю та меж втручання в діяльність органів місцевого самоврядування.

Висновки. В даній статті проаналізовано питання делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Було встановлено, що на сьогодні відсутнє

регламентування даного питання, що призводить до великої кількості проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень. Основними такими проблемами є недостатність фінансування делегованих повноважень, відсутність закріплення форм та меж контролю за виконанням таких повноважень, а також відсутність регламентування питання відкликання делегованого повноваження. Варто відмітити, що в даний час наша країна переживає процес переходу від централізованої системи управління до децентралізованої, що є необхідним кроком для втілення у національне законодавство положень Хартії, наближення до європейських стандартів, а також підтвердження положення Основного Закону України про те, що Україна є демократичною країною. Процес делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування є одним з елементів децентралізації, проявом принципу субсидіарності. Тому врегулювання процедури делегування є зобов'язанням для України з метою дотримання положень Хартії. В процесі впровадження децентралізації неодноразово підіймалося питання про необхідність реформування місцевого самоврядування. В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р закріплювалося, що ефективного та швидкого розв'язання потребує така проблема як погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. І як спосіб для її вирішення передбачалося створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. При цьому створення таких умов повинно ґрунтуватися, зокрема на таких принципах як наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; запровадження

механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. Отже, окреслені в цій статті питання були виділені як важливі, які потребують швидкого розв'язання ще з 2014 року, проте, на жаль, на сьогодні ці питання так і не були належним чином врегульовані. В даній статті були запропоновані окремі шляхи вирішення вищезазначених проблемних питань. Першочергово варто або внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», або прийняти окремий закон, який буде регламентувати усю процедуру делегування повноважень, про що закріплено у Хартії місцевого самоврядування. Важливо, щоб при законодавчому врегулюванні процесу делегування не порушувалися гарантії місцевого самоврядування. Тому вбачається необхідним закріпити в законі вичерпний перелік способів контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та чітко окреслити механізми реагування на будь-які порушення при виконанні останніми делегованих повноважень. Крім того, вбачається доцільним закріпити в Бюджетному кодексі України окремо видатки на власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, а також виділяти окрему статтю в ЗУ «Про державний бюджет України» на відповідний рік, якою будуть закріплені видатки на забезпечення делегованих повноважень. Отже, на сьогодні основним завданням, що стоїть перед Україною є реформування місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування повноважень органам місцевого самоврядування як один із способів реалізації принципу субсидіарності. Найкращим варіантом для вирішення усіх проблемних аспектів делегування є прийняття окремого закону, який би врахував усі зобов'язання України за Хартією та забезпечив би усі гарантії місцевого самоврядування. Тож сподіваємося, що законодавець найближчим часом врегулює процедуру делегування або шляхом внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», або шляхом прийняття окремого закону, адже упорядкування законодавчої бази є важливим кроком для подальшої євроінтеграції.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50–51, ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985, ратифікований Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Дніпровський державний аграрно-економічний університет. Електронне видання: «Ефективна економіка». Дніпро. ТОВ «ДКС Центр». 2018. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6707>
5. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 99–109. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf>
6. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанов Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 34, ст.228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект закону від 01.02.2008 р. № 1472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням ВР АРК щодо конституційності пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу І ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійс-

снення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09#Text>

11. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fd20dc72-50c3-4295-9af7-1765b43555fd/content>
12. Трешов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетров. регіонал. ін-т держ. упр. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.

REFERENCES:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2010, № 50–51, art. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Khartiia, Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985, ratyfikovanyi Zakonom Ukrainy № 452/97-VR vid 15.07.1997 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Korbutiak A. H., Sokrovska N. Ya. (2018). Finansuvannia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii. Dniprovskiy derzhavnyi ahrarno-ekonomichnyi universytet. *Elektronne vydannia: «Efektivna ekonomika»*. Dnipro. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6707>
5. Novak A. O. (2016). Pravova pryroda delehovanykh povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti konstytutsiinoi modernizatsii* : zb. nauk. st. za materialamy nauk.-prakt. seminaru, m. Kharkiv, 14.10.2016 r. Kharkiv. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf>
6. Poriadok kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.03.1999 r. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1997, № 24, art. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Pro poriadok delehuвання права derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 03.03.1998 r. № 147/98-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1998, № 34, art.228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Pro poriadok delehuвання povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: proekt zakonu vid 01.02.2008 r. № 1472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A>
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam VR ARK shchodo konstytutsiinosti punktiv 1, 4, 8, 10, pidpunktu «b» pidpunktu 2 punktu 13, punktiv 14, 17 rozdil I ZU «Pro vnesennia zmin do deiakikh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiisnennia derzhavnoho arkhitekturno-budivelnogo kontroliu ta spriannia investytsiinii diialnosti u budivnytstvi» vid 03.02. 2009 r. № 4-rp/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09#Text>
11. Sandul Ya. M. (2015). *Vykonavchi orhany mistsevykh rad yak subiekty administratyvnoho prava* : Candidate's thesis : 12.00.07. Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odesa, 2015. URL:<https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fd20dc72-50c3-4295-9af7-1765b43555fd/content>
12. Treshchov M. (2015). *Detsentralizatsiia yak zasib resursnoi samodostatnosti terytorialnykh hromad: teoretychnyi aspekt*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Dnipropetrov. rehional. in-t derzh. upr. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Issue. 2.

S. V. Boldyriev, T. V. Steshenko, V. S. Ovcharenko

Delegation of authority : problems of their implementation in practice

Abstract. *For a long time in Ukraine, the process of decentralization has been ongoing and one of its main elements is the implementation of the principle of subsidiarity in national legislation. The implementation of this principle, enshrined in the European Charter of Local Self-Government, which is also possible by delegating powers, obliges Ukraine to properly regulate the issue of delegating powers to local self-government bodies. Analyzing the current legislation in the aspect of delegation of powers of executive authorities to local self-government bodies, it should be noted that a sufficiently large number of powers in various spheres is subject to delegation, while the issue of financing such powers, forms of control over their implementation, the possibility of their*

*withdrawal are not properly regulated. In practice, this leads to a number of problems, in particular, the inability of local self-government bodies to fulfill both delegated and their powers, because, in case of insufficient material and financial support, local self-government bodies are forced to finance them from the local budget by re-allocating costs, which often leads to the inability to finance their own powers. The lack of regulation of forms of control leads to interference in the activities of local self-government bodies and violation of guarantees of their functioning, which is unacceptable according to the European Charter of Local Self-Government. The impossibility of revoking delegated powers also prevents the effective exercise of such powers when the local self-government body cannot exercise them for certain objective reasons. It is also so important to point out, that our country is on the way to become a part of European Union, and it obligates Ukraine to bring the legislation in line with the *acquis communautaire* and to fill all gaps, including proper functioning of local self-government bodies, particularly in term of delegation of powers to local authority. Furthermore, Ukraine has to finally secure the transition from a centralised management system to the decentralised system, because it's the main confirmation of democracy and taking into account local interests on par with the state interests. To sum it up, we consider, that resolving of the above-described problems will be a major step for successful completion of the reform of decentralization and preparing Ukraine for finally become a full-fledged member of the European Community.*

Keywords: *delegation of powers, local governments, executive authorities, legislative regulation, European Charter of Local Self-Government.*

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-187>

І. В. Гаращук, к. ю. н., провідний науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва місцевого самоврядування НАПрН України, старший викладач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0003-3953-1004

ЗАСІДАННЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню засідань постійних комісій місцевих рад як організаційної форми діяльності, їх «самостійної» колегіальної роботи. Запропонована схема підготовки засідань постійних комісій контрольного характеру; зроблений загальний аналіз практики проведення засідань в режимі відеоконференції або аудіоконференції, вказується на недостатню регламентацію питання регулярного скликання і проведення засідань. Наголошується на необхідності врегулювання всіх аспектів муніципального управління, у тому числі й форм діяльності постійних комісій місцевих рад в кодифікованому акті.

Ключові слова: постійні комісії, орган місцевого самоврядування, форма діяльності, дистанційні засідання.

Постановка проблеми. Оптимізація територіальної організації влади неможлива без активного функціонування інститутів

громадянського суспільства, насамперед місцевого самоврядування. Ускладнення справ, що вирішуються на муніципальному рівні, розширення питань місцевого значення обумовлюють структурно-інституційну організацію місцевого управління, виняткове значення в якій належить постійним комісіям місцевих рад. Питання встановлення змісту форм діяльності постійних комісій органів місцевого самоврядування сьогодні не втрачає своєї актуальності, оскільки ефективність роботи комісій прямо залежить від чітких наукових підходів щодо їх обґрунтування і визначення.

Метою публікації є аналіз особливостей підготовки засідань, їх правомочності, проведення у дистанційному режимі, регламентації питань їх скликання і проведення у муніципальному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Проблема форм діяльності органів публічної влади є доволі дискусійною в сучасному державознавстві, про що свідчить багатоманітність визначень і класифікацій цього юридичного феномену. У загальнонауковому обігу форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма — це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту [21, С. 501]; філософська наука дає розуміння форми як «спосіб організації змісту, його вираження й існування» [22, С. 375]; етимологічно слово «форма» означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь. У юридичній літературі форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування визначаються як «основні, самостійні, конкретні, здійснені в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів» [3, С. 189].

У працях з державного будівництва та місцевого самоврядування переважає точка зору, за якою під формами діяльності органів публічної влади слід розуміти зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством [20, С. 28] і в залежності від характеру наслідків (отриманого результату) форми діяльності прийнято поділяти

на правові, організаційні, матеріально-технічні [1, С. 62]. Використовуючи ці форми у своїй діяльності, місцеві ради забезпечують вплив на соціальні та управлінські процеси на місцевому рівні, здійснюють реалізацію своїх функцій та повноважень. Форми характеризують процес реалізації функцій і компетенції постійних комісій з точки зору його зовнішнього вираження в однорідних діях і процедурах [18, С. 437–438].

В. А. Ільяшенко, досліджуючи форми діяльності постійних комісій, визначає їх як «відповідні способи досягнення результатів у своїй діяльності, яка виражається в конкретних діях з метою реалізації властивих їм функцій і повноважень» [2, С. 117]. Дане визначення видається нам некоректним та доктринально неправильним, адже способами досягнення результатів є методи діяльності. Так, вважаємо, що саме методи роботи постійних комісій місцевих рад можуть бути означені як сукупність прийомів і способів безпосереднього функціонування й організації роботи цих структурних підрозділів рад. При цьому, в основу виокремлення організаційних методів діяльності покладена певна стадійність процесу реалізації функцій і повноважень владних інституцій, адже незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробкою рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Для кожного з цих етапів характерні свої засоби досягнення поставленої цілі. У процесі реалізації можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи, які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності.

Виходячи із класифікації форм на три основних види (правові, організаційні та матеріально-технічні), суттєву вагу набувають ті, які прямо не пов'язані з виданням правових актів — організаційні форми. Основними видами організаційної діяльності постійних комісій, закріпленими у муніципальному законодавстві, є: засідання комісій, їх підкомісій і робочих груп, слухання, персональна робота керівництва та членів комісій.

Проведення засідань є «самостійною» колегіальною роботою постійних комісій, оскільки саме на них комісія окреслює про-

граму своєї діяльності, розглядає і затверджує плани роботи. На засіданнях спільно обговорюються підсумки заходів, перевірок, обстежень, проведених комісією, заслуховуються звіти, інформації та доповіді, приймаються рішення з обговорюваних питань, надаються висновки і затверджуються рекомендації.

Підготовка засідань постійних комісій представляє собою комплекс організаційно-технічних заходів, які дозволяють депутатам вчасно, глибоко і повно вивчити питання, що мають розглядатися, всебічно обговорити стан справ у підвідомчій сфері, розробити рекомендації з удосконалення роботи підконтрольних об'єктів, надати їм організаційну допомогу в усуненні наявних недоліків. Так, схема підготовки засідань постійних комісій контрольного характеру передбачає декілька етапів: підготовчу роботу (вибір питання для вивчення, визначення виду перевірки, необхідності залучення фахівців та джерел одержання необхідної інформації); обмін думками учасників перевірки (розподіл обов'язків між членами групи з підготовки питання, інструктування учасників перевірки про особливості майбутньої роботи та визначення термінів представлення узагальнюючого документа за підсумками роботи); перевірку; узагальнення і аналіз отриманих робочих матеріалів, складання підсумкового документа, підготовку проекту рішень з питання; засідання постійних комісій (доповідь про результати перевірки члена комісії, обговорення доповідей, вироблення рекомендацій на адресу об'єкта перевірки); заходи щодо реалізації рекомендацій комісій (доведення рекомендацій комісій до відомості зацікавлених органів і посадових осіб, організація контролю за ходом реалізації рекомендацій, організація практичного здійснення рішень постійних комісій.

Здійснення постійними комісіями перевірок і обстежень можуть проходити у структурних підрозділах комісій — підкомісіях і робочих групах, на які покладається підготовка найбільш важливих питань, які мають розглядатися комісіями. Порядок діяльності цих підрозділів визначається положеннями, затвердженими постійними комісіями. Голова підкомісії обирається на засіданні постійної комісії відкритим голосуванням більшістю голосів членів від загального складу. Всі члени постійних

комісій, незалежно від того, чи є вони членами підкомісії, можуть відвідувати засідання будь якої підкомісії з правом дорадчого голосу [14, ст. 8.5.]. Підсумки роботи підкомісій знаходять висвітлення в їх доповідях на засіданнях комісій.

Існує певна класифікація засідань комісій: в залежності від плановості скликання розрізняють перші організаційні засідання, чергові, позачергові і невідкладні; в залежності від кількості приймаючих участь осіб (розширені, спільні, об'єднанні), від належності цих осіб до організацій і об'єднань (із запрошенням керівних осіб), від ступеню доступу на засідання і поширення інформації, яка на них розглядається, вирізняють відкриті, закриті засідання постійних комісій та засідання, що проводяться дистанційно в режимі онлайн; від місця проведення (виїзні, дистанційні).

Особливо гостро сьогодні, в умовах правового режиму воєнного стану, постає потреба у організації дистанційної роботи постійних комісій і органів місцевого самоврядування у цілому. П. 11–1 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] встановлює можливість в період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID19), проводити пленарні засідання місцевих рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання), крім питань, що потребують таємного голосування. У разі відсутності у регламенті ради, виконавчого комітету ради, положенні про постійні комісії порядку проведення дистанційних засідань, такий порядок визначається сільським, селищним, міським головою, а у випадках, передбачених Законом, особою, яка виконує ці повноваження чи головує на засіданні колегіального органу, до внесення змін у відповідний регламент чи положення. Дистанційні засідання за п. 11–1 можуть включати лише питання невідкладного внесення змін до місцевого бюджету, інші питання щодо невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, спричинених спала-

хами, епідеміями та пандеміями, чи реалізації повноважень, пов'язаних з такими обставинами, процедурні питання (пп. 4 п. 11–1). Отже, органам місцевого самоврядування надана можливість проводити дистанційні засідання рад щодо процедурних питань і вносити зміни до регламенту рад, регламенту чи положень про виконавчі комітети, положень про постійні комісії, визначивши порядок організації дистанційних засідань органів місцевого самоврядування на період воєнного стану, особливості оприлюднення окремих категорій рішень органу місцевого самоврядування в умовах війни та інші процедурні питання. Проведення таких засідань передбачено положеннями Бердичівської міської ради, Чортківської районної ради, Варвинської селищної ради. Рішення про їх проведення приймається головою комісії і доводиться до відома її членів, населення через офіційний сайт ради не пізніше як за 24 години до його початку із зазначенням порядку денного та порядку відкритого доступу до трансляції і відеозапису [4, ст. 6; 16, ст. 3.1.; 5, ст. ст. 5.8–5–10]. У разі проведення у визначених Регламентом Бердичівської міської ради випадках дистанційного засідання постійної комісії (у період карантину, що встановлений відповідно до законодавства України), голосування по кожному питанню порядку денного проводиться шляхом виведення головуючим на засіданні на головний екран обличчя кожного депутата, оголошення ним прізвища, імені, по-батькові та свого рішення з питання порядку денного, про що секретарем постійної комісії ставиться відповідна позначка у списку членів постійної комісії та оголошується результат голосування по закінченню опитування по кожному питанню порядку денного. Обов'язковою умовою проведення дистанційного засідання постійної комісії є його відеозапис [4, ст. 6].

Чортківська районна рада VIII скликання проводить засідання в режимі відеоконференції або аудіоконференції у разі потреби (встановлення карантину та інші форс-мажорні обставини). При цьому, в приміщенні, в якому відбувається таке засідання, можуть перебувати лише члени відповідної постійної комісії районної ради, голова постійної комісії районної ради (або особа, яка виконує його обов'язки), керівництво

районної ради, доповідачі, працівники виконавчого апарату. Депутат ради отримує на свою електронну адресу, надану ним виконавчому апарату районної ради, повідомлення від районної ради про проведення засідання у режимі дистанційного засідання (аудіоконференції), через свою електронну адресу направляє на офіційну електронну пошту районної ради свій номер мобільного телефону, через який бере участь в аудіоконференції [16, ст. 3.1.].

Не отримали достатньої регламентації у муніципальному законодавстві питання регулярного скликання і проведення засідань. Так, у ч.9 ст.47 Закону закріплено, що засідання постійних комісій скликаються в міру необхідності, але при цьому не уточнюються часові межі їх проведення. Регламенти рад і Положення про постійні комісії встановлюють різні терміни скликання засідань постійних комісій. Так, вони скликаються «в міру необхідності» [12, ст. 18], «у визначені ними дні та години» [15, ст. 4.5.], «за необхідністю, але не рідше одного разу на місяць» [14, ст. 4.1], «скликаються головами комісій відповідно до плану роботи та в міру потреби, але не рідше одного разу на місяць» [10, ст. 3.3.], «в міру необхідності, але не рідше одного разу на два місяці» [6, ст. 1.9.], «в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал» [9, ст. 10], «за потребою, відповідно до плану роботи комісії або у зв'язку з проведенням надзвичайної чи позачергової сесії ради та інших обставин» [19, ст. 20]. У деяких Положеннях про постійні комісії часові межі проведення їх засідань не вказуються [13]. Вважається доцільним встановлення диференційованих термінів скликання у залежності від рівня рад і включення норми у Положення про постійні комісії місцевих рад у наступній редакції: «Засідання постійних комісій міських, районних у містах, сільських і селищних рад скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць. Засідання постійних комісій обласних, районних рад скликаються не рідше двох разів у квартал».

Для обговорення і вирішення питань істотне значення має активна участь учасників засідання. При цьому засідання є правомочними, якщо на них присутні більше половини всіх членів даної комісії. Такий кворум закріплено у більшості Положень

про постійні комісії [10, ст.3.3.; 11, ст.19], але зустрічаються положення, кворум у яких не регламентований [7].

На засіданнях постійних комісій присутні, як правило, не тільки депутати — члени даної комісії. Наприклад, у ст. 16 Положення про постійні комісії Краматорської міської ради VIII скликання від 25.11.2020 р. закріплено: «На засідання постійних комісій можуть запрошуватися представники державних органів, громадських організацій, трудових колективів, органів самоорганізації населення, фахівці і вчені, які беруть участь в засіданнях з правом дорадчого голосу» [8]. Тобто, осіб, які беруть участь у засіданнях комісій, можна розділити на дві групи: тих, що зобов'язані брати участь у засіданнях комісій (члени даної комісії, запрошені фахівці, знання і досвід яких лягають в основу пропозицій комісії з проблем, що розглядаються) і особи, які мають право брати участь у засіданнях комісії (депутати, які не є членами даної постійної комісії, депутати інших рад, представники засобів масової інформації та громадських організацій). Правом вирішального голосу при прийнятті рішення користуються тільки члени комісії. Депутати ради — не члени даної комісії на засіданні мають право дорадчого голосу. Для залучення до роботи фахівців комісія направляє їм офіційне письмове запрошення за підписом голови комісії із вказівкою дати, часу і місця проведення засідання, питання, для розгляду якого запрошується дана особа. Вона повинна з'явитися на засідання і надати необхідну інформацію, взяти участь у обговоренні питань, якими вона володіє.

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що деякі аспекти нормативного регулювання засідань постійних комісій як організаційної форми діяльності одержали відбиток у муніципальному законодавстві, однак якість і обсяг регулювання в даному випадку усе ще знаходяться на початковому рівні. Багатьма українськими державознавцями неодноразово висловлювалася ідея про розробку Муніципального кодексу. Вважаємо, що в такому кодифікованому акті цілком доречно і доцільно було б врегулювати всі аспекти муніципального управління, у тому числі й форм діяльності постійних комісій місцевих рад. Це не тільки упорядкувало б їх, але і значно підвищило ефек-

тивність, дозволило більш раціонально їх здійснювати, дало б можливість краще скоординувати дії постійних комісій з діями інших суб'єктів місцевого самоврядування і в цілому сприяло планомірності і передбачуваності у функціонуванні даного інституту, що вкрай необхідно в нинішніх умовах.

Список використаних джерел :

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2017. 392 с.
2. Ільяшенко В. А. Форми роботи постійних комісій органів місцевого самоврядування України. *Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія «Державне управління»*. 2009. № 4. С. 115–120.
3. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
4. Положення про постійні комісії Бердичівської міської ради Житомирської області VIII скликання: затв. рішенням Бердичівської міської ради Житомирської області VIII скликання від 01.12.2020 р. № 3. Бердичів: міська рада. URL: <https://berdychiv-rada.gov.ua>
5. Положення про постійні комісії Варвинської селищної ради Прилуцького району Чернігівської області VIII скликання: затв. рішенням Варвинської селищної ради Прилуцького району Чернігівської області VIII скликання від 18.12.2020 р. № 39. Офіційний сайт Варвинської громади. URL: <https://varvynska-gromada.gov.ua/>
6. Положення про постійні комісії Вінницької міської ради VIII скликання: затв. рішенням Вінницької міської ради VIII скликання від 20.11.2020 р. № 5. Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL: <https://www.vmr.gov.ua/>
7. Положення про постійні комісії Івано-Франківської районної ради VIII скликання: затв. рішенням Івано-Франківської районної ради VIII скликання від 10.12.2020 р. № 11/2020. Офіційний веб-сайт Івано-Франківської районної ради. URL: <https://rairada-if.gov.ua/>
8. Положення про постійні комісії Краматорської міської ради VIII скликання: затв. рішенням Краматорської міської ради VIII скликання від 25.11.2020 р. № 1/VIII-03. Офіційний веб-сайт Краматорської міської ради. URL: <https://krm.gov.ua/postijni-deputatski-komisiyi/>
9. Положення про постійні комісії Луцької міської ради VIII скликання: затв. рішенням Луцької міської ради VIII скликання скликання від 23.12.2020 р. № 2/2. Офіційний сайт Луцької міської ради. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/city-council>
10. Положення про постійні комісії Львівської обласної ради VIII скликання : затв. рішенням Львівської обласної ради VIII скликання від 04.12.2020 р. № 14. Офіційний сайт Львівської обласної ради. URL: <https://lvivoblrada.gov.ua>

11. 11. Положення про постійні комісії Миколаївської міської ради VIII скликання: затв. рішенням Миколаївської міської ради VIII скликання від 18. 12. 2020 р. № 23. Миколаївська міська рада: інформ.-аналіт. портал. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/35366.html>
12. 12. Положення про постійні комісії Миколаївської обласної ради VIII скликання: затв. рішенням Миколаївської обласної ради VIII скликання від 17.12.2020 р. № 4 зі змінами. Офіційний сайт Миколаївської обласної ради. URL: <https://www.mk-oblrada.gov.ua>;
13. 13. Положення про постійні комісії Рівненської обласної ради VIII скликання: затв. рішенням Рівненської обласної ради VIII скликання від 02.12.2020 р. № 5 зі змінами від 04.11.2022 р. № 600. Офіційний сайт Рівненської обласної ради. URL: <https://ror.gov.ua>;
14. 14. Положення про постійні комісії Харківської міської ради VIII скликання: затв. рішенням Харківської міської ради VIII скликання від 30.12.2020 р. № 17/20. Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://www.city.kharkov.ua>
15. Положення про постійні комісії Черкаської міської ради IX скликання: затв. рішенням Черкаської міської ради IX скликання від 26.01.2021 р. № 3—12. Офіційний портал Черкаської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL : <http://chmr.gov.ua>
16. Положення про постійні комісії Чортківської районної ради VIII скликання: затв. рішенням Чортківської районної ради VIII скликання від 17.12.2020 р. № 8. Офіційний сайт Чортківської районної ради. URL: <https://chortkivrr.gov.ua/26>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
18. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2009. 540 с.
19. Регламент Баранівської міської ради VIII скликання: затв. рішенням Баранівської міської ради VIII скликання від 24.12.2020 р. № 64 зі змінами. Офіційний сайт Баранівської міської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://otg.mrada-baranivka.gov.ua/index.php/derevo/30-miska-rada/reglament>
20. Сербогін В. О., Сербогіна С. Г. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (Частина загальна) : навч. посіб. Харків : Штрих, 2001. 44 с.
21. Словник іншомовних слів / Укл.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.
22. Філософія : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Осічнюка. Київ: Атика, 2003. С. 375

REFERENCES :

1. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini : S. H. Serohina (Ed.).(2017). Kharkiv : Pravo.
2. Iliashenko V. A. (2009). Formy roboty postiinykh komisii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Derzhava ta rehiony. Naukovo-vyrobnychiy zhurnal. Seriiia «Derzhavne upravlinnia»*. №4. pp. 115–120.
3. Munitsypalne pravo Ukrainy : V. F. Pohorilko, O. F. Frytskuy. (Eds.).(2001). Kyiv : Yurinkom Inter.
4. Polozhennia pro postiini komisii Berdychivskoi miskoi rady Zhytomyrskoi oblasti VIII sklykannia: zatv. rishenniam Berdychivskoi miskoi rady Zhytomyrskoi oblasti VIII sklykannia vid 01.12.2020 r. № 3. Berdychiv: miska rada. URL: <https://berdychiv-rada.gov.ua>
5. Polozhennia pro postiini komisii Varvynskoi selyshchnoi rady Prylutskoho raionu Chernihivskoi oblasti VIII sklykannia: zatv. rishenniam Varvynskoi selyshchnoi rady Prylutskoho raionu Chernihivskoi oblasti VIII sklykannia vid 18.12.2020 r. № 39. Ofitsiinyi sait Varvynskoi hromady. URL: <https://varvynska-gromada.gov.ua/>
6. Polozhennia pro postiini komisii Vinnytskoi miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Vinnytskoi miskoi rady VIII sklykannia vid 20.11.2020 r. № 5. Ofitsiinyi sait Vinnytskoi miskoi rady. URL: <https://www.vmr.gov.ua/>
7. Polozhennia pro postiini komisii Ivano-Frankivskoi raionnoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Ivano-Frankivskoi raionnoi rady VIII sklykannia vid 10.12.2020 r. № 11/2020. Ofitsiinyi veb-sait Ivano-Frankivskoi raionnoi rady. URL: <https://rairada-if.gov.ua/>
8. Polozhennia pro postiini komisii Kramatorskoi miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Kramatorskoi miskoi rady VIII sklykannia vid 25.11.2020 r. № 1/VIII-03. Ofitsiinyi veb-sait Kramatorskoi miskoi rady. URL: <https://krm.gov.ua/postijni-deputatski-komisiyi/>
9. Polozhennia pro postiini komisii Lutskoi miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Lutskoi miskoi rady VIII sklykannia sklykannia vid 23.12.2020 r. № 2/2. Ofitsiinyi sait Lutskoi miskoi rady. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/city-council>
10. Polozhennia pro postiini komisii Lvivskoi oblasnoi rady VIII sklykannia : zatv. rishenniam Lvivskoi oblasnoi rady VIII sklykannia vid 04.12.2020 r. № 14. Ofitsiinyi sait Lvivskoi oblasnoi rady. URL: <https://lvivoblada.gov.ua>
11. Polozhennia pro postiini komisii Mykolaivskoi miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Mykolaivskoi miskoi rady VIII sklykannia vid 18.12.2020 r. № 23. Mykolaivska miska rada: inform.-analit. portal. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/35366.html>
12. Polozhennia pro postiini komisii Mykolaivskoi oblasnoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Mykolaivskoi oblasnoi rady VIII sklykannia vid 17.12.2020 r. № 4 zi zminamy. Ofitsiinyi sait Mykolaivskoi oblasnoi rady. URL: <https://www.mk-oblrada.gov.ua;>

13. Polozhennia pro postiini komisii Rivnenskoï oblasnoï rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Rivnenskoï oblasnoï rady VIII sklykannia vid 02.12.2020 r. № 5 zi zminamy vid 04.11.2022 r. № 600. Ofitsiinyi sait Rivnenskoï oblasnoï rady. URL: <https://ror.gov.ua>;
14. Polozhennia pro postiini komisii Kharkivskoï miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Kharkivskoï miskoi rady VIII sklykannia vid 30.12.2020 r. № 17/20. Ofitsiinyi sait Kharkivskoï miskoi rady, miskoho holovy, vykonavchoho komitetu. URL: <https://www.city.kharkov.ua>
15. 15. Polozhennia pro postiini komisii Cherkaskoi miskoi rady IKh sklykannia: zatv. rishenniam Cherkaskoi miskoi rady IKh sklykannia vid 26.01.2021 r. № 3–12. Ofitsiinyi portal Cherkaskoi miskoi rady, miskoho holovy, vykonavchoho komitetu. URL : <http://chmr.gov.ua>
16. 16. Polozhennia pro postiini komisii Chortkivskoï raionnoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Chortkivskoï raionnoi rady VIII sklykannia vid 17. 12. 2020 r. № 8. Ofitsiinyi sait Chortkivskoï raionnoi rady. URL: <https://chortkivrr.gov.ua/26>.
17. 17. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. 1997. № 24. art. 170.
18. 18. Problemy funktsionuvannia mistsevykh rad ta yikh vykonavchykh orhaniv : Yu. M. Todyka. (Ed.). (2009). Kharkiv : Pravo.
19. 19. Rehlament Baranivskoï miskoi rady VIII sklykannia: zatv. rishenniam Baranivskoï miskoi rady VIII sklykannia vid 24.12.2020 r. № 64 zi zminamy. Ofitsiinyi sait Baranivskoï miskoi obiednanoi terytorialnoi hromady. URL: <https://otg.mrada-baranivka.gov.ua/index.php/derevo/30-miska-rada/reglament>
20. 20. Serohin V. O., Serohina S. H. (2001). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadiuvannia v Ukraini. Kharkiv : Shtrykh.
21. 21. Slovnyk inshomovnykh sliv. S. M. Morozov, L. M. Shkaraputa. (Eds.). (2000). Kyiv: Naukova dumka.
22. 22. Filosofiia. Yu. V. Osichniuk (Ed.).(2003). Kyiv: Atyka.

I. V. Harashchuk

Meeting of standing committees of the local councils as an organizational form of activity

***Abstract.** The article is devoted to the study of meetings of standing committees of the local councils as an organizational form of activity, their «independent» collegial work. The issue of establishing the content of the forms of activity of standing committees of local self-government bodies does not lose its relevance today, since the effectiveness of the work of the committees directly depends on clear scientific approaches to their justification and definition. The problem*

of the forms of activity of public authorities is quite debatable in modern political science, as evidenced by the multifaceted definitions and classifications of this legal phenomenon. Proceeding from the classification of forms into three main types (legal, organizational, and material and technical), significant weight is gained by those that are not directly related to the issuance of legal acts – organizational forms of activity. The main types of organizational activity of standing committees, enshrined in municipal legislation, are: meetings of committees, their subcommittees and working groups, hearings, personal work of management and committees members.

The preparation of meetings of standing committees is a set of organizational and technical measures that allow deputies to timely, deeply and fully study the issues to be considered, comprehensively discuss the state of affairs in the subordinate sphere, develop recommendations for improving the work of controlled objects, provide them with organizational assistance in elimination of existing shortcomings. A scheme for the preparation of meetings of standing committees of a control nature is proposed. The need to organize remote work of standing committees and local self-government bodies in general is especially acute today, in the conditions of the legal regime of martial law. A general analysis of the practice of holding meetings in the mode of video conference or audio conference is made, indicating insufficient regulation of the issue of regular convening and holding of meetings. The need to regulate all aspects of municipal administration, including the forms of activity of standing committees of the local councils in a codified act is emphasized. Many Ukrainian political scientists repeatedly expressed the idea of developing the Municipal Code. We believe that in such a codified act it would be quite appropriate and expedient to regulate all aspects of municipal administration, including the forms of activity of standing committees of the local councils. This would not only streamline the forms of activity of standing committees, but also significantly increase their efficiency, allow them to be carried out more rationally, would give an opportunity to better coordinate the actions of standing committees with the actions of other subjects of local self-government and, in general, contribute to regularity and predictability in functioning of this institution, which is extremely necessary in the current conditions.

The issue of regular convening and holding meetings has not been sufficiently regulated in municipal legislation. It is considered appropriate to establish differentiated convening terms depending on the level of councils and to include the norm in the Regulations on Standing Committees of Local Councils. The circle

of people who participate in the committees meetings is outlined, they can be divided into two groups: those who are obliged to participate in committees meetings (committees members, invited specialists, whose knowledge and experience form the basis of the committees' proposals on the issues under consideration) and persons who have the right to participate in the meetings of the committee (deputies who are not members of this standing committees, deputies of other councils, representatives of mass media and public organizations).

Keywords: *standing committees, local self-government body, form of activity, meeting, remote meetings.*

УДК 342.571:351.9:351/353:351.37.07

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-201>

А. С. Чиркін, к.ю.н., доцент, науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, експерт Центру політико-правових реформ
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

ЩОДО ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.** Дана стаття присвячена виствітленню формам громадського контролю за органами місцевого самоврядування. У визначеній тематиці охарактеризована правова основа громадського контролю, зокрема, звертається увага на недостатньому процедурному аспекті реалізації відповідного контролю. Визначається необхідність у подальшому розвитку принципу транспарентності в діяльності муніципальної влади. Крім того, звертається увага на необхідності прийняття законів про публічні консультації, громадський контроль, а також доцільності розширення форм громадського контролю за місцевою владою. У висновку актуалізується інформація щодо налагодження ефективної взаємодії місцевого самоврядування з територіальною громадою і громадянським суспільством.*

***Ключові слова:** громадський контроль, місцеве самоврядування, транспарентність, взаємодія, громадянське суспільство, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Агресія РФ на територію України триває вже більш ніж півтора роки. Органи державної влади, місцеве самоврядування і всі громадяни країни згуртувалися для надання відсічі і боротьби. Однією з перших інституцій, яка тримала удар ворога була муніципальна влада. І місцеве самоврядування в засвідчило свою стійкість і здатність ефективно функціонувати в умовах воєнного стану і підвищених ризиків.

Варто відмітити — одним з головних чинників посилення місцевого самоврядування стала децентралізація влади і відповідні реформи територіальної організації влади, починаючи з 2014 року. Більш того, отримання статусу країни-кандидата до Європейського Союзу і відповідний подальший вектор неможливий без ефективної місцевої влади.

Разом з тим, останні роки і період військової агресії показали, що місцеве самоврядування відкрито до взаємодії з громадою і громадянським суспільством. Є конкретні позитивні практики ефективної і корисної співпраці муніципальної влади з громадою, інститутами громадянського суспільства, міжнародними партнерами. Водночас, належна організація місцевої влади, в тому числі, залежить від можливостей її контролювати, насамперед, громадськістю. Саме цю тематику і ми спробуємо висвітлити у даній роботі.

Метою статті є комплексне висвітлення форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також визначення шляхів його удосконалення в умовах євроінтеграційного вектору України.

Теоретичні аспекти правового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджувалися у роботах вітчизняних дослідників, зокрема, О. Андрійко, В. Гарашук, А. Крупник, С. Кушнір, М. Лациба, Л. Наливайко, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, О. Савченко, О. Смоляр, О. Сушинський, О. Федоровська, С. Шестак та ін.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняна юридична література містить декілька думок і положень, які характеризуються визначення «громадський контроль». Зокрема, А. Крупник, громадський контроль визначає як інструмент громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольни-

ми об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [3, с. 57]. На думку В. Малиновського громадський контроль — це засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, який суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають рекомендаційний характер [4, с. 37]

Громадська участь являє собою дуже широку і водночас нечітку суспільну категорію. Найбільш значущим елементом цієї категорії є свідома участь громадян у суспільному житті, де, як наслідок, приймаються різні рішення задля суспільного блага. Про цю форму активної діяльності окремих осіб задля спільного блага говорив Алексіс де Токвіль, називаючи групу людей, яка об'єднується з якоюсь метою, рушійною силою у розвитку громади [7].

Конституційна основа громадського контролю за органами місцевого самоврядування в Україні має доволі опосередкований характер (статті 34, 36, 38, 40, 140, 143) [8]. Так, відповідно до статті 143 Конституції України Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; установлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, уналежнені законом до їхньої компетенції

Якщо говорити про міжнародні стандарти, то, як приклад, можемо зазначити, що 16 листопада 2009 р. Радою Європи ухвалений Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади з метою забезпечити кожному доступ до участі у справах місцевого органу влади.

У ст. 1 Додаткового протоколу передбачено право кожного вживати заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади. Законодавство має передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. До заходів зі здійснення права участі у справах місцевого органу влади віднесено, зокрема, забезпечення створення процедур залучення людей через консультаційні процеси, місцеві референдуми, звернення, механізми і процедури розгляду скарг і пропозицій, сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі [1].

Основною законодавчою базою для здійснення громадського контролю за місцевим самоврядуванням є закони: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання» тощо [5,6].

Втім наявність чималої кількості законів не передбачає чіткого підґрунтя, особливо в процесуальних аспектів, здійснення громадського контролю. До прикладу, згаданий закон «Про місцеве самоврядування» закріплює деякі форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13) [9]. Однак таких норм замало для повноцінної реалізації участі громади у контрольній діяльності. Більш того, алгоритм їх проведення хоч і закріплюється у підзаконній і статутній нормотворчості, втім така практика не має всеохоплюючої повсюдності.

На місцевому рівні мають відбутися позитивні зміни у відносинах між владою та громадянами. На сьогодні влада часто не сприймає свою роль як обов'язок по відношенню до грома-

дян, як публічну службу, а лише як роботу, яку супроводжують атрибути влади. Місцеві громади не завжди знають про свої права та можливості, і тому влада розглядається як головніший і сильніший партнер у взаєминах, якщо слово партнер взагалі у даному випадку влучно застосовується

Принципи транспарентності і гласності є одним із фундаментальних складників громадського контролю, і на практиці забезпечуються через доступ громадян та їх організацій до інформації, стосовно роботи органів місцевого самоврядування.

За останні роки найбільшого поширення і ефективності в аспекті громадського контролю має подача електронних петицій. Саме такий формат є найбільш зручним, сучасним і таким, що показав свою практичність.

В зарубіжних країнах представники громадянського суспільства є активними учасниками громадського контролю в державах із розвиненою демократією. (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія й ін.). Активність інститутів громадянського суспільства, на думку Касяненка Є., проявляється в участі у засіданнях представницьких муніципальних органів, долучені до розробки локальних актів, громадській експертизі, проведені консультацій [2, с. 16–17].

В продовження тематики, необхідним видається запровадження на місцевому рівні публічних консультацій, в тому числі, й на законодавчому рівні. Публічні консультації – це процес, в ході якого представники органів місцевого самоврядування представляють громаді та стейкхолдерам проекти планованих заходів, наслідки яких можуть прямо чи опосередковано їх стосуватися, щоб ознайомитися з їхньою думкою, з метою оптимізації проекту планованого заходу (включаючи відмову від його реалізації). Темою консультацій можуть бути також питання пов'язані з соціальною інфраструктурою, зокрема функціональністю будинку культури або інших споруд, які будуються у місті. Предметом консультацій адресованих до певної вікової групи населення може бути ідея створення Університету третього віку. Група молоді може бути адресатом консультації, предметом яких є підготовка міської культурної пропозиції для молоді.

Важливим наслідком відкритих публічних зустрічей є розміщення інформації про них у засобах масової інформації. Ряд виступів мешканців та інших учасників, полемічні виступи, суперечки і емоції потрапляють в публічний простір і впливають на формування громадської думки. Підготовка і проведення таких зустрічей, особливо, коли являється єдиною формою, є надзвичайно важливою для цілого процесу консультацій, і у багатьох випадках може мати вирішальне для них значення. Інші типи зустрічей охоплюють галузеві зустрічі з цільовими адресатами, організовані для однієї або декількох пов'язаних галузей або типу адресатів. Ці зустрічі за чисельністю менші і орієнтовані в більшій мірі на дискусію по суті.

Для мешканців найважливішою частину звіту являється ставлення влади до заявлених жителями зауважень, відгуків і заявок. Як вже згадувалося, необхідно скласти зведену інформацію про зауваження, питання, думки і заявки, а потім відповісти на запити і зайняти конкретну позицію. Якщо жителі постулювали, наприклад, змінити форму лавок на більш ергономічну, то слід відповісти в якій мірі ця пропозиція може бути реалізована, якщо ж ні, то чому. Аналогічно треба зробити за наявності пропозиції щодо часткової зміни розташування лавок або освітлення. Слід пам'ятати, що негативна позиція щодо пропозицій мешканців, особливо у випадку невеликих інвестицій, вимагає докладної аргументації.

Така практика відповідатиме, як вимогам Європейській хартії місцевого самоврядування, так і в цілому практиці розвинутих демократій.

Позитивним моментом в здійсненні громадського контролю Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (реєстр. 7283, у січні 2023 року прийнятий за основу) [5].

Проектом закону передбачається деталізація і розширення форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а саме:

1) місцеві референдуми; 2) загальні збори; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) електронні петиції; 6) участь

жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; 7) публічні консультації; 8) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб; 9) консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах; 10) інші форми участі, що не суперечать законодавству.

Висновки. Громадський контроль напряму корелюється із станом громадянського суспільства та формами здійснення муніципальної демократії. Ефективність муніципальної влади і якість наданих місцевих послуг напряму пов'язана із взаємодією з громадою і громадянським суспільством. Каталізатором цього процесу могут стати реальне запровадження громадського контролю за органами місцевого самоврядування. В цьому контексті розширення форм такого контролю і надання громадськості відповідних можливостей надасть чималий поштовх до муніципального розвитку. І подальший євроінтеграційний рух держави, в тому числі, буде залежати від законодавчо передбачених і впроваджуваних у життя формах громадського контролю за місцевим самоврядуванням.

Разом з тим, забезпечення і дотримання принципів транспарентності, гласності і прозорості місцевої публічної влади також сприятиме консолідації і співпраці територіальної громади-громадянського суспільства-місцевого самоврядування. Водночас такі процеси неможливі без державної підтримки. Тому законодавча і виконавча гілки влади мають забезпечувати відповідні умови.

Прийняття законів про публічні консультації, розширення форм муніципальної демократії, подальше запровадження інструментів електронної локальної демократії, підзвітність муніципальної влади громаді — беззаперечно стане запорукою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел :

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946
2. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *National law journal: theory and practice*. 2019. № 6/4. с. 16–19

3. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. Фахове вид. Одеса, 2007. Вип. 1.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. С. 54.
5. «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Проект закону про внесення змін від 13.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р.. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
7. Por. szerzej A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce (Про демократію в Америці), Warszawa. 2005.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text)

References :

1. Dodatkowy protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady : mizhnarodnyi dokument vid 16 lystopada 2009 r. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2015. № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946
2. Kasianenko Ye. (2019). Zarubizhna praktyka zdiisnennia kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: teoretyko-pravovyi analiz. *National law journal: teory and practice*. Issue 6/4.
3. Krupnyk A. S. (2007). Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*. Issuer. 1. Odesa.
4. Malynovskyi V. Ya. (2005). Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia. Kyiv : Tsentri spriannia instytut. rozv. derzh. sluzhby.
5. «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia: Projekt zakonu pro vnesenia zmin vid 13.04.2022 r. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>
6. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 r.. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2001. No 33. art. 175.
7. Por. szerzej A. de Tocqueville. (2005). O demokracji w Ameryce (Pro demokraciiu v Amerytsi), Warszawa. 2005

8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r.. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. art. 141
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text)

A. S. Chyrkin

On the forms of public control over local self-government

Summary. *This article is devoted to clarifying the forms of public control over local self-government bodies. In the defined topic, the legal basis of public control is characterized, in particular, attention is drawn to the insufficient procedural aspect of the implementation of the corresponding control. The need for further development of the principle of transparency in the activities of municipal authorities is identified. In addition, attention is drawn to the need to adopt laws on public consultations, public control, as well as the expediency of expanding forms of public control over local authorities. The conclusion updates information on establishing effective interaction of local self-government with the territorial community and civil society.*

In foreign countries, representatives of civil society are active participants in public control in states with developed democracy. The activity of civil society institutions is manifested in participation in meetings of representative municipal bodies, participation in the development of local acts, public expertise, consultations.

In continuation of the topic, it seems necessary to introduce public consultations at the local level, including at the legislative level. Public consultations are a process during which representatives of local self-government bodies present drafts of planned measures to the community and stakeholders, the consequences of which may directly or indirectly affect them, in order to get acquainted with their opinion, with the aim of optimizing the draft of the planned measure (including the refusal of its implementation). The topic of consultations can also be issues related to social infrastructure, in particular, the functionality of the cultural center or other structures being built in the city. The subject of consultations addressed to a certain age group of the population may be the idea of creating a University of the Third Age. A youth group can be the addressee of a consultation, the subject of which is the preparation of the city's cultural offer for young people.

Public control is directly correlated with the state of civil society and forms of implementation of municipal democracy. The effectiveness of the municipal

government and the quality of the provided local services are directly related to the interaction with the community and civil society. The catalyst for this process can be the real introduction of public control over local self-government bodies. In this context, expanding the forms of such control and providing the public with relevant opportunities will provide a significant boost to municipal development. And the further European integration movement of the state, including, will depend on the legislatively provided and implemented forms of public control over local self-government.

At the same time, ensuring and observing the principles of transparency, openness and transparency of local public authorities will also contribute to the consolidation and cooperation of the territorial community-civil society-local self-government. At the same time, such processes are impossible without state support. Therefore, the legislative and executive branches of government should ensure the appropriate conditions.

The adoption of laws on public consultations, the expansion of forms of municipal democracy, the further introduction of electronic local democracy tools, the accountability of municipal authorities to the community – will undoubtedly become a guarantee of the development of local self-government in Ukraine.

Keywords: *public control, local self-government, transparency, interaction, civil society, territorial community.*

УДК 354

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-211>

A. O. Murtishcheva, PhD in Law, Associate Professor,
Research Fellow of the Municipal Law and Local
Self-Government Sector of the Scientific Research
Institute of State Building and Local Government
of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine
ORCID ID: 0000-0001-6520-7297

THE CONCEPT AND PRINCIPLES OF «GOOD GOVERNANCE»: UKRAINIAN AND FOREIGN APPROACHES TO UNDERSTANDING

Abstract. *The article considers the concept of «good governance». the approaches of international institutions and foreign scholars to the definition of «good governance» are analysed. the principles of good governance are studied. the analysis of domestic approaches to understanding good governance is provided.*

Keywords: *governance, good governance, principles of good governance.*

Problem statement. The establishment and development of the rule of law requires the formation of an effective system of public authorities. For Ukraine, it is important to take into account the experience of European democracies in view of the European integration course declared by our country. Good governance is recognised as one of these standards. Despite the fact that the substantive characteristics of good governance and its definition are

not equally understood in either domestic or foreign doctrine, the means of ensuring good governance are constantly being improved.

Analysis of recent studies. The idea of good governance has become a subject of scientific research on many occasions, and the means of its implementation determine the activities of many international organisations. However, the list of such means is constantly being supplemented, as good governance is a dynamic category. Therefore, the study of approaches to the definition of good governance, as well as its principles, is an important scientific task.

The purpose of this article is to analyse Ukrainian and foreign approaches to the concept of «good governance» and to define the principles of good governance.

Outline of the main material. The process of reforming the Ukrainian state requires solving one of the main tasks – the formation of a more effective system of state power, whose activities are based on strict adherence to the principle of legality. In view of the European integration course declared by Ukraine, such transformations should be based on the standards of activity developed both in the national legal systems of democratic European countries and in international institutions. The ultimate goal of applying such standards is the functioning of the state to serve the interests of society, respect for human and civil rights and freedoms, including the right to good governance.

The term «good governance» is associated with the World Bank's studies of the early 90s of the last century. These studies established a link between the quality of the governance system in a country and sustainable economic and social development. The fundamental concepts of democracy and the rule of law are considered to be the basis for the formation of this concept. According to the researchers, the implementation of good governance principles should facilitate the interaction of the state, civil society and business in the process of effective and responsible management of public affairs in developing countries.

The concept of good governance and its essential characteristics have been the subject of research by many international organisations, including the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the European Commission for Democracy

through Law or the Venice Commission, the World Bank, the United Nations (UN), and the European Commission. However, there are different approaches to its definition in the scientific literature and among international organisations dealing with good governance.

For example, as defined by the Council of Europe, good governance is the responsible conduct of public affairs and the management of public resources [1]. The United Nations Office on Drugs and Crime defines good governance as the process by which public institutions conduct public affairs and manage public resources in a manner that promotes the rule of law and the realisation of human rights (civil, political, economic, social and cultural rights) [9]. And the Regional Section of the International Organisation of United Cities and Local Governments emphasises that good governance aims to minimise corruption, take into account the views of minorities, listen to the voices of the oppressed in decision-making, and actively respond to the needs of the community now and in the future [4]. There are also different definitions of good governance in the national literature. In particular, it is defined as a concept that regulates legal relations between civil society, public administration and the private sector on the basis of basic principles of democracy and the rule of law of law [7, p. 5]. In other words, the definitions of good governance place different emphasis on certain aspects of state governance aimed at implementing the principles of the rule of law, legality, and human rights. Also, different approaches to good governance focus on the application of the concept in the public authorities or on the involvement of civil society institutions.

There are no single approaches to the principles of good governance either. For example, some international organisations, including the Economic and Social Commission for Asia-Pacific and the aforementioned Regional Section of the International Organisation of United Cities and Local Governments, identify eight such principles: participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus-based, equity and inclusiveness, efficiency and effectiveness, and accountability [4]. In turn, the UN Human Rights Council identifies only five key features of good governance: transparency, responsibility, accountability, participation, and responsiveness to people's needs [2]. On the contrary, the Council

of Europe identifies an extended list of twelve principles of good governance: fair elections, responsiveness, efficiency and effectiveness, openness and transparency, rule of law, ethical behaviour, competence and capacity, innovation and openness to change, sustainable development and long-term orientation, good financial management, human rights, cultural diversity and social cohesion, and accountability [1].

The main characteristics of good governance are mentioned in the documents of various international institutions, although there is currently no established list of such characteristics. For example, the United Nations (UN) recognises the following as the main components of good governance: transparency, responsibility, accountability, participation, responsiveness to human needs [12]. And the White Paper on European Governance (these documents are issued by the European Commission and contain proposals for measures in certain areas) names openness, participation, efficiency, coherence and accountability as the main principles of good governance [13].

It should also be added that the concept of «good governance» was not enshrined in law before the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 07.12.2000 (hereinafter – the Charter). The Charter in its Article 41 establishes the right of everyone to good administration, i.e. the right to an impartial and fair hearing within a reasonable time by the institutions and bodies of the European Union [9]. It includes the right to be heard, access to administrative acts, and the obligation of administrative bodies to justify their decisions. It is worth noting that this document uses the term «good administration» rather than «good governance», which is not accidental.

According to experts of the Venice Commission, the concept of good administration is a component of good governance, but it is based on clearly defined procedural rights, and therefore is a legal concept. Domestic scholars see the significance of the Charter's normative enshrining of the right to good governance in the fact that it has transformed «some elements of the objective principle of legality into a subjective right to good governance» [8], introduced the possibility for a person to demand behaviour from public authorities

based on the rule of law, and created legal grounds for protecting this right in judicial institutions.

However, the implementation of the concept of good governance in the activities of supreme public authorities should, in our opinion, also include certain preventive mechanisms of influence on government institutions. They should be able to either prevent the occurrence of damage at all or ensure the removal of government institutions from public administration after the commission of unlawful acts before the occurrence of damage is proved in court, which does not exclude compensation in the future, but will prevent further offences. It is believed that such preventive mechanisms can be found, in particular, in the constitutional and legal responsibility of public authorities. And since the implementation of the concept of good governance in domestic practice is often associated with the constitutional and administrative reform of the executive branch of power, the establishment of constitutional and legal responsibility of the government is of paramount importance.

The practical implementation of the principles of good governance also depends on finding an optimal and effective system of tools, including e-governance [5]. A similar position is shared by a number of international institutions. For example, the United Nations Development Programme in Serbia identifies four main areas of good governance: public financial management, rule of law and public administration reform, inclusive political processes and public participation, and digital innovations [10]. And among the areas of good governance implementation, the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) identifies the implementation of e-government solutions [3]. The latter, in turn, is related to the exercise of citizens' voting rights through electronic voting (e-voting).

Modern foreign studies also suggest that e-parliament should be included in the list of means of ensuring good governance. For example, scientific papers focus on the connection between good governance and e-government, as the latter contributes to the efficiency of the functioning of public authorities [6], and the 2010 UN report on the implementation of e-parliament in the world states that e-parliament should be based on the strategic goals of strengthening democracy and good governance [14].

Thus, it can **be concluded** that although the concept of good governance is currently in need of clarity and a more precise categorical apparatus. Definitions of good governance focus on its application in public administration or in the civil sector as well; on the focus of good governance on achieving goals such as the rule of law, democracy, anti-corruption, etc. At the same time, good governance is gradually acquiring its own content and guarantees of implementation. The constitutional and legal liability of public authorities in various forms, including in the form of judicial liability, may become one of the elements of the mechanism for exercising this right. The means of ensuring good governance include the use of modern electronic technologies both in the formation of government bodies (e-voting) and in their functioning (e-parliament).

The means of ensuring good governance include the use of modern electronic technologies both in the formation of government bodies (e-voting) and in their functioning (e-parliament). The use of such technologies will obviously expand to include the executive branch of the government, as well as the institution of the head of state. Therefore, the concept of good governance will remain a relevant issue for further research.

References :

1. 12 Principles of Good Governance / Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
2. About good governance / The Human Rights Council. URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
3. Good governance / OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>
4. Good governance: definition and characteristics / United Cities and Local Governments Asia-Pacific. URL: <https://uclg-aspace.org/good-governance-definition-and-characteristics/>
5. Grag P. (2008). E-governance — a way to good governance. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 69, No. 1 (JAN. — MAR., 2008). pp. 43–48. URL: <https://www.jstor.org/stable/41856390>
6. Mohammad Abdul Salam. (2013). A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Governance and Development. February 2013. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/61804691.pdf>
7. Pavlov N. S. (2022). Kontseptsiiia «nalezhnoho vriaduvannia»: suchasne rozuminnia ta stan yii realizatsii v Ukraini. *Pivdennoukrainskyi pravnychi chasopys*. № 4. Part. 3. pp. 3–7.

8. Pohrebniak S. (2012). Kontseptsii good governance ta good administration (mizhnarodnyi, yevropeiskyi ta natsionalnyi dosvid). *Filosofia prava i zahalna teoriia prava*. № 1. URL: <http://phtl.nlu.edu.ua/article/view/183714>
9. The Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
10. UNDP in Serbia. Good Governance. URL: https://www.undp.org/serbia/good-governance?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAsIGrBhAAEiwAEzMIc3jUsH7tvJIfdBrAW6YgVCTZxQS-jioWiM-nnPj5YhcoPybbyBzX9xoCrCgQAvD_BwE
11. What is good governance? / United Nations Office on Drugs and Crime. URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
12. What is good governance? URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
13. White Paper on governance. Communication from the Commission of 25 July 2001 «European governance – A white paper» [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>
14. World e-Parliament Report 2010. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20E-Parliament%20Report%20series/EParliament%20Report%202010.pdf>

Список використаних джерел :

1. 12 Principles of Good Governance / Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
2. About good governance / The Human Rights Council. URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
3. Good governance / OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>
4. Good governance: definition and characteristics / United Cities and Local Governments Asia-Pacific. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics/>
5. Grag P. (2008). E-governance – a way to good governance. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 69, № 1 (JAN. – MAR., 2008).. URL: <https://www.jstor.org/stable/41856390>
6. Mohammad Abdul Salam. (2013). A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Governance and Development. February 2013. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/61804691.pdf>
7. Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 3. С. 3–7.

8. Погребняк С. Концепції good governance та good administration (міжнародний, європейський та національний досвід). *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 1. URL: <http://phtl.nlu.edu.ua/article/view/183714>
9. The Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
10. UNDP in Serbia. Good Governance. URL: https://www.undp.org/serbia/good-governance?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAsIGrBhAAEiwAEzMIc3jUsH7tvJIIdBrAW6YgVCTZxQS-jioWiM-nnPj5YhcoPybbyBzX9xoCrCgQAvD_BwE
11. What is good governance? / United Nations Office on Drugs and Crime. URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
12. What is good governance? URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
13. White Paper on governance. Communication from the Commission of 25 July 2001 r. «European governance – A white paper» [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>
14. World e-Parliament Report. 2010. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20E-Parliament%20Report%20series/EPParliament%20Report%202010.pdf>

А. О. Муртішева

Поняття та принципи «належного врядування»: українські та зарубіжні підходи до розуміння

***Анотація.** У статті розглянуто поняття «належне врядування». проаналізовано підходи міжнародних інституцій та зарубіжних науковців до визначення поняття «належне врядування». досліджено принципи належного врядування. надано аналіз вітчизняних підходів до розуміння належного врядування.*

На початку дослідження зазначено, що процес реформування української держави має одним із своїх завдань формування ефективної системи державної влади, діяльність якої ґрунтується на неухильному дотриманні принципу законності. З огляду на проголошений Україною євроінтеграційний курс, такі перетворення мають ґрунтуватися на стандартах діяльності, вироблених як у національних правових системах демократич-

них європейських країн, так і на міжнародному рівні. Метою застосування таких стандартів є функціонування держави в інтересах суспільства, повага до прав і свобод людини і громадянина. Таким узагальнюючим стандартом є належне врядування, яке виникло як всеохоплююча концепція, спрямована на покращення державного управління, надання публічних послуг та покращення взаємодії держави, бізнесу, громадянського суспільства.

Термін «належне врядування» асоціюється з дослідженнями Світового банку, проведеними на початку 90-х років минулого століття. Ці дослідження встановили зв'язок між якістю системи врядування в країні та сталим економічним і соціальним розвитком. Основою для формування цієї концепції вважаються фундаментальні поняття демократії та верховенства права. На думку дослідників, впровадження принципів доброго врядування має сприяти взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу в процесі ефективного та відповідального управління державними справами в країнах, що розвиваються.

Концепція належного врядування та її основні характеристики були предметом дослідження багатьох міжнародних організацій (Організації економічного співробітництва та розвитку, Європейської комісії «За демократію через право» або Венеціанської комісії, Світового банку, Організації Об'єднаних Націй, Європейської комісії тощо). Однак підходи до поняття належного врядування різняться. В них акцентується увага на різних суб'єктах належного врядування, а також на різних цілях, досягненню яких сприяє концепція.

У роботі проаналізовані підходи до визначення належного врядування, а також до окреслення кола його принципів. Зауважено, що реалізація принципів належного врядування залежить від набору інструментів реалізації. В часи поширення інформаційно-комунікаційних технологій до таких інструментів почали відносити електронного врядування, оскільки останнє сприяє підвищенню ефективності функціонування органів державної влади. Останнє, у свою чергу, пов'язане з реалізацією виборчих прав громадян через електронне голосування. Також до таких інструментів варто віднести е-парламент та засоби його реалізації.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що концепція належного врядування все ще потребує уточнення та більш чіткого категоріального апарату. Водночас, належне врядування поступово набуває

власного змісту та гарантій реалізації. Використання сучасних інформаційних технологій, розширення їх переліку та можливостей потребуватиме також розширення кола державних інститутів, діяльність яких сприятиме впровадженню електронного врядування і, як наслідок, реалізації ідеї належного врядування. Тому концепція належного врядування залишатиметься актуальним питанням для подальших досліджень.

Ключові слова: *врядування, належне врядування, принципи належного врядування*

UDC 061.1ЄC

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-221>

O. O. Petryshyn, Ph. D. in Law, Senior Researcher,
Academic secretary Scientific Research Institute
of State Building and Local Government of the NALS
of Ukraine
ORCID ID: 0000-0002-6099-8832

K. A. Rahulina, Ph. D. in Law, Research Associate,
Scientific Research Institute of State Building and
Local Government of the NALS of Ukraine
ORCID ID: 0000-0003-3076-9702

ASSESSING UKRAINE'S PROGRESS TOWARDS EUROPEAN INTEGRATION AMIDST MILITARY HOSTILITIES: ACCOMPLISHMENTS AND IMPEDIMENTS

Abstract. *This article scrutinizes the processes of Ukraine's European integration in the context of full-scale aggression, focusing specifically on security and economic integration issues. The authors investigate the implications of Russian aggression for European security and emphasize the urgent need for reforms within Ukraine. They suggest that strengthening the strategic partnership between the European Union (EU) and Ukraine should be prioritized, especially in resisting acts of aggression. Looking to the future, Ukraine has potential avenues for obtaining financial and technical support from the EU and for accessing the*

European market to attract investment. The article underscores the crucial role of European integration as a primary foreign policy objective for Ukraine, contributing to the stabilization of democratic institutions, promotion of economic growth, and attracting investment and technological advancement. The authors highlight the importance of harmonizing Ukrainian and European legal frameworks and identify various factors affecting reform initiatives' effectiveness.

Keywords: *EU-UA relations contractual framework, Association Agreement, legal harmonization, post-war recovery of Ukraine.*

Problem Statement. In the scenario of extensive warfare in Ukraine, coupled with its application for EU membership, there emerges a set of challenges and opportunities for bolstering European integration. One paramount concern is security. The Russian aggression against Ukraine has jeopardized the security of the entire European continent, necessitating a strengthened strategic partnership between the EU and Ukraine, particularly in terms of collective resistance to Russian aggression. Economic integration also presents a formidable challenge, requiring Ukraine to implement reforms to meet EU benchmarks.

Simultaneously, numerous opportunities for Ukraine's European integration have arisen. The EU can offer Ukraine substantial financial and technical assistance to implement reforms and post-conflict recovery plans. Furthermore, Ukraine has the potential to access the European market, integrate into European value chains, and attract investment, which historically forms the backbone of post-conflict reconstruction processes.

Analysis of Recent Research and Publications. Several facets of EU-Ukraine bilateral cooperation, both generally and within specific sectoral areas, are detailed in the academic works of leading Ukrainian scholars such as Trahniuk O. Ya., Trykhlіb K. O., Yakoviuk I. V., Anakina T. M., Berezovska I. A., Shpakovych O. M., among others. These scholars have established a scientific foundation that enables the exploration of pertinent issues and characteristics of the regulatory framework governing relations between Ukraine and the EU, particularly in the context of the ongoing Russian-Ukrainian conflict.

This article will conduct an extensive scientific and legal analysis of the regulatory and treaty framework governing European integration

processes in Ukraine, considering the emerging realities and challenges. This study also seeks to identify pivotal challenges that will dictate the trajectory of Ukraine's prospective membership in the European Union.

Research and discussion. European integration remains an unwavering and foremost foreign policy objective for Ukraine. This integration serves as a pathway for Ukraine to establish stable democratic institutions, modernize its economic sector, overcome technological deficiencies, attract foreign investments and cutting-edge technologies, generate new employment, enhance domestic producers' competitiveness, and access global markets, among other benefits. The efficiency of European integration processes and Ukraine's inclusion in the global economic and political system's role and function distribution fosters international collaboration in conflict resolution and mitigating current threats to international security.

European Union law embodies a comprehensive legal system incorporating traditional and innovative mechanisms, methodologies, and techniques for addressing legal issues such as human rights, societal organization, state formation, and supranational cooperation. This body of law is informed by the optimal outcomes of highly developed legal systems from economically and politically advanced European countries, as well as specific legal disciplines unified to fulfill the objectives of the EU. Therefore, intensifying the harmonization process between Ukrainian and European law (specifically EU law) should facilitate the progressive evolution of a broad spectrum of Ukrainian legal sectors.

Legislative harmonization encompasses primary sectors and permeates the entire legal system of Ukraine. It is a continuous process rather than a static state, with its progression measured by degrees of refinement. The successful approximation of Ukrainian legislation to EU norms and standards necessitates the revision of laws in priority areas as identified by joint Ukrainian-European agreements. This process also involves adopting a range of legal principles, concepts, criteria, doctrines, and constructs that form the foundation of the *acquis communautaire*, the collective achievements of the Community.

In line with the National Programme for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union

(Law of Ukraine No. 1629-IV, dated 18.03.2004), any draft law presented to the Verkhovna Rada of Ukraine must be forwarded to the Parliamentary Committee on European Integration within seven days to establish its relevance to areas governed by EU law. Within three days, such draft laws will be sent to the authorized central executive body to prepare an expert opinion on their alignment with the EU acquis within twenty days. However, it is acknowledged that legal acts contradicting the EU acquis may be approved, provided sufficient justification for their adoption, and a clearly defined term of applicability is stated within the act [14].

Relations between Ukraine and the European Union were initiated in December 1991, when the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, representing the EU Presidency, officially acknowledged Ukraine's independence through a letter on behalf of the EU. Two years after that, in a Resolution titled «On the Main Directions of Ukraine's Foreign Policy» dated July 2, 1993, Ukraine declared its intent to forge relations with the European Union founded on the principles of integration. The Partnership and Cooperation Agreement, concluded on June 14, 1994, served as the inaugural regulatory and contractual framework guiding relations between Ukraine and the European Union, sparking collaboration across an extensive range of political, trade, economic, and humanitarian matters.

A significant advancement within the European Neighborhood Policy was the approval of the EU-Ukraine Action Plan by the concerned parties during the Cooperation Council meeting on February 21, 2005. This bilateral political document facilitated a considerable expansion and reinforcement of Ukraine's strategic partnership with the EU, all without necessitating alterations to the existing legal framework.

The Action Plan's content comprised a list of Ukraine's specific commitments to democratic institutions, anti-corruption, structural economic reforms, and measures to enhance cooperation with the EU in sectoral areas. The key accomplishments of the relations during the term of the Action Plan include the following: granting Ukraine the status of a market economy within EU anti-dumping legislation; allowing Ukraine to join EU foreign policy statements and positions; signing the Visa Facilitation Agreement (ratified by Law No. 117-VI

(117-17) on January 15, 2008) [4]; and the Agreement on the Readmission of Persons (ratified by Law No. 116-VI (116-17) on January 15, 2008) [3].

Following the Revolution of Dignity and the unequivocal affirmation of Ukraine's European integration aspirations, the Association Agreement was signed in 2014 between Ukraine and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member states. This agreement took effect on 1st September 2017 [9]. This international instrument established a novel framework for inter-institutional cooperation and delineated priority areas for the continued harmonization of the legal systems of Ukraine and the EU. Moreover, prevailing case law characterizes association agreements as having a significant portion of their provisions acknowledged as rules with direct effect. This recognition empowers individuals and legal entities to assert their rights under these agreements within the EU member states' judicial authorities and the EU courts [1].

2022 following the full-scale invasion by the aggressor nation, the imposition of martial law and the occupation of certain Ukrainian territories emerged the recognition of the urgency and necessity to fortify and expedite regional integration processes. This led to Ukraine's accession to the EU. The parties' pertinent political decisions and formal actions marked the commencement of a new partnership phase, which actualized the possibility of joining the European community, propelled further pro-European reforms, and catalyzed the government and citizens to unite in the country's transformation.

The Association Agreement is the primary document determining the form, content, and mechanisms for coordinating cooperation between Ukraine and the EU. The paper encompasses a comprehensive range of mutual interest issues, proposing profound collaboration based on conditionality. This approach does not predetermine the future development of the relationship, leaving it open-ended. The fulfillment of obligations to align Ukraine's legislation with EU norms, and the adaptation of its institutions to ensure the implementation of this legislation, is intended to effectuate fundamental political, socioeconomic, legal, and institutional reforms. The ultimate goal is to build a robust, sustainable democracy and market economy.

Ukraine's European integration process unfolds in the context of substantial Russian intervention and occupation of certain territories. Consequently, it has a distinctive character, shaped by various relevant challenges and threats. The ongoing conflict has amplified bilateral relations with the EU, fortified Ukrainian society's stance on the irrevocable and sole path towards the EU, enhanced the quality of European policy towards Ukraine, and necessitated reevaluating approaches and priorities in the security sector.

Nonetheless, the current implementation of certain reform areas, particularly socio-economic ones, within the framework of the Association Agreement with the EU and the process of applying the European Commission's recommendation package needs to be improved. These reforms were primarily designed for implementation under ordinary circumstances, thus necessitating a reassessment of the priorities and timelines for further enactment of some of the document's provisions, considering the urgency of the security sector and the situation on the Russian-Ukrainian front. After all, at present, the Ukrainian people and state are effectively illustrating an example of national-level European integration transformations amidst martial law, territorial occupation, and active hostilities.

European norms concerning the legislative regulation of certain domestic political processes should be adapted to accommodate the conditions of martial law and warfare. Ukraine's attention is primarily devoted to internal military necessities, which demand substantial political, diplomatic, financial, economic, and human resources to resist the aggression. Concurrently, European partners prioritize fundamental public administration reforms and the employment of democratic institutions aimed at post-war recovery in alignment with the values encapsulated in the founding treaties. Therefore, when addressing the issue of Ukraine's post-war reconstruction, European institutions base their approach on mechanisms for attracting private finance, necessitating a stable democratic system for its effective utilization. In essence, the Community's financial assistance is neither intended nor capable of functioning as a panacea to address all the issues associated with Ukraine's recovery.

It is worth noting that the «Decision of the Heads of State and Government,» ratified at the European Council Summit on 15th

December 2016, further affirmed the provisions of the Association Agreement. The document neither grants Ukraine the status of a candidate for EU membership nor creates such an obligation in the future. It does not guarantee collective security and military assistance by EU member states, confer the right to work in the EU, or obligate member states to provide additional financial aid to support the reform process [10].

Simultaneously, the current state of EU-Ukraine relations exemplifies the transformation of the association's long-term goals, as delineated in Article 1 of the Agreement. Specifically, the process of political association has attained a new quality and format due to Ukraine's candidate status, an unprecedented intensity of political dialogue and coordination of the parties' foreign policies, and the establishment of allied relations in confronting external challenges and threats.

Since the onset of the full-scale invasion, the EU has consistently demonstrated political solidarity with Ukraine, offering financial and economic support, assistance to Ukrainian refugees, advocacy for Ukraine's interests on international platforms, and military and technical assistance. This level of support is unprecedented for the EU. Concurrently, there has been a trend towards heightened pro-European self-identification within Ukrainian society and an increased awareness that full membership in the EU, rather than just being a priority partner, is the sole viable path for Ukraine.

However, the pace of progression toward the EU could be improved, on the one hand, by a series of internal issues, including an insufficient pace of reforms, an unsatisfactory struggle against corruption, and an inadequate judicial system. On the other hand, it is slowed by the EU's cautious policy toward further integration with Ukraine [15, p. 104]. There is also concern within the expert community about potential repercussions for Ukraine arising from the complication of the internal socio-economic situation within the EU [15, p.86].

Various factors, including the escalating turbulence and unpredictability of geopolitical and geo-economic processes, also influence the current state of the partnership. These are triggered by the acute confrontation between the West and the Kremlin due to its

aggression against Ukraine and a broader conflict between the democratic world and authoritarian regimes [15, p. 23]. In his keynote speech at the meeting of EU ambassadors in October 2022, the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell, highlighted the following factors of the global crisis: «the war in Ukraine,» «global US-China competition,» «global food and energy crises,» and «security problems in the European neighborhood» [1]. While it is not desirable to echo the aggressor's narratives about the political bipolarity of the contemporary world, it is still essential to emphasize the absence of alternatives to reverting to Cold War relations and the necessity for large-scale isolation of countries that support the aggression.

The legal framework for EU-Ukraine cooperation also encompasses framework and sectoral agreements. Sectoral integration, following the Agreement, spans a broad spectrum of areas. Presently, in times of war, the priority lies in security partnership and military-technical cooperation. Other pertinent and significant areas include relations in justice and human rights, finance, agriculture, education and science, energy, Ukraine's integration into the EU transport system and exploitation of its transit potential, integration into the European digital market, and joint efforts to protect the environment [13].

Significant intermediate results of the Agreement's implementation include the conclusion of numerous international treaties, such as the Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the EU4Health programme (ratified by Law No. 2853-IX of 12 January 2023) [7]; the Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the European Union's Digital Europe programme (2021-2027) (ratified by Law No. 2926-IX of 23 February 2023) [5]; the Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the EU LIFE Programme – Environment and Climate Action Programme (ratified by Law No. 2590-IX of 20.09.2022) [6]; and the Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other hand, on Common Aviation Area (ratified by Law No. 2067-IX of 17.02.2022) [8], among others.

Under the Agreement, Ukraine also acceded to the EU Convention on Common Transit and the Convention on the Simplification

of Formalities in Trade in Goods on 1 October 2022. This allows for easier movement of goods through the EU and other common transit countries. Many additional agreements are yet to be signed, such as the Framework Agreement on Mutual Recognition of Certificates of Conformity for Industrial Products (ACAA Agreement), slated to be formalized as a protocol to the EU-Ukraine Association Agreement (Article 57 of the Association Agreement), and the EU-Ukraine Agreement on Mutual Recognition of Authorized Economic Operators.

In fulfillment of the Association Agreement with the EU, large-scale reforms are being undertaken, particularly in judicial and law enforcement, electoral legislation, anti-corruption, public administration, economy, and taxation. Thus, as part of legislative adaptation, many significant laws were adopted, including the Laws of Ukraine «On Media,» «On National Minorities (Communities),» «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving the Procedure for Selecting Candidates for the Position of a Judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis,» «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice),» «On Ensuring the Right to a Fair Trial,» «On the National Police,» and others.

As for constitutional reform, the Verkhovna Rada has yet to definitively approve the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power). Additionally, in line with the implementation of the Agreement, the High Council of Justice underwent reform, and entities such as the National Anti-Corruption Bureau (NABU), the National Agency for the Prevention of Corruption (NAPC), and the State Bureau of Investigation (SBI) were established. The Cabinet of Ministers and the National Reforms Council annually report on the results of implementing the planned measures stipulated in the Agreement.

Conclusions. Given the significant progress in implementing the Agreement and the evident acceleration and intensification of the process of harmonizing Ukrainian legislation with Community legislation, several political, regulatory, and law enforcement tasks still need to be solved. These include 1) comprehensive reform of the judicial system (particularly, the procedure for selecting judges of the Constitutional Court

of Ukraine); 2) enhancement of mechanisms for combating and preventing corruption; 3) creation of the necessary framework for attracting post-war investments; 4) improvement of law enforcement and national security systems; 5) development and implementation of a concept for post-war human potential restoration (e.g., the actual implementation of the principles of the Ukrainian Doctrine).

Despite some successes in implementing tasks, we must recognize two crucial socio-political factors that hinder the effective implementation of reforms. Firstly, there needs to be a better approach to address current issues. For over 30 years since Ukraine regained its independence, the dominant political doctrine of public administration has revolved around a centralized decision-making mechanism anchored in a strong vertical power structure. Although progress has been made in the decentralization process, the local level is only sometimes equipped to address present challenges effectively.

This disparity gives rise to the second factor: the lack of political will. In the context of established principles of public administration and politics, political will originating from higher levels of authority is essential for the effective execution of tasks assigned to Ukraine. The absence of political will significantly undermines efforts to establish autonomy for newly created state bodies and agencies. These organizations often prioritize bureaucratic quantitative reporting over prompt response and strategic problem-solving in the current political environment.

Several questions regarding Ukraine's post-war recovery and its path toward EU membership still need to be answered. These include: 1) whether the necessary reforms can be effectively implemented under martial law; 2) what the next term of political power in Ukraine will entail and how it will be determined through elections; 3) whether it will be feasible to establish favorable conditions not only for attracting investments but also for restoring human potential; 4) what the lasting impact of full-scale military aggression will be on the transformation of political mentality, especially if the war does not come to an end but rather transforms.

REFERENCES:

1. «We are entering the perfect storm»: Speech by the EU's top diplomat on the new global reality. European Pravda, 12 October 2022 r. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/10/12/7148529>

2. Action Plan «Ukraine – European Union.» Plan, International Document dated 12.02.2005 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text
3. Agreement between Ukraine and the European Community on the Readmission of Persons. Agreement, List, Declaration dated 18.06.2007 r. (Ratified by Law No. 116-VI (116-17) dated 15.01.2008 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text
4. Agreement between Ukraine and the European Community on the Simplification of Visa Formalities. Agreement, Protocol, International Document dated 18.06.2007 r. (Ratified by Law No. 117-VI (117-17) dated 15.01.2008 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850#Text
5. Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the European Union's Digital Europe program (2021-2027). Agreement, International Document, Rules dated 05.09.2022 r. (Ratified by Law No. 2926-IX dated 23.02.2023 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-22
6. Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the EU LIFE Program – Environment and Climate Action Program. Agreement, International Document, Rules dated 24.06.2022 r., 13.07.2022 r. (Ratified by Law No. 2590-IX dated 20.09.2022 r.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-22
7. Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the EU4Health program. Agreement, International Document, Rules dated 15.07.2022 r. (Ratified by Law No. 2853-IX dated 12.01.2023 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-22#Text
8. Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and its member states, on the other hand, on the Common Aviation Area. Agreement, International Document, List dated 12.10.2021 r. (Ratified by Law No. 2067-IX dated 17.02.2022 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-21
9. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member states, on the other hand. Agreement, International Document dated 27.06.2014 r. (Ratified with a declaration by Law No. 1678-VII dated 16.09.2014 r.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
10. Holub V. (2017). Ratification of the Association Agreement: European reforms without a *European perspective*. Razumkov Center. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/ratyfikatsiia-uhody-pro-asotsiatsiiu-ievropeiski-reformy-bez-ievropeiskoi-perspektyvy>

11. Kuzio M., Khorolskyi R., Chernikov D. (2015). Association Agreement between Ukraine and the EU: Content and Implementation. Kyiv. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/1.pdf>
12. On Certain Measures for the Implementation of Ukraine's Obligations in the Field of European Integration, Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 29.07.2022 r. No. 2483-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text>
13. On the General State Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union: Law of Ukraine dated 18 March 2004 No. 1629-IV // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. No. 29. Art. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
14. Trykhlіb K. O. (2018). Harmonization of Ukrainian legislation with EU law: experience of EU countries. Proceedings of the XVI All-Ukrainian Scientific Conference «Theory and Practice of Modern Jurisprudence.» Materials of the round table «History of constitutionalism in Ukraine and foreign countries» (to the 100th anniversary of the Constitution of the UNR in 1918). X.: Association of Graduates of Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv: Volume 1. pp. 97–99.
15. Ukraine on the path to the EU: realities and prospects. National Security and Defense. Razumkov Center. No. 1–2 (187-188), 2022 r. 132 p. URL: https://razumkov.org.ua/images/journal/NSD187-188_2022_ukr_full.pdf

Список використаних джерел:

1. Ми входимо в ідеальний шторм»: Виступ топ-дипломата ЄС про нову світову реальність. *Європейська правда*, 12 жовтня 2022р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/10/12/7148529>
2. План дій «Україна — Європейський Союз». План, Міжнародний документ від 12.02.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text
3. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. Угода, Список, Декларація від 18.06.2007 р. Угоду ратифіковано Законом № 116-VI (116-17) від 15.01.2008 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text
4. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. Угода, Протокол, Міжнародний документ від 18.06.2007. (Угоду ратифіковано Законом № 117-VI (117-17) від 15.01.2008 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850#Text
5. Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу «Цифрова Європа» (2021-2027).

- Угода, Міжнародний документ, Правила від 05.09.2022 р. (Угоду ратифіковано Законом № 2926-IX від 23.02.2023 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-22
6. Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України у Програмі ЄС LIFE – Програмі дій з довкілля та клімату; Угода, Міжнародний документ. Угода, Міжнародний документ, Правила від 24.06.2022 р., 13.07.2022 р. (Угоду ратифіковано Законом № 2590-IX від 20.09.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-22
 7. Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі «EU4Health». Угода, Міжнародний документ, Правила від 15.07.2022 р. (Угоду ратифіковано Законом № 2853-IX від 12.01.2023 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-22#Text
 8. Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір. Угода, Міжнародний документ, Перелік від 12.10.2021 р. (Угоду ратифіковано Законом № 2067-IX від 17.02.2022 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-21
 9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
 10. Голуб В. Ратифікація Угоди про асоціацію: європейські реформи без європейської перспективи. Разумков центр. 2017. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/ratyfikatsiia-uhody-pro-asotsiatsiiu-ievropeiskii-reformy-bez-ievropeiskoi-perspektyvy>
 11. Кузьо М., Хорольський Р., Черніков Д. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. Київ. 2015. 38 с. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/1.pdf>
 12. Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, Постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 р. № 2483-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text>
 13. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
 14. Трихліб К. О. Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС. Матеріали XVI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Матеріали круглого столу «Історія конституціоналізму в Україні та зарубіжних

країнах» (до 100-річчя Конституції УНР 1918 р.). Харків: Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: 2018. Том 1. С. 97–99.

15. Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи. *Національна безпека і оборона. Центр Разумкова*. № 1–2 (187–188), 2022. 132 с. URL: https://razumkov.org.ua/images/journal/NSD187-188_2022_ukr_full.pdf

О. О. Петришин, К. А. Рагуліна

Досягнення та виклики процесу європейської інтеграції України в умовах війни

***Анотація.** У статті досліджується процес європейської інтеграції України в умовах повномасштабного вторгнення. Автори зосереджуються на аналізі нормативно-правової бази, виявленні проблем та визначенні перспектив розвитку євроінтеграційних процесів.*

Основним інструментом євроінтеграції України автори визначають міжнародну договірно-правову базу з Європейським Союзом (ЄС). Важливість дослідження нормативного фундаменту співробітництва полягає у визначенні внутрішніх і зовнішніх чинників, які впливають на їх укладення та реалізацію.

Автори звертають увагу на проблеми та перспективи посилення європейської інтеграції в умовах повномасштабної війни в Україні та на тлі подання Україною заявки на членство в ЄС, наголошуючи на принциповості пріоритетного впровадження саме безпекового компоненту, адже російська агресія проти України поставила під загрозу безпеку всього європейського континенту. ЄС та Україна мають посилювати своє стратегічне партнерство у сфері безпеки, включаючи спільну протидію намаганням країни-агресора розширити вплив на східноєвропейський регіон. Окремим аспектом дослідження визначена економічна інтеграція, повнота якої напряму залежить від успішності комплексу реформ, направлених на встановлення базових демократичних механізмів публічного управління та реалізації влади відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Поряд із викликами, існує низка перспектив для розвитку європейської інтеграції України. ЄС може надати значну фінансову та технічну допомогу Україні для проведення реформ та реалізації планів післявоєнного відновлення. Україна може отримати доступ до європейського ринку, інтегруватися в європейські ланцюги доданої вартості та залучити ін-

вестиції, критичні для повоєнної відбудови інфраструктури та забезпечення відновлення втраченого людського потенціалу.

Автори зазначають, що європейська інтеграція залишається офіційно задекларованим ключовим і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України. Для України це шлях до утвердження стабільних демократичних інститутів, модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій та передових технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника на світових ринках тощо.

У статті підкреслюється, що виклики для України полягають у боротьбі з корупцією та підвищенні транспарентності управління, а також в досягненні значного прогресу в ключових областях, таких як правоохоронна система, освіта та соціальна політика. Незважаючи на ці виклики, європейська інтеграція продовжує залишатись головною стратегією України у зовнішньополітичній сфері. Автори наголошують, що це не просто крок на шляху до поліпшення матеріального добробуту громадян, але й ключ до забезпечення стабільності, безпеки та поваги до прав людини на її території. Тому міцне партнерство з ЄС має критичне значення для розвитку України як демократичної, правової та соціальної держави.

У висновках статті наголошується на необхідності гармонізації українського та європейського права, що має забезпечити прогресивний розвиток широкого спектру галузей української правової системи. Автори також визначають два ключові соціально-політичні чинники, які перешкоджають ефективності реформ.

Ключові слова: договірна база відносин між Україною та ЄС, Угода про асоціацію, правова гармонізація, післявоєнна відбудова України.

UDK: 340.12:316.3

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-236>

I. V. Mukomela, Ph. D. in Law, Researcher, Scientific Research sector of theoretical and methodological problems organization of state power Institute of State Building and Local Government of the NALS of Ukraine
ORCID ID: 0000-0001-9315-2692

THE EVOLUTIONARY DEVELOPMENT AND ROLE OF THE RIGHT TO INFORMATION IN THE INFORMATION SOCIETY

Abstract. *This article explores the evolutionary development of the right to information, with a particular emphasis on the theoretical and legal foundation provided by freedom of expression. It highlights the significant impact that the rights to access information and to communicate have had on the rethinking of the right to information as a whole. The study concludes that in the information society, information itself has become inherently valuable, thus justifying the recognition of the right to information as an independent and distinct right. The necessity for legislative recognition of the right to information, the right to participate in the information society, and the right to access the Internet is also substantiated.*

Keywords: *information, information society, right to information, freedom of expression, right to access information, right to communicate, Internet.*

Problem Statement: Open and free flow of information is the foundation of democracy. The right to information is one of the most

important guarantees for the development, observance, and protection of universal human rights [2, p. 267]. This right has gained particular significance and importance during the emergence and development of the information society. As a result, its legislative regulation and doctrinal research have deepened.

Analysis of various aspects of the right to information has been the subject of research by both domestic and foreign scholars such as I. Aristova, O. Baranov, V. Bryzhko, O. Dzioban, O. Zernetska, O. Kokhanovska, A. Marushchak, O. Nesterenko, A. Paziuk, V. Tsimbaliuk, M. Shvets, and others.

Objective of the Article: To analyze the evolutionary development of the right to information and its role in the information society.

Main Material Presentation. The right to information permeates all generations of human rights, acquiring new meanings within each of them. This is due to the gradual formation of fundamental rights, as well as the rights and freedoms derived from them, within specific historical circumstances. As rightly noted by P. M. Rabinovich, at each stage of their development, these rights are objectively determined by the level of societal progress achieved [11, p. 12].

The right to information has evolved over the past few centuries, starting from the late 18th century, and continues to develop in modern times. The overarching legal foundation of the right we are examining is freedom of expression, as the right to information primarily serves a communicative function aimed at enabling citizens to form conscious positions regarding state affairs and societal life based on the information they receive.

The essence of freedom of thought is closely interconnected with freedom of speech, and it lies in the fact that no one can prohibit individuals from adhering to their own thoughts, reflecting objective reality in their perceptions, and publicly expressing these materialized manifestations through language, including views and beliefs [12, p. 158]. This principle applies only to thoughts that are objectively expressed in an external form, as thoughts themselves are beyond the scope of legal regulation. The legislator should not regulate this sphere of an individual's life or impose, as was the case during the Soviet period, what a person should believe in, strive for, or love. Legal responsibility cannot be established based on thoughts, regardless of their nature.

Freedom of thought and speech, the free expression of one's views and beliefs, belong to the first generation of rights. In modern legal science, there is a tendency to classify these rights as inherent personal (civil) rights, as they constitute the basis of an individual's legal status, aiming to ensure the freedom and autonomy of the individual as a member of civil society and their legal protection against any unlawful external interference [6, p. 111]. This position is advocated by a number of scholars, including P. Rabinovich, Y. Todika, O. Fritzky, O. Skrypniuk, and others. These rights embody what is known as negative freedom, as they oblige the state to refrain from interfering in the sphere of personal freedom and create conditions for citizens' participation in political life. These are the traditional liberal values that were formed during bourgeois revolutions and subsequently specified and expanded in the practice and legislation of democratic states.

During the post-World War II period, the right to information gained its international recognition as a derivative right of freedom of thought and expression. This was achieved by incorporating its fundamental competencies into international instruments, namely the right to seek, receive, and impart information. The Universal Declaration of Human Rights, proclaimed by the United Nations General Assembly on December 10, 1948, in Article 19 states that «Everyone has the right to freedom of thought, conscience, and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive, and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers» [3, art. 19]. A similar trend of enshrining the right to information as an integral element of freedom of expression is also observed in international legal instruments such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 [3, art. 10] and the International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966 Article 19.

It should be noted that the mentioned international legal instruments did not specifically recognize the right to information at the time of their adoption. However, as rightly stated by T. Mendel, the drafters of international human rights agreements showed foresight by providing the necessary formulation for the right to freedom

of expression, encompassing not only the right to impart, but also the right to receive information and ideas. In addition to the important role of freedom of speech, they acknowledged a broader concept of the free circulation of information and ideas in society. They recognized the significance of protecting not only those who speak, but also those who listen [9].

Despite the prevailing view that the right to information has a conventional origin and has not yet become universally recognized, it can be argued that the aforementioned international legal instruments formed the basis for the recognition of the right to information as a separate category. The interpretation of international legal instruments regarding the right to information is comprehensive, as it encompasses the exercise of the following capabilities: seeking, receiving, and disseminating information. It is precisely the broad interpretation of the relevant provisions of international legal instruments that allows us to speak of the recognition of the right to information as a distinct right.

It is worth noting that with the development of communication and information technologies, the scope of the aforementioned capabilities is expanding due to the process of information democratization. In industrial and post-industrial societies, seeking and obtaining information required overcoming significant territorial distances, which also involved time and financial costs. It is also important to mention that the search for and acquisition of information used to be elitist in nature. In an information society, however, information and communication technologies enable us to overcome the tyranny of distance while ensuring equality and ease of access to information.

Thanks to the diversity of information and communication technologies, as well as the Internet, the accessibility of information is increasing, along with the collection of scattered and fragmented materials, formatting them into new datasets, which are publicly provided to users through entirely new channels. Today, anyone who has a computer or other devices such as a tablet or smartphone with Internet access can gain access to various materials and easily transmit (one-to-one) or distribute (one-to-many) them without much effort or time. Clearly, this erases the boundaries that previously existed

between information consumers and producers. Examples include Wikipedia, an encyclopedia containing millions of articles that can be edited by any Internet user; YouTube, a popular video hosting platform; and theeurolibrary.org, a consortium of libraries from nearly 50 member countries of the Council of Europe.

Information and communication technologies provide qualitatively better opportunities for preserving information (books, audio, photos, videos, etc.) in electronic format. The reproduction of rare and hard-to-access materials, such as artworks, rare books, historical documents, scientific works, and so on, in digital form is of particular importance.

The above examples demonstrate that the transition to a new type of society involves a transformation of the prerogatives of the right to information. While previously the focus was on three types of prerogatives, which have also undergone changes under the influence of the information society, it is now relevant to discuss the existence of new forms of implementing this right, such as storage, processing, creation, transmission, and dissemination of information.

The constitutional recognition of the right to access information came later than the right to information itself. In general, the right to know has been a gradually developing tradition in Europe, starting from the emergence of the press to the understanding that press freedom alone is insufficient if the state keeps all information about its affairs secret. The study of the legislative history of the right to be informed allows us to assert that, despite certain components of this right being recognized as subjective rights as early as the 18th century, the right to access information as an independent subjective right emerged from the principles of transparency, freedom of speech, and the press in the second half of the 20th century [5, p. 12]. The reason for this lies in the particular nature of this right, the full realization of which can only be ensured at a certain stage of development of a constitutional legal state that is willing to undergo further self-restraint in order to promote a high level of societal awareness for the purpose of advancing democracy.

It is worth noting that the right to access information should not be equated with the right to freedom of information, as they have a similar goal of ensuring the realization of an individual's information

needs, but they serve different functional purposes. The function of the right to access information lies in providing the opportunity to directly obtain information from state authorities and local self-government about their activities and information about oneself, that is, access to official information, as well as socially significant information held by private legal entities. On the other hand, the purpose of freedom of information is to ensure the ability to freely search for and acquire any information from publicly available sources, obtain information about the actions of the government, but in the interpretation by media representatives, the ability to watch films, access scientific works, artistic creations, and the ability to communicate, etc. [8, p. 98]. This difference is manifested in the fact that while freedom of information requires non-interference from the state in its exercise, the right to access information reflects a direct cooperation and interaction between the state and the citizen, in which the state acts as an active participant, ensuring all conditions for individuals to exercise their right.

When determining the classification of the right to access information within a specific generation of human rights, its contentious nature should be acknowledged. In terms of its content, this right belongs to political rights as it enables individuals to participate in social (state and public) life and influence the activities of various government bodies [12, p. 11], local self-government bodies, and courts through access to information about their activities. However, by its nature, the right to access information is closer to the second or even third generation of human rights, as the establishment of mechanisms for its implementation requires regulation and support from the state, including the existence of corresponding guarantees regarding the conditions under which this right will be ensured. This is the fundamental difference between the second and third generations of rights and the first one – the necessity of positive actions by the state.

In the era of the information society, all branches of government have their online representation, which significantly facilitates access to public information. Thus, information and communication technologies progressively contribute to the improvement and increased effectiveness of the realization of the right to access public

information, ensuring transparency and openness in the activities of government authorities and local self-government, as well as citizen participation in the democratic process.

The next stage in the evolutionary development of the right to information is considered to be the elaboration of the concept of the right to communication. Its founding father is regarded as Jean d'Arcy, who held the position of Director of Radio and Visual Services in the Department of Public Information at the United Nations during the 1960s and 1970s. Through the analysis of satellite communication and new satellite information and communication technologies, Jean d'Arcy argued that the use of this type of communication would lead to the emergence of a new form of communication – interactive or participatory communication. This fact necessitates the recognition of the right of each individual to participate in communication. Summing up the results of his analysis, the French scientist draws the following conclusions: «The time has come when the Universal Declaration of Human Rights must include a broader right than the right to information... It is the right to communication. This is the perspective from which the future development of communication will be understood in its entirety» [1, p. 18]. According to O. Zernetzka, the motivating force that drove Jean d'Arcy's scientific and public opinion was this: Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights inadequately reflects communication; it does not address communication as an interactive process. The mentioned article focuses on the unidirectional process of searching, receiving, and disseminating information and ideas. It considers communication as a «message transmission» only in one direction, without feedback [4].

The right to communication consists of two main elements: 1) the right to access information and communication technologies, which is understood as the ability of a potential consumer to effectively and efficiently use available means of communication as a recipient of information based on equality; 2) the right to personally participate in the communicative process, which is understood as the real and effective opportunity for the consumer to become a direct or indirect creator and disseminator of information.

Chronologically and substantively, the right to communication belongs to the rights of the third generation, because: 1) it was

formed in the second half of the 20th century (temporal criterion); 2) communication is inherently a polysemous concept. In everyday language, according to the definition provided in dictionaries, it means «the exchange of information, contact.» Thus, the right to communication arises only where and when there are interpersonal relationships between individuals, and therefore its realization can only be achieved collectively.

The right to communication is universal, encompassing not only the rights of individuals but also the rights of communities and states to communicate. The right to communication for developing nations is their general-civilizational right to development through communication. This includes the right to non-discriminatory access to infrastructure, the right to fair distribution and use of public resources (radio frequency spectrum, telephone numbering resources, Internet addressing space), the right to preserve and develop their cultures, including in the virtual information sphere on the Internet [10].

One of the key elements of the right to communication is access to information and communication technologies, particularly the Internet. The Internet has become a vital means of communication, allowing people to freely exercise their right to freedom of expression, as well as their right to seek, receive, and impart information and ideas, as guaranteed by Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 10 of the International Covenant on Civil and Political Rights [13]. The right to access the Internet can be defined as the state-protected right of individuals to access the global network of the Internet for the realization of fundamental human rights.

Currently, countries such as Estonia, Greece, France, Finland and Spain have enshrined the right of citizens to access the Internet in their legislation. A useful example for our country can be found in Article 5A of the Constitution of Greece [7], which was introduced into the Greek Basic Law through constitutional amendments in 2001. In Article 5A, paragraph 1, it is proclaimed that every person has the right to information, and the cases in which this right may be restricted are defined. Paragraph 2 of Article 5A establishes that every person has the right to participate in the information society and that the state is obliged to promote the production, exchange, dissemination, and access to electronic information.

From the provisions of this article, it follows that, firstly, the Constitution of Greece, by enshrining the right to information and the right to participate in the information society in a single article, recognizes the inseparable connection between these two rights. Secondly, the Constitution of Greece establishes a forward-looking direction for the development of the right to information, which is manifested in its interrelation with the right to participate in the information society. Thirdly, the individual's right to participate in the information society includes: free access to the Internet, electronic communications and services; the right to unrestricted access to electronic communications and participation in various information society services, such as news groups, forums, chats, social media, etc. Therefore, it can be argued that the right to participate in the information society indirectly encompasses the right to communication, including its important element – access to the Internet.

Currently, courts have started to play an important role in establishing the right to access the Internet. For example, the Constitutional Court of Costa Rica, in its decision, recognized the right to Internet access as a fundamental human right. The European Court of Human Rights is increasingly considering cases related to the Internet. In the case of Ahmet Yildirim v. Turkey (Application No. 3111/10) [14], the court states that the Internet has become one of the primary means for individuals to exercise their right to freedom of expression and information, thereby providing them with necessary mechanisms to participate in activities and discussions on political and matters of public interest.

Conclusions. Law regulates the process of societal development by documenting its stages. The three generations of human rights today are nearly canonical, allowing us to trace the historical establishment of human rights as an evolving system in global practice. An illustration of this is the evolutionary development of the right to information. It emerged in the context of the first generation of human rights, specifically as a derivative right from freedom of thought, speech, and expression in the late 18th century, but gained autonomous character only at the beginning of the 21st century. Moreover, the right to information received a new impetus for development and became

subject to reinterpretation under the influence of the right to access to information and the right to communication.

Information serves as the foundation of an information society. Information has always been present in the structure of social relations (reflected in law), but it did not play the leading role it does today. It is through the unprecedented development of information and communication technologies, the rapid accumulation and exchange of information, as well as the recognition of the special significance of knowledge, that the right to information has become an independent right, filled with substantive content and fully established.

The values that have been shaping over time in previous stages of human development, thanks to the information society, acquire a new interpretation. The focus shifts towards rights, with particular emphasis on the right to information and its associated right to communication. The fundamental element of the latter is the right to access the Internet. These rights are now taking center stage and becoming the driving force of development for both society as a whole and individuals in particular. In our opinion, it is necessary to revise the definition of the right to information at the constitutional level, not only to establish its legitimacy but also to explicitly define the concept (name) of the «right to information,» which would signify its completeness as a distinct legal category. Its absence has generated numerous debates within academic circles regarding its existence. It is logically appropriate to establish the right to information alongside the right to participate in the information society, indicating that with the advent of the information age, information itself has become valuable. Alongside this important element of the information society is the right to access the Internet, which should also be legislatively enshrined, with its realization ensured through positive actions by the state.

REFERENCES :

1. DArcy, J. (1969). Direct Broadcast Satellite and the Right to Communicate. EBU Review.Vol. 118.
2. Dzoban O. P. (2013). *Filosofiiia informatsiinoho prava: svitohliadni i zahalno teoretychni zasady*. Kharkiv: Maidan.
3. *Zahalna Deklaratsiia Prav Liudyny vid 10/12/1948r.* URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015

4. Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii». Naukovo-pravktychnyi komentar. R. Holovenko, D. Kotliar, O. Nesterenko, T. Shevchenko. (Eds.). (2012). Kyiv: SPD Honcharuk A. B.
5. Zernetska O. V. (2014). Pravo na komunikatsiiu v hlobalizovanomu sviti. *UA Foreign Affairs*. URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/pravo-na-komunikaciju-v-globalizovanomu-sviti/>
6. Konstytutsiine pravo Ukrainy. Kolisnyk V. P., Barabash Yu. H. (Eds.). (2008). Kharkiv: Pravo.
7. Konstytutsiia Hretskoi Respubliky. URL: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf
8. Nesterenko O. V. (2012). Informatsiia v Ukraini: pravo na dostup. Kharkiv : Akta.
9. Mendel, Toby Freedom of information: a comparative legal survey. New Delhi : UNESCO New Delhi, 2003. 134 p.
10. Paziuk A. V. (2016). Pravo na komunikatsiiu v mizhnarodno-pravoviidoktryni ta mizhnarodnomu pravi: aktualni pytannia. Mizhnarodno-pravove rehuliuвання informatsiinoi sfery (teoretychni i praktychni aspekty) : Doctor's thesis : 12.00.11. Kyiv.
11. Rabinovych P. M. (2013). Osnovopolozhni prava liudyny: sotsialno-antropolohichna sutnist, zmistova klasyfikatsiia. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2 (73).
12. Rabinovych P. M. (2004). Prava liudynyhromadianyna. Kyiv: Atika..
13. «The world is moving online»: promoting freedom of expression. URL:<https://www.ohchr.org/en/stories/2012/03/world-moving-online-promoting-freedom-expression>
14. ECHR Chamber judgment, case Ahmet Yildirimv. Turkey, 18.12.2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/web/services/content/pdf/003-4202780-4985142>

Список використаних джерел :

1. D'Arcy, J. Direct Broadcast Satellite and the Right to Communicate. *EBUReview*, 1969. Vol. 118.PP. 14–18
2. Дзьобань О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні і загальнотеоретичні засади: Монографія. Харків: Майдан 2013. 360 с.
3. Загальна Декларація Прав Людини від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Науково-правктийний коментар. Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко. Київ: СПД Гончарук А. Б., 2012. 335 с.
5. Зернецька О. В. Право на комунікацію в глобалізованому світі. *UA Foreign Affairs*. 2014. URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/pravo-na-komunikaciju-v-globalizovanomu-sviti/>

6. Конституційне право України: Підручн. для студ. вищ. навч. закл. За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
7. Конституція Грецької Республіки. URL: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf
8. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ. Харків : Акта, 2012. 307 с.
9. Mendel, Toby Freedom of information: a comparative legal survey. New Delhi : UNESCO New Delhi, 2003. 134 p.
10. Пазюк А. В. Право на комунікацію в міжнародно-правовій доктрині та міжнародному праві: актуальні питання. Міжнародно-правове регулювання інформаційної сфери (теоретичні і практичні аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Київ. 2016.
11. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропологічна сутність, змістова класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 10–16
12. Рабінович П. М. Права людини і громадянина. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2004. 464 с.
13. «The world is moving online»: promoting freedom of expression. URL: <https://www.ohchr.org/en/stories/2012/03/world-moving-online-promoting-freedom-expression>
14. ECHR Chamber judgment, case Ahmet Yildirimv. Turkey, 18.12.2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/web/services/content/pdf/003-4202780-4985142>

І. В. Мукомела

Еволюційний розвиток та роль права на інформацію в інформаційному суспільстві

Анотація. У статті здійснено спробу аналізу еволюції права на інформацію через призму поколінь прав людини. Акцентується увага на тому, що право на інформацію пронизує всі покоління прав людини, набуваючи нового змісту в межах кожного з них. Проаналізовано, що право на інформацію почало формуватися наприкінці XVIII століття і продовжує свій розвиток у сучасних умовах. Стверджується, що загальною правовою основою права на інформацію є свобода вираження думки та слова, які відносяться до першого покоління прав людини. Міжнародне закріплення право на інформацію отримало в другій половині XX ст. як похідне від свободи поглядів і переконань та вільного їх вираження. Зроблено акцент на тому, що у тлумаченні міжнародних правових актів право на інфор-

мацію є комплексним, оскільки його реалізація відбувається через правомочності: шукати, одержувати і поширювати інформацію. Широке тлумачення відповідних положень міжнародно – правових актів дозволяє говорити про самостійність права на інформацію як окремої правової категорії.

Обґрунтовується, що наступним етапом в еволюції права на інформацію є закріплення на конституційному рівні права на доступ до інформації, яке є похідним від принципу гласності, свободи слова та друку і сформувалося як окреме суб'єктивне право в другій половині ХХ ст. Це стало можливим лише на певному етапі розвитку конституційної правової демократичної держави, яка готова піти на формування високого рівня поінформованості в суспільстві з метою якісного забезпечення прав людини. Наголошується, що сутність права на доступ до інформації полягає у праві на доступ до офіційної інформації, яка є публічною та важливою інформацією, що може бути отримана від держави, місцевих органів влади та суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовується, що право на доступ до інформації має спірний характер в приналежності до певного покоління прав людини. Дане право за своїм змістом належить до політичних прав, за своєю ж природою право на доступ до інформації є ближчим до другого, або навіть третього покоління прав людини, оскільки для створення механізму його реалізації необхідне регулювання та сприяння з боку держави, тобто наявність відповідних гарантій щодо умов за яких це право буде забезпечено

Відзначається, що право на доступ до інформації та право на комунікацію вплинули на переосмислення права на інформацію в цілому. Акцентується, що складовими елементами права на комунікацію є: 1) право на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій; 2) право особисто брати участь у комунікативному процесі. Важливим елементом права на комунікацію є право на доступ до мережі Інтернет, яке було визнане Радою ООН з прав людини. Хронологічно і змістовно право на комунікацію відноситься до прав третього покоління.

Робляться висновки, що інформаційне суспільство надало нового прочитання як фундаментальним правам людини в цілому, так і праву на інформацію зокрема. Саме в інформаційному суспільстві інформація стала цінною сама по собі, що дає підстави говорити про виділення права на інформацію в окреме самостійне право. Обґрунтовується

необхідність законодавчого закріплення права на інформацію, права на участь в інформаційному суспільстві, а також права доступу до Інтернету.

Ключові слова: *інформація, інформаційне суспільство, право на інформацію, свобода переконань, право на доступ до інформації, право на комунікацію, Інтернет*

УДК 342.4

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-250>

*М. Р. Чалабієва, к. ю. н., науковий співробітник
сектору муніципального права та місцевого само-
врядування НДІ державного будівництва та місце-
вого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-4126-0138*

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЦИФРОВИХ ПРАВ В МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

***Анотація.** Наукова стаття присвячена аналізу процесу реалізації конституційних цифрових прав в межах адміністративної реформи. Розглянута загальна суть конституційних цифрових прав в контексті адміністративної реформи, їх принципова важливість у цифрову еру.*

Досліджена сутність конституційних цифрових прав та їх роль у захисті прав людини і громадянина в онлайн-просторі. Видокремлено фундаментальні цифрові права: право на доступ до інформації, право на недоторканість приватного життя та сім'ї, свободу вираження поглядів та інші.

Встановлено, що цифрові права — це елемент внутрішнього відгалуження загальної системи прав і свобод людини і громадянина. Водночас доведено, що цифрові права поділяються на дві групи: традиційні (права людини і громадянина, які були перенесені з оф-лайн до он-лайн-простору), та спеціальні (які можливо реалізувати виключно за допомогою мережевих інформаційно-комунікаційних технологій). Доведена важливість ін-

формаційно-комунікаційних інструментів та цифрових механізмів у процесі адміністративної реформи.

Ключові слова: *цифрові конституційні права, адміністративна реформа, цифровізація, «Держава у смартфоні», електронне урядування.*

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що наразі весь світ поглинув процес цифровізації. Очевидним є зростання впливу цифрових технологій у всіх сферах державного управління. Існує гостра потреба захистити основні права й свободи людини і громадянина від можливих порушень чи зловживань у цифровому середовищі.

Водночас перебіг адміністративної реформи доводить важливість цифрових технологій, які впливають на процес реалізації цифрових прав. Інформаційно-комунікаційні інструменти нині невід’ємний елемент публічного управління та усіх адміністративних процесів.

Прагнення України позиціонувати себе виключно, як прогресивна демократична країна, включає процес залучення міжнародних цифрових стандартів та єдиних підходів до захисту основних прав громадян, зокрема у медіа-просторі. Важливим вбачається захист не тільки фізичних осіб, а й підприємств, державних установ та організацій.

В останні роки зросла кількість цифрових правопорушень, але наявність прогалин в нормативно-правому регулюванні не дозволяє прийняти ефективних заходів для захисту постраждалих.

Висвітлення потребують питання забезпечення правового захисту громадян у цифровому просторі задля збереження демократичних цінностей та з метою підвищення довіри до владних рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою дослідження нормативно-правової бази та механізму реалізації адміністративної реформи займалися В. Д. Бакуменко, Т. О. Білозерська, З. С. Гладун, Н. Т. Гончарук, В. М. Князев, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, С. О. Кравченко, А. І. Кудряченко, А. О. Кузнецов, В. І. Луговий, В. Я. Маліновський, В. М. Мартиненко, Н. Р. Нижник, М. М. Ониськів, О. І. Соскін, В. П. Тимошук, І. А. Чикаренко, Ю. П. Шаров та інші українські вчені.

Цифрові конституційні права розглядалися багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими, зокрема: Р. В. Амелін, О. О. Барабаш, Е. А. Гущина, А. А. Карцхія, Т. В. Камінська, А. Б. Камінський, В. В. Мачуський, Д. А. Пашенцев, А. А. Шафалович та інші. Але дослідження конституційних цифрових прав в контексті адміністративної реформи — досі не висвітлювалися, що не відповідає потребам не тільки юридичної теорії, але й практичним потребам сьогодення.

Мета статті — полягає в дослідженні концепції цифрових прав в межах адміністративної реформи. Визначення поняття цифрових прав, складових їх системи та виокремлення фундаментальних принципів. Стаття покликана дослідити причини важливості цифрових прав в контексті адміністративної реформи. Вона розглядає масштаб впливу цифрових інструментів на державні, політичні, соціально-культурні процеси.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальне розуміння конституційних цифрових прав полягає в захисті та гарантуванні прав і свобод в он-лайн-просторі. Наукова спільнота досі дискутує щодо тлумачення цифрових прав та встановлення їх місця у системі конституційних прав.

Дослідження конституційних прав в контексті адміністративної реформи здійснюється з огляду розуміння їх, як елементу внутрішнього відгалуження загальної системи прав й свобод людини і громадянина [12]. По-перше, мова про фактичне перенесення загальноприйнятих прав людини з буденного реально-го життя у мережевий простір. По-друге, це спеціальні цифрові права, які можливо реалізувати виключно в онлайн-вимірі. Без реалізації цих двох видів цифрових прав неможливо уявити процес розбудови електронної демократії.

До традиційних прав людини, які знайшли своє відображення в медіа просторі, слід віднести наступні.

Право на інформацію — його цифрова концепція, яка виникла в межах цифрової епохи і завдяки популярності мережевих технологій. Це право регламентує свободу людини отримувати, зберігати та поширювати інформацію в електронному вигляді. Цифрове право на інформацію має наступні втілення:

— доступ до інформації — це означає, що кожна людина може вільно шукати, використовувати та поширювати інформацію в електронній формі, якщо вона є загальнодоступною або захищена згідно вимог законодавства. Мова про сайти, бази даних, медіа-платформи;

— прозорість та відкритість — це аспект стосується механізму оприлюднення інформації з боку владних структур. Концепція передбачає оперативне опублікування публічної інформації на відкритих майданчиках. Крім того, прозорість інформації дозволяє громадянам контролювати шлях здійснення адміністративних процесів, слідкувати за владними рішеннями та порядком їх реалізації;

— захист персональних даних — цей принцип стосується порядку спрямованого на збереження персональних даних, захисту їх від несанкціонованого доступу чи використання їх у злочинних цілях;

— інформаційна безпека — це продовження аспекту захисту персональних даних. Вона передбачає сукупність заходів та механізмів спрямованих на гарантування інформаційної безпеки та загалом безпечного кібернетичного простору;

— свобода в мережі — цифрове право включає свободу висловлювань в Інтернеті без цензури чи будь-яких обмежень. Завдяки цьому світова мережа стала універсальним засобом комунікації та взаємодії.

Право на інформацію в контексті адміністративної реформи забезпечує відкритість даних про порядок здійснення реформи, дозволяє гарантувати прозору роботу державних органів та їх владних рішень, та створює умови для громадськості, щоб вона могла брати активну участь в обговореннях. Крім того, принципово важливим вбачається аспект захисту персональних даних: реєструючись на державних платформах та користуючись адміністративними послугами, громадяни мають бути впевнені в тому, що передані персональні дані залишаться у безпеці.

Цифрове розуміння права на охорону здоров'я передбачає широке використання інформаційно-комунікаційних технологій для підтримки та поліпшення здоров'я населення. Воно має декілька важливих елементів:

- електронний доступ до медичної інформації — передбачає вільний доступ людей до даних: власних медичних записів, результатів аналізів, лікарських приписів та іншого;

- електронна медична документація — це використання електронних форм медичних документів, що полегшує обмін інформацією між лікарями та медичними закладами;

- медіа-платформи та мобільні додатки — усі вони дозволяють відстежувати свій стан здоров'я та здійснювати моніторинг своїх життєвих показників.

Право на здоров'я в контексті адміністративної реформи передбачає спрощення процесу отримання медичних послуг. Доступність медицини забезпечується за рахунок державних платформ (наприклад, «e-Health» [1] та «Helsi.Me» [3]), які дозволяють ефективно комунікувати пацієнтам з лікарями.

Цифрове право на освіту розуміється як використання цифрових технологій та інформаційно-комунікаційних засобів для забезпечення доступу громадян до якісної освіти. Основними аспектами цього права є:

- доступність — цифрові технології дозволяють навчатися онлайн кожному, незалежно від місця проживання, віку чи фізичних можливостей;

- професійний розвиток вчителів та викладачів — онлайн освіта дозволяє підвищувати свій рівень професійної освіченості;

- цифрові навчальні ресурси — мережа Інтернет містить численні навчальні курси і купу корисної інформації. Все це гарантує людям цілодобовий доступ до актуальної розширеної інформації.

Право на освіту в контексті адміністративної реформи — це якість, доступність та інклюзивність освіти. Інформаційно-комунікаційні технології можуть бути використані для поліпшення освітніх процесів та доступності якісної освіти для усіх громадян. Наприклад, Міністерство цифрової трансформації створило державну платформу «Дія. Освіта» [6], яка містить численні освітні серіали про сучасні професії, навички та хобі.

Цифрове право на працю містить у собі численні складові: починаючи від аспекту важливості цифрових навичок до без-

пеки конфіденційності. Крім цього, цифрове право на працю стосується аспектів:

- віддалений формат роботи та гнучка форма зайнятості – адміністративна реформа тягне за собою оновлення нормативно-правової бази згідно практичних потреб населення;

- адаптація до змін ринку праці – може включати перепідготовку, навчальні курси, зокрема щодо цифрової освіченості та набуття нових навичок;

- цифрові платформи для роботи – в перспективі адміністративна реформа має врегулювати питання працевлаштування за допомогою спеціальних платформ. Слід звернути увагу на статус працівника, нормативно закріпити його соціальні гарантії, а також створити оптимальний механізм залагодження конфліктів та спорів.

Цифрове право в контексті адміністративної реформи передбачає не тільки функціонування платформ для віддаленої роботи чи пошуку вакансій, це право яке спрямоване на забезпечення справедливих та безпечних умов праці в цифровому середовищі. Держава наразі пропонує власну платформу для майбутніх підприємців «Дія. Бізнес» [7], де надає консультації усім бажаючим.

Цифрове право на справедливий судовий захист передбачає не тільки можливість захистити себе в судовому порядку у випадку порушення прав в медіа-просторі, а й включає декілька інших аспектів:

- безпека кібернетичного простору – передбачає захист комп'ютерних систем, мереж, баз даних від несанкціонованого доступу;

- захист персональних даних – державні платформи, які генерують інформацію про судові розгляди (Судова влада [8] та Єдиний державний реєстр судових рішень [7]) містять значні обсяги персональних даних, які слід суворо охороняти;

- авторські права та інтелектуальна власність – аспект стосується питання правового захисту творчості (музика, література, мистецтво та інше) у цифровому середовищі;

- електронна комерція – передбачає судовий захист споживачів та продавців, які здійснюють продажі та покупки в мережі;

— свобода слова — важливо розуміти, що існує чітка межа між свободою слова та захистом від наклепу. І державні органи мають цю межу утримувати, захищаючи інтереси постраждалої сторони.

Цифрове право на судовий захист в контексті адміністративної реформи додатково реалізується за допомогою державних цифрових інструментів. Наприклад, платформа «Електронний суд» [10] забезпечує документообіг між учасниками судового процесу, судами та третіми сторонами, які беруть участь у процесі.

Цифрове вираження права на недоторканість особистого життя та сім'ю стосується захисту сімейного життя в цифровій сфері та використання цілої низки інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволяють фактично створити сім'ю. Це право пов'язано зі збереженням та захистом особистих даних, комунікацією, вихованням дітей та іншими аспектами сімейного життя.

Цей концепт всіляко підтримує держава, пропонуючи функціональні цифрові платформи та надаючи адміністративні послуги онлайн. Наприклад, сервіс «є-Малятко» [11] надає більше 10 державних послуг онлайн. Поруч з цим, державна платформа «Дія». Державні послуги онлайн» [3] дозволяє подати електронну заяву про реєстрацію шлюбу.

Цифрове вираження права на сім'ю в контексті адміністративної реформи передбачає застосування цифрових технологій та інформаційних систем для поліпшення надання послуг, пов'язаних зі сферою сімейного права та соціального захисту сімей.

Фундаментальним спеціальним цифровим правом є право на доступ до мережі Інтернет. Воно визнає, що кожна людина має право на доступ до Інтернету без перешкод чи обмежень з боку держави, інших організацій чи осіб. Право на доступ природно виникло з появою та стрімким поширенням світової мережі, як найголовнішого засобу комунікації, інформаційного обміну та інструменту для здобуття знань.

Міністерство цифрової трансформації активно лобіює ідею суцільної «Інтернатизації», ставлячи собі амбітну мету — провести мережу майже по всій території України, забезпечивши усе населення країни мобільним зв'язком та Інтернетом.

Право на широкосмуговий зв'язок досі не визнано як невід'ємне право людини, але ООН продемонструвала однозначну позицію — відповідно до резолюції 2010 року поширення інформації в мережі має бути максимально вільним (обмеження стосується виключно тих ситуацій, коли інформація може призвести до порушення чийх-небудь прав), мають бути забезпечені повсюдний доступ до мережі і співпраця з ресурсами й організаціями, які сприяють висловлюванню громадської думки через Інтернет [4]. Крім того Рада з прав людини ООН засуджує дії країн, які дозволяють обмежувати доступ до мережі.

Заданий вектор підтримала декларація принципів, прийнята за результатами проведення Всесвітнього саміту з інформаційного суспільства, якою право на доступ до Інтернету — визнано окремим правом людини [5, с. 68].

Реалізація конституційних цифрових прав в межах адміністративної реформи передбачає застосування інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення доступу громадян до публічної інформації (яка викладена на державних платформах та ресурсах), отримання електронних адміністративних послуг, та гарантування безпеки кібернетичного простору.

Висновки. Основні аспекти реалізації конституційних цифрових прав в межах адміністративної реформи включають:

1. Доступ до інформації. Цифрові технології спрощують процес оприлюднення та доступу до різноманітної інформації, включаючи нормативно-правові акти, рішення державних органів влади та інше. Поруч з цим, державні платформи та реєстри забезпечують зручний та швидкий доступ до цих даних.

2. Електронне урядування. Використання цифрових технологій покращує взаємодію населення та влади. Громадяни мають можливість подавати заяви, отримувати адміністративні послуги та виконувати численні процедури в електронному форматі. Це автоматизує процеси, мінімізує особисті контакти, та автоматично протидіє корупції на місцях.

3. Захист особистих даних. Користування державними платформами та реєстрами практично неможливе без функціонування ефективних механізмів захисту особистих даних громадян.

4. Кібербезпека. Ключовим аспектом реалізації цифрових прав є безпечний онлайн-простір. Тому держава створює нові уповноважені органи, впроваджує ефективні стратегії у питаннях кібернетичної безпеки та оновлює технічні засоби захисту.

5. Цифрова освіченість. Неможливо уявити реалізацію цифрових прав без лобіювання ідеї цифрової грамотності. Держава повинна забезпечувати навчання громадян базовим цифровим навичкам, культури використання інформаційно-комунікаційних технологій, основам кібергігієни та кібербезпеки. Навчальні програми мають реалізовуватися не тільки в освітніх закладах, а й просуватися в межах громадських ініціатив.

6. Електронна демократія. Цифрові технології спрощують діалог «населення-влада», це сприяє залученню громадян до процесу прийняття владних рішень. Мова про громадські обговорення, електронні консультації та опитування.

Вже сьогодні концепція «Держави у смартфоні» забезпечує більш широку інформованість громадськості та активне залучення населення до процесів прийняття рішень.

Реалізація концепції цифрових прав в межах адміністративної реформи потребує комплексного підходу, удосконалення нормативно-правової бази, оновлення інформаційно-комунікаційних технологій та технічних інструментів, підвищення цифрової освіченості й свідомості населення.

Список використаних джерел:

1. «E-Health» (eZdorovya). Офіційний веб-сайт. URL: <https://ehealth.gov.ua>.
2. «Helsi. Me». Офіційний веб-сайт. URL: <https://helsi.me/about>
3. «Дія. Державні послуги онлайн». Офіційний веб-сайт. URL: <https://diia.gov.ua/>
4. Дворовий М. Г. Чи будемо ми говорити про право на Інтернет в Україні? Детектор медіа. URL: <https://detector.media/infospace/article/172446/2019-11-15-chi-budemo-mi-govoriti-pro-pravo-na-internet-v-ukraini/>
5. Права людини та мас-медіа в Україні : збірник конспектів лекцій. Авт. кол. за ред. Виртосу І., Шендеровського. Київ. Інститут журналістики КНУ ім. Тараса Шевченка, 2018. 260 с. URL: <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Digest-p.pdf>

6. «Дія. Цифрова освіта». Офіційний веб-сайт. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>
7. «Дія. Бізнес». Офіційний веб-сайт. URL: <https://business.diia.gov.ua/>
8. «Судова влада». Офіційний веб-сайт. URL: <https://court.gov.ua/>
9. «Єдиний державний реєстр судових рішень». Офіційний веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.
10. «Електронний суд». Офіційний веб-сайт. URL: <https://id.court.gov.ua>
11. «Е-Малюнок». Офіційний веб-сайт. URL: <https://diia.gov.ua/life-situations/yemalyatko>
12. Чалабієва М. Р. Становлення конституційних цифрових прав у інноваційному суспільстві. Конституційні засади розвитку інноваційного суспільства : зб. наук. пр. за матеріалами інтернет-конференції (м. Харків, 25 червня 2021 року). За ред. А. В. Стріжкової. Харків. НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 61–65.

References:

1. «E-Health» (eZdorovya). Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://ehealth.gov.ua>.
2. «Helsi. Me». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://helsi.me/about>
3. «Diia. Derzhavni posluhy onlain». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://diia.gov.ua/>
4. Dvorovy M. H. (2019). Chy budemo my hovoryty pro pravo na Internet v Ukraini? Detektor media. URL: <https://detector.media/infospace/article/172446/2019-11-15-chi-budemo-mi-govoriti-pro-pravo-na-internet-v-ukraini/>
5. Prava liudyny ta mas-media v Ukraini : zbirnyk konspektiv lektsii. Vyrtyos I., Shenderovskiy. (Eds.). (2018). Kyiv. Instytut zhurnalistyky KNU im. Tarasa Shevchenka. URL: <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Digest-p.pdf/>
6. «Diia. Tsyfrova osvita». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>
7. «Diia. Biznes». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://business.diia.gov.ua/>
8. «Sudovavlada». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://court.gov.ua/>
9. «Yedyniy derzhavnyi reiestr sudovykh rishen». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.
10. «Elektronnyi sud». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://id.court.gov.ua>
11. «E-Maliatko». Ofitsiyniy veb-sait. URL: <https://diia.gov.ua/life-situations/yemalyatko>
12. Chalabiieva M. R. (2021). Stanovlennia konstytutsiinykh tsyfrovyykh prav u innovatsiinomu suspilstvi. Konstytutsiini zasady rozvytku innovatsiinoho suspilstva : zb. nauk. pr. za materialamy internet-konferentsii (m. Kharkiv, 25 chervnia 2021 r.). A. V. Strizhkova. (Ed.). Kharkiv. NDI PZIR NAPrN Ukrainy.

M. R. Chalabiieva

Implementation of constitutional digital rights within administrative reform

Summary. *It is obvious that the influence of digital technologies is growing in all spheres of public administration. There is an urgent need to protect the basic rights and freedoms of a person and a citizen from possible violations or abuses in the digital environment.*

At the same time, the course of the administrative reform proves the importance of digital technologies, which affect the process of realization of digital rights. Information and communication technologies are now an integral element of public administration and all administrative processes.

Ukraine's desire to position itself exclusively as a progressive democratic country includes the process of attracting international digital standards and unified approaches to the protection of the basic rights of citizens, in particular in the media space. The protection of not only individuals, but also enterprises, state institutions and organizations is considered important.

In recent years, the number of digital crimes has increased, but the presence of gaps in the regulatory framework does not allow effective measures to be taken to protect victims. The issues of ensuring legal protection of citizens in the digital space need to be covered in order to preserve democratic values and to increase trust in government decisions.

The main aspects of the implementation of constitutional digital rights within the framework of the administrative reform include:

1. Access to information. Digital technologies simplify the process of publishing and accessing a variety of information, including regulations, decisions of state authorities, and more. In addition, public platforms and registries provide convenient and quick access to this data.

2. Electronic governance. The use of digital technologies improves the interaction between the population and the authorities. Citizens have the opportunity to submit applications, receive administrative services and perform numerous procedures in electronic format. It automates processes, minimizes personal contacts, and automatically counteracts corruption on the ground.

3. Protection of personal data. The use of state platforms and registries is practically impossible without effective mechanisms for protecting citizens' personal data.

4. Cyber security. A key aspect of the realization of digital rights is a safe online space. Therefore, the state creates new authorized bodies, implements

effective strategies in cyber security issues and updates technical means of protection.

5. Digital education. It is impossible to imagine the implementation of digital rights without lobbying for the idea of digital literacy. The state should ensure the training of citizens in basic digital skills, the culture of using information and communication technologies, the basics of cyber hygiene and cyber security. Educational programs should be implemented not only in educational institutions, but also promoted within public initiatives.

6. Electronic democracy. Digital technologies simplify the «population-authority» dialogue, this helps to involve citizens in the process of making governmental decisions. We are talking about public discussions, electronic consultations and surveys.

Already today, the concept of «The State in a Smartphone» ensures wider public awareness and active involvement of the population in decision-making processes. Implementation of the concept of digital rights within the framework of administrative reform requires a comprehensive approach, improvement of the legal framework, updating information and communication technologies and technical tools, increasing digital education and awareness of the population.

Keywords : *digital constitutional rights, administrative reform, digitalization, «State in a smartphone», e-government.*

УДК 340.12:316.77

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-262>

В. С. Політанський, к. ю. н., провідний науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України,
ORCID ID: 0000-0002-4664-8537

ПРАКТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ЦИФРОВОГО ПІДПИСУ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

***Анотація.** В статті досліджуються міжнародна та національна практика законодавчого закріплення та регулювання електронного цифрового підпису в процесі здійснення публічного управління та впровадження цифрових технологій. Проаналізовано найбільш поширені визначення електронного цифрового підпису, які зустрічаються у чинних нормативних актах України та в юридичній літературі, а також сформульовано авторський підхід до визначення цього поняття, що ґрунтується на власному розумінні цього поняття, з позиції загальнотеоретичного аналізу. Досліджено практику становлення, розвитку та функціонування електронного цифрового підпису у найбільш успішних країнах Європейського Союзу та вивчено особливості законодавчого закріплення електронного цифро-*

вого підпису в Україні. Зроблено висновок стосовно реального стану та майбутніх перспектив функціонування електронного цифрового підпису, як в міжнародній практиці так і в Україні.

Ключові слова: електронний цифровий підпис, електронне урядування, технології, Інтернет.

Постановка проблеми. Сьогодні, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та глобальних комунікацій в діловому і буденному житті посприяв виникненню нової області комунікацій та взаємовідносин, основою яких є обмін електронними даними. Питання забезпечення електронних документів від несанкціонованого використання, копіювання, редагування і підробки, вимагає створення та застосування специфічних засобів, прийомів і методів захисту. Одним з найбільш поширених в світі засобів такого захисту вважається електронний цифровий підпис, що використовуючи інформаційно-комунікаційні технології забезпечує підтвердження достовірності електронних документів, їх реквізитів і факту підписання конкретною особою. Тому, нині одним із пріоритетних напрямів державної політики є розвиток цифрових технологій електронного урядування, а саме електронного цифрового підпису в Україні та світі. А отже, для розуміння всієї важливості здійснення публічного управління та впровадження цифрових технологій, а саме електронного цифрового підпису, необхідно більш детально звернути увагу на його зміст. Крім того, у вітчизняній науці це питання є малодослідженим, а велика кількість вчених й досі не дійшли згоди з багатьох ключових питань представленої проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження змісту, особливостей та практики законодавчого закріплення електронного цифрового підпису в процесі здійснення публічного управління та впровадження цифрових технологій й узагальнення існуючого масиву напрацювань з цієї проблематики є непростим, що пояснює його наукову малодослідженість. Окремі аспекти цього питання, у той чи інший спосіб досліджували такі закордонні і вітчизняні учені, як: К. С. Архіпова, Д. В. Бойко, О. С. Гиляка, В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, С. В. Дзюба, І. Б. Жи-

ляєв, О. В. Карпенко, І. В. Клименко, П. С. Клімушин, К. О. Ліннов, С. В. Маньшин, В. В. Марченко, С. К. Полумієнко, І. А. Рубан, А. І. Семенченко, В. М. Скалацький, Н. Фергюсон, Б. Шнайер та інші.

Мета статті полягає дослідженні поняття, особливостей застосування та практики законодавчого регулювання електронного цифрового підпису в Україні та практиці провідних країн світу й узагальненні існуючого масиву напрацювань відомих, вітчизняних і закордонних науковців й вчених, а також у наданні авторською поглядом на поняття та висновків стосовно його переваг та недоліків.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та глобальних комунікацій в діловому і повсякденному житті привів до появи нової області взаємовідносин, предметом яких є електронний обмін даними. Проблема збереження електронних документів від копіювання, модифікації і підробки вимагає для свого вирішення специфічних засобів і методів захисту. Одним з поширених в світі засобів такого захисту є електронний цифровий підпис, який за допомогою спеціального програмного забезпечення підтверджує достовірність інформації документу, його реквізитів і факту підписання конкретною особою.

Будь-який підпис, чи то звичайний або цифровий, виконує в основному три функції: 1. Засвідчення, що той хто підписався є тим, за кого ми його приймаємо; 2. Особа, що підписалася, не може відмовитися від підписаного нею документа; 3. Підтвердження, що відправник підписав саме той документ, який відправив. Дві перші функції забезпечують захист інтересів особи, для якого призначений документ (приймача), а третя захищає інтереси особи, що підписує (передавача). Саме тому, підпис має властивість визначати автентичність, тобто дійсність документа.

Вперше ідея електронного цифрового підпису була викладена У. Диффі та М. Хеллманом ще у 1976 році з метою надання електронним документам повноцінної юридичної сили. Згодом, у 1977 році, у Масачусетському технологічному інституті був розроблений перший у світі алгоритм накладення цифрового підпису – RSA.

У зв'язку з масовим поширенням глобальної комп'ютерної мережі Інтернет на початку 80-х років минулого століття, питання використання електронного цифрового підпису стало набирати актуальності. Згодом у 1990 році на базі алгоритму RSA розроблено програму PGP для застосування цифрового підпису, яка поклала початок активного використання цифрового підпису у багатьох країнах світу. Альтернативою цієї програми стала випущена у 1999 році В. Кохом система GPG, яка поширюється вільно та дозволяє підписувати та шифрувати дані з метою їх безпечної передачі та зберігання.

Можливість використання електронного цифрового підпису актуалізувала питання необхідності правового врегулювання процедури його застосування. Одним із перших нормативних документів міжнародного рівня, який регламентував процедуру застосування цифрового підпису, вважається «Правовий посібник з електронного переказу коштів» Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) від 1987 року [1].

У свою чергу, перший у світі закон «Про цифровий підпис» був прийнятий американським штатом Юта, 1 травня 1995 року (Utah Digital Signature Act). Наступним важливим етапом розвитку електронного цифрового підпису стало прийняття двох типових законів ЮНСІТРАЛ «Про електронну торгівлю» [16], та «Про електронні підписи», що прийнятий Комісією ООН з права міжнародної торгівлі у 2001 році [17]. Вони сформулювали фундаментальні принципи щодо застосування електронного цифрового підпису, як способу забезпечення єдиного режиму захисту користувачів.

Слід також згадати деякі окремі визначення електронного цифрового підпису, які зустрічаються у науковій доктрині. Так, більшість вчених тлумачать його як окремий аналог власноручного підпису поряд з аналогом, одержаним у результаті факсимільного відтворення підпису.

Якщо проаналізувати найбільш поширені визначення електронного цифрового підпису, які зустрічаються у чинних нормативних актах України та в юридичній літературі, то можна зазначити, що всі вони, як й у інших країнах світу, містять технічні та юридичні аспекти цього поняття. Виходячи із цього,

правильною вважається позиція Гиляки О. С., який пропонує розглянути електронний цифровий підпис у цих двох аспектах: технічному та юридичному, що дозволить більш ретельно визначитися з таким новим для юридичної літератури поняттям, як електронний цифровий підпис [8, с. 155].

Але не дивлячись на авторське різноманіття визначень цього поняття, все ж вважається за необхідне тлумачення його дещо інакше. Електронний цифровий підпис – являє собою зашифрований індивідуальний електронно-інформаційний код, створений в результаті криптографічного перетворення набору електронних даних, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також забезпечує ідентифікацію його автора й захищає документ від несанкціонованої модифікації.

Технологія використання електронного цифрового підпису ґрунтується на методах криптографії, тобто наборі двійкових даних певної довжини. У криптографії зазвичай використовується два пов'язаних між собою ключа, для шифрування і для дешифрування. Саме тому реалізація можливостей цифрового підпису ґрунтується теж на використанні криптографічних алгоритмів, у яких обов'язково застосовуються два ключі. Ці два ключа створюється завдяки їх генерації на основі алгоритмів отримання випадкових чисел [9, с. 138].

В міжнародній практиці, питання впровадження електронного цифрового підпису, доволі добре розвинуто в провідних країнах Європейського Союзу. Так починаючи з 1999 року, використання електронного цифрового підпису в країнах Європейського Союзу регламентувалося Директивою Європейського Союзу «Про порядок використання електронних підписів у Європейському Співтоваристві» 1999/93/ЄС2, яка встановлювала мінімально необхідні вимоги для використання електронних підписів у повсякденному житті. Цей документ створює правові передумови для широкого використання електронного цифрового підпису у країнах Європейського Союзу [15].

Згодом, у 2014 році було прийнято Регламент № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року «Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для елек-

тронних транзакцій на внутрішньому ринку та скасування Директиви 1999/93/ЄС» [3]. Метою прийняття вказаного Регламенту було наближення законодавства країн-членів Європейського Союзу у цій галузі для усунення існуючих бар'єрів транскордонного використання засобів електронної ідентифікації в країнах-членах, принаймні, для публічних сервісів.

З цього приводу правильною є точка зору Д. В. Бойка, стосовно того, що указаний Регламент покликаний закласти підвалини створення єдиного цифрового ринку та електронного урядування для всіх громадян країн-членів за допомогою широкого використання електронних підписів, які стають критично важливим елементом для розвитку [6, с. 97–101].

Якщо говорити про міжнародні документи у галузі цифрових технологій, то можна сказати, що на сьогодні у світі існує досить масивна законодавча база, що регулює згадані питання. Таким чином, пропонуємо короткий перелік найбільш успішних країн з цієї проблематики.

У Франції для отримання певних електронних державних послуг, потрібне використання електронного цифрового підпису з цифровим сертифікатом. Відповідні цифрові сертифікати повинні бути видані авторизованими провайдерами сертифікатів (Certification Service Providers – CSP) – аналогом українських акредитованих центрів сертифікації ключів тощо [10, с. 132].

У ФРН цифровий підпис, закодований на спеціальній смарт-картці, видається й засвідчується вповноваженими органами. Для користування карткою необхідне дообладнувати комп'ютери відповідним пристроєм, що зчитує інформацію з такого типу носія [2].

В Естонії система електронних цифрових підписів використовує програму ID-карт, якими забезпечені 3/4 населення країни. За допомогою електронного цифрового підпису, ще в березні 2007 року були проведені вибори до місцевого парламенту – Рійгикогу. Естонська ID-карта є обов'язковою для всіх жителів, що проживають тимчасово або постійно на території Естонії [5, с. 139].

В Латвії у 2014 році, Латвійським державним центром радіо і телебачення (LVRTC) було розроблено нову унікальну технологію електронного цифрового підпису – e-Paraksts. Особливість її використання полягає у тому, що застосування електронного цифрового підпису у мережі Інтернет можливе без смарт-карти, без спеціального пристосування та програмного забезпечення. Підписаний електронним цифровим підписом документ створюється протягом декількох хвилин, а адресат може отримати документ по електронній пошті [7].

Що стосується практики України, то технології, що дають змогу з високою достовірністю замінити власноручний підпис на електронний цифровим підписом, давно відомі й активно використовуються в українській діловій практиці. Ще до прийняття Закону «Про електронний цифровий підпис» його можна було використовувати в межах корпоративних мереж за наявності відповідного договору або відомчих інструкцій [12, с. 64].

Перший нормативний акт щодо електронного цифрового підпису прийнято в Україні у 2002 році – це стандарт ДСТУ 4145–2002 «Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння», затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.12.2002 № 31 [11].

Відповідно ст. 1 Закону України «Про електронний цифровий підпис» електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа, який за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки) при виконанні певних технологічних умов та призначений для забезпечення діяльності фізичних та юридичних осіб, яка здійснюється з використанням електронних документів [14]. Цей закон було розроблено з метою гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, а саме: з Директивою 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13.12.1999 р. про рамки Співтовариства для електронних цифрових підписів.

Особливістю цього Закону є те, що він визначає: суб'єктів правових відносин у сфері послуг електронного цифрового під-

пису; правовий статус електронного цифрового підпису; призначення електронного цифрового підпису; основні вимоги до сертифіката ключа; права та обов'язки підписувача; положення про Центр сертифікації ключів; положення про Засвідчувальний центр; основні умови скасування, блокування та поновлення сертифіката ключа; відповідальність за порушення законодавства про електронний цифровий підпис; порядок визнання іноземних сертифікатів ключів.

В Україні, національну систему електронного цифрового підпису складають: центри сертифікації ключів; акредитовані центри сертифікації ключів; центральний засвідчувальний орган; засвідчувальний центр органу виконавчої влади або іншого державного органу; контролюючий орган.

В основу національного законодавства щодо забезпечення упровадження електронного цифрового підпису закладено такі основні принципи: відсутність дискримінації електронній формі документа щодо його паперової форми; визначення загальних правил і умов прирівнювання електронного цифрового підпису до власноручного підпису; можливість на договірних основах визначати інші умови застосування й визнання електронного цифрового підпису; добровільна акредитація провайдерів послуг із сертифікації ключів; створення системи контролю над діяльністю інфраструктур сертифікації ключів [13, с. 158].

Нині для визначення алгоритмів формування та перевірки електронного цифрового підпису в Україні досі використовують два стандарти: міждержавний стандарт ГОСТ 34.310–95 «Інформаційна технологія це – процедура вироблення та перевірки цифрового підпису на базі асиметричного криптографічного алгоритму». Та стандарт України ДСТУ 4145–2002 «Інформаційні технології це – Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння», затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.12.2002 № 31 [4].

Аналіз національної й міжнародної законодавчої бази свідчить про наявність різних підходів у регулюванні використання електронного цифрового підпису. Наріжним каменем цього

розходження є цільове призначення його використання: або внутрішньодержавне, або міжнародне.

При цьому електронний цифровий підпис має низку позитивних властивостей, а саме: всебічна економія ресурсів та часу; простота і зручність використання; сучасність; високий рівень захисту документів; масштабність використання різних засобів створення; багатофункціональність діяльності; автоматизованість механізму роботи; гарантованість оригінальності переданої інформації; легітимність; юридична значимість

Проте, на думку Клімушина П. С., національна системи електронного цифрового підпису має два основних недоліки. Перший проявляється у відсутності прямого зв'язку семантики процесів електронного урядування з електронним цифровим підписом, оскільки семантика розпізнається побічно, через контекст трансакції. Другим недоліком національної системи електронного цифрового підпису є невизначеність механізмів внутрішньої та зовнішньої крос-сертифікації для забезпечення довіри між користувачами різних систем, що стало причиною відомчого формування розрізнених систем електронного цифрового підпису [13, с. 175].

Отже, вищезазначені невідповідності ведуть до самоізоляції України від інформаційного міжнародного ділового документообігу із застосуванням цифрового підпису. Інфраструктура електронного цифрового підпису, який зараз будується в Україні на національних стандартах, може використовуватися тільки в межах України з метою гарантування національної безпеки. Для інтеграції України в Європейський Союз необхідно будувати інфраструктуру електронного цифрового підпису, який будується на європейських і міжнародних стандартах, а також з урахуванням національних стандартів.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що електронний цифровий підпис використовуватимуться за дуже різноманітних обставин та в різних програмах, це призводитиме до виникнення великого спектра нових послуг та продуктів, що пов'язані з електронним цифровим підписом або використовують його. Визначення таких продуктів та послуг не повинно обмежуватися видачею сертифікатів та управлінням ними, але також має

охоплювати будь-які інші послуги або продукти, що використовують електронні підписи або є допоміжними для них, такі як послуги з реєстрації, послуги з хронометричного штампування, довідкові та обчислювальні послуги або консультативні послуги, пов'язані з електронними цифровими підписами.

Що стосується електронного цифрового підпису в Україні, то в першу чергу необхідно його популяризувати, оскільки дуже мало наших громадян ним володіють, в першу чергу це тому, що і мало послуг, де можна його використовувати. У цьому і полягає суть змін, в першу чергу, у нас має бути створено повноцінне електронне урядування, у рамках якого надаватиметься багато послуг, для отримати яких необхідно буде авторизовуватися, за допомогою використовуючи електронного цифрового підпису.

Список використаних джерел :

1. «Правовий посібник по електронному переказу коштів» Комісії ООН по праву та міжнародній торгівлі (ЮНСІТРАЛ) від 1987 р. URL: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/>
2. Informations und Kommunikationsdienste Gesetz. URL: <http://netlaw.de/gesetze/iukdg.htm>.
3. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.%20257.01.0073.01.ENG
4. Аналіз регуляторного впливу проекту Порядку застосування стандартів у сфері електронного цифрового підпису URL: <http://www.dstshi.gov.ua>.
5. Архіпова К. С. Правовий режим використання електронного цифрового підпису в аспекті попередження правопорушень і злочинів. *Юридична наука*, 2011. № 4—5. С. 133—140.
6. Бойко Д. В. Правове регулювання електронного цифрового підпису в Україні: стан і перспективи. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет : кол. монографія / кол. авторів А. П. Гетьман [та ін.] ; за ред. С. В. Глібко, К. В. Єфремова. Харків, 2016. Розд. 2, підр. 2.2. С. 91—112.
7. В Латвії розроблена нова унікальна у Європі технологія електронного цифрового підпису. URL: <http://www.ivk.org.ua/ua/press-tsentr/novosti/novinigaluzi/310-v-latviji-rozroblena-nova-unikalna-u-evropi-ekhnologiya-elektronnogotsifrovogo-pidpisu>.

8. Гиляка О. С. Юридичний документ: поняття, особливості, види : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 227 с.
9. Горбулін В. П., Грицяк Н. В., Семенченко А. І., Карпенко О. В. та ін. Електронне урядування. Підручник, за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка ; Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко. Київ: НАДУ, 2014. 352 с.
10. Дзюба С. В., Жилиєв І. Б., Полумієнко С. К., Рубан І. А., Семенченко А. І. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. За ред. А. І. Семенченка. Київ, 2012. 265 с.
11. ДСТУ 4145—2002 «Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння» Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики. 28.12.2002 р. № 31. URL: <http://www.dssu.gov.ua>.
12. Клименко І. В. Линьов К. О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник. Київ: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
13. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія]. Харків : Вид-во Хар-РІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
14. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 36. Ст. 276.
15. Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства : Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13 грудня 1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_240.
16. Типовий закон «Про електронну торгівлю» Комісії ООН по праву та міжнародній торгівлі (ЮНСІТРАЛ), 1996 р. URL: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/>
17. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про електронні підписи ООН : типовий закон, між нар. док. від 5 липня 2001 р. / ООН. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_937

REFERENCES :

1. «Pravovy posibnyk po elektronnomu perekazu koshtiv» Komisii OON po pravu ta mizhnarodnii torhivli (YuNSITRAL) vid 1987 r. URL: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/>
2. Informations und Kommunikationsdienste Gesetz. URL: <http://netlaw.de/gesetze/iukdg.htm>.
3. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.%20257.01.0073.01.ENG

4. Analiz rehuliatornoho vplyvu proektu Poriadku zastosuvannia standartiv u sferi elektronnoho tsyfrovoho pidpysu URL: [http:// www.dstszi.gov.ua](http://www.dstszi.gov.ua).
5. Arkhipova K. S. (2011). Pravovy rehym vykorystannia elektronnoho tsyfrovoho pidpysu v aspekti poperedzhennia pravoporushen i zlochyniv. *Yurydychna nauka*, № 4–5.
6. Boiko D. V. (2016). Pravove rehuliuвання elektronnoho tsyfrovoho pidpysu v Ukraini: stan i perspektyvy. Pravove rehuliuвання vidnosyn u mrezhi Internet : A. P. Hetman, S. V. Hlibko, K. V. Yefremova. (Eds.). Kharkiv.
7. V Latvii rozroblena nova unikalna u Yevropi tekhnolohiia elektronnoho tsyfrovoho pidpysu. URL: <http://www.ivk.org.ua/ua/press-tsentr/novosti/novinigaluzi/310-v-latviji-rozroblena-nova-unikalna-u-evropi-ekhnologiya-elektronnogotsifrovogo-pidpysu>.
8. Hyliaka O. S. (2017). Yurydychnyi dokument: poniattia, osoblyvosti, vydy : Candidate's thesis : 12.00.01. Kyiv.
9. Horbulin V. P., Hrytsiak N. V., Semenchenko A. I., Karpenko O. V. (2014). Elektronne uriaduvannia. Yu. V. Kovbasiuk, N. V. Hrytsiak, A. I. Semenchenko. (Eds.). Kyiv: NADU.
10. Dziuba S. V., Zhyliaiev I. B., Polumiienko S. K., Ruban I. A., Semenchenko A. I. (2012). Elektronne uriaduvannia. A. I. Semenchenko. (Ed.). Kyiv.
11. DSTU 4145–2002 «Kryptohrafichniy zakhyst informatsii. Tsyfrovy pidpys, shcho gruntuietsia na eliptychnykh kryvykh. Formuvannia ta perevirannia» Derzhavnyi komitet Ukrainy z pytan tekhnichnoho rehuliuвання ta spozhyvchoi polityky. 28.12.2002. # 31. URL: <http://www.dssu.gov.ua>.
12. Klymenko I. V. Lynov K. O. (2006). Tekhnolohii elektronnoho uriaduvannia: Navchalnyi posibnyk. Kyiv: Vyd-vo DUS.
13. Klimushyn P. S. (2016). Stratehii ta mekhanizmy elektronnoho uriaduvannia v informatsiinomu suspilstvi : [monohrafiia]. Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr».
14. Pro elektronnyi tsyfrovy pidpys: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003 r. № 852-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. 2003. № 36. art. 276.
15. Pro systemu elektronnykh pidpysiv, shcho zastosuuietsia v mezhakh Spivtovarystva : Dyrektyva 1999/93/Yes Yevropeiskoho parlamentu ta Rady vid 13 hrudnia 1999 r. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_240.
16. Typovy zakon «Pro elektronnu torhivliu» Komisii OON po pravu ta mizhnarodnii torhivli (YuNSITRAL), 1996 r. URL: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/>
17. Typovy zakon YuNSITRAL pro elektronni pidpysy OON : typovy zakon, mizh nar. dok. vid 5 lypnia 2001 r. / OON. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_937

V. S. Politskiy

Practice of legislative consolidation electronic digital signature in the process of performing public administration and implementation of digital technologies

Summary. *The article examines the international and national practice of legislative consolidation and regulation of electronic digital signatures in the process of public administration and implementation of digital technologies. Three main functions of any signature, whether conventional or digital, are defined. The history of the emergence and key elements of the electronic digital signature were studied. The most common definitions of an electronic digital signature found in current regulatory acts of Ukraine and in legal literature have been analyzed. It has been established that the technology of using an electronic digital signature is based on cryptography methods, that is, a set of binary data of a certain length. The author's approach to the definition of the concept of electronic digital signature is formulated, which is based on one's own understanding of this concept, from the position of general theoretical analysis. The main requirements, purpose, organizational principles, main tasks, subjects, types, features of organizational support, models of the certification system, verification stages, protection basics, advantages and disadvantages of electronic digital signature were studied. The practice of formation, development and functioning of the electronic digital signature in the most successful countries of the European Union was studied. It has been established that in the practice of Ukraine, technologies that make it possible to replace a handwritten signature on a paper original with an electronic digital signature under an electronic document with high reliability have been known for a long time and are actively used in national business practice. It was established that, in Ukraine, the national electronic digital signature system consists of: key certification centers; central certifying body; certification center of the executive authority or other state body; controlling body. Peculiarities of legal consolidation of electronic digital signature in Ukraine are studied. The main advantages and disadvantages of the introduction of an electronic digital signature are formulated. The main principles that ensure the introduction of electronic digital signatures and form the basis of the national legislation of Ukraine are analyzed. A number of positive properties of the electronic digital signature have been established, namely: comprehensive saving of resources and time; simplicity and ease of use; modernity; high level of document protection; the scale of the use of various means of creation; automation of the work*

mechanism; guaranteed originality of the transmitted information; legal significance. Possible cases of the existence of shortcomings of the electronic digital signature, which lead to the self-isolation of Ukraine from information international business document circulation with the use of a digital signature, are analyzed. A conclusion was made regarding the real state and future prospects of the functioning of the electronic digital signature, both in international practice and in Ukraine.

Keywords: *electronic digital signature, electronic government, technologies, Internet.*

УДК 341.4

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-276>

І. В. Яковюк, д.ю.н., професор, завідувач сектором порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

О. Я. Трагнюк, к.ю.н., професорка, провідна наукова співробітниця сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-4505-8105

Ю. В. Щокін, д.ю.н., доцент, професор кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-8082-2367

ДЕЯКІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЦИДУ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

***Анотація.** Понад п'ятдесят років спеціалістами в сфері міжнародного публічного права обговорювалися різні формулювання міжнародного екологічного злочину, який називається «екоцид», щоб зупинити завдане*

ним руйнування навколишнього середовища шляхом встановлення кримінальної відповідальності для осіб, які причетні до ухвалення відповідних рішень. У статті представлено підходи до визначення складу злочину екоциду, досліджено його історію. Пропозиція включити екоцид як п'ятий злочин у Римський статут Міжнародного кримінального суду («Римський статут») є частиною постійних зусиль юристів, спрямованих на посилення захисту навколишнього середовища за допомогою міжнародного кримінального права. У разі прийняття цей злочин стане першим окремим екологічним злочином згідно з Римським статутом. Прихильники цієї ідеї розглядають його як міжнародно-правову норму, що встановлює відповідальність за гуманітарні, екологічні та структурні аспекти екологічної шкоди, які разом загрожують міжнародному миру та безпеці. Його включення до Римського статуту вимагає внесення змін до основних положень Статуту. З огляду на суперечливу зміну, ця стаття піднімає питання щодо її доцільності як норми кримінальної відповідальності та робить висновок, що злочин екоциду є відповідною правовою відповіддю на екологічну шкоду. Цей аргумент базується на структурі екологічної цілісності, яка розуміється як основна норма міжнародного права.

Ключові слова: екоцид; злочин; кримінальне право України; міжнародне кримінальне право; Римський статут; Міжнародний кримінальний суд; екологічна шкода

Постановка проблеми. Питання визначення поняття «екоциду» та встановлення відповідальності за його вчинення на основі норм міжнародного права досить тривалий час перебуває у фокусі як науковців, так і практиків. Складність питання полягає у тому, що з одного боку екоцид розглядається як протиправне діяння, що пов'язане із збройними конфліктами, тобто як один із воєнних злочинів. З іншого боку екоцид стає предметом більш широких дискусій у тих випадках, коли дається оцінка дій або бездіяльності певних суб'єктів, наслідком яких є завдання великої шкоди навколишньому середовищу, у контексті забезпечення екологічної безпеки. Останній більш широкий підхід сьогодні простежується в практиці міжнародних еколого-орієнтованих організацій.

У доктрині міжнародного права не вироблено загальноновизнаного поняття екоциду як серйозного міжнародного протиправного діяння, що потребує встановлення особливого режиму відповідальності. Поза сумнівом, виокремлення цього виду протиправних дій та встановлення відповідальності за них визначаються життєвими інтересами забезпечення миру та безпеки, у т.ч. екологічної. Встановлення особливої відповідальності за руйнування довкілля, нарівні з такими серйозними правопорушеннями як геноцид, апартеїд, відповідає інтересам міжнародного співтовариства.

Поміж тим проблематика притягнення до відповідальності за екоцид на основі норм міжнародного права, стосується зокрема, як міжнародно-правової відповідальності (коли мова йде про суб'єктів міжнародного права)¹, так індивідуальної кримінальної відповідальності окремих посадових осіб, військових за воєнні злочини, зокрема і ті, що наслідком яких є завдання шкоди довкіллю. У першому випадку, відповідальність держави-порушника (або ж іншого суб'єкта міжнародного права) пов'язується із можливістю стягнення на користь потерпілої сторони репарацій. У другому випадку — про безпосередню відповідальність винних перед судом.

Метою статті є дослідження сучасного стану та перспектив нормативно-правового регулювання екоциду у національному та міжнародному кримінальному праві.

Виклад основного матеріалу. В Україні відповідальність за злочин екоциду передбачена ст. 441 Кримінального кодексу України, яка розміщена у Розділі XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» [6]. Зокрема у статті мова йде про «масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу». При цьому включення складу цього злочину до XX розділу свідчить про те, що мова йде саме про правопорушення, яке відноситься до таких, які вчиняються

¹ У цьому контексті в якості прикладу можна навести, зокрема безпосереднє притягнення до відповідальності росії як держави за неспровоковану агресію і порушення статуту ООН.

під час збройного конфлікту (такий підхід щодо встановлення відповідальності застосований у Статуті Міжнародного кримінального суду, який попри те, що не містить терміну «екоцид» передбачає відповідальність за «умисне вчинення нападу з усвідомленням того, що такий напад призведе до випадкової загибелі чи поранення цивільних осіб або заподіє шкоди цивільним об'єктам чи масштабної, довготривалої та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно надмірною в порівнянні з конкретною та безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою» (ст. 8 (2)(b)(iv)) [25]. Однак при цьому вказівка у назві розділу на міжнародний правопорядок може бути витлумачена більш широко і, як наслідок, злочин екоциду може розглядатися у більш широкому контексті.

Не вдаючись до дискусій щодо кваліфікації дій за ст. 441 КК та іншими статтями кримінального законодавства України щодо відповідальності за злочини проти довкілля, звернемо увагу на доктринальні підходи щодо визначення поняття «екоцид» у міжнародному праві. Такий аналіз має надзвичайно важливе значення як з теоретичної, так і практичної точок зору, оскільки дає можливість більш чітко зрозуміти зміст міжнародно-правових зобов'язань держав щодо запобігання і боротьби з такими правопорушеннями, а також забезпечити імплементацію норм міжнародного права у відповідній сфері у внутрішнє законодавство держави.

Термін «екоцид» утворений з двох слів: давньогрецького «οἶκος» — «будинок», або «житло» та латинського «caedo» — знести або вбити, і буквально означає «вбивство дому, житла, помешкання, а отже середовища існування. З словником Вебстера означає «знищення/руйнування великих площ природного середовища внаслідок діяльності людини» [9].

Вважається, що термін «екоцид» (Ecocide Law) був введений американським біологом і біоетиком, професором Єльського Університету A. W. Galston¹ на Конференції з питань війни та на-

¹ На жаль, Артур Галстон став свідком того, як його дослідження впливу трихлорбензойної кислоти було використано для розробки «Agent Orange», який мав руйнівний ефект під час війни у В'єтнамі. Згодом він намагався заборонити її використання та посилити правовий захист навколишнього середовища. Зусилля на цьому фронті прискорилися лише в останні десятиліття, в тому

ціональної відповідальності у Вашингтоні (1970 р.) з метою опису катастрофічних наслідків застосування гербіциду Agent Orange, а також фугасних боєприпасів і важких тракторів для розчищення земель («римські плуги») під час війни у В'єтнамі (1961–1975 р.р.) [7]. А. W. Galston вказував на зв'язок між геноцидом та екоцидом, оскільки, на його думку, руйнування довкілля може мати геноцидні наслідки, маючи на увазі знищення соціальних груп, а також зображення довкілля як суб'єкта права, як жертви екоциду. А. Галстон не тільки запропонував використовувати термін екоцид, а й закликав до негайного визнання злочинів проти природи.

Проблема екоциду в цей період піднімалася в працях й інших американських авторів [4; 8; 12; 13; 15; 17; 32; 36].

Через надзвичайний контекст поняття екоциду асоціювалося з воєнними ситуаціями, в яких першочерговою метою було знищення довкілля. Група американських вчених підготувала доповідь, в якій довела негативний вплив Agent Orange не тільки на довкілля, але й на здоров'я людини. Було висунуто припущення, якщо подібну стратегію буде реалізовано в іншій майбутній війні, то можна очікувати, що екологічний збиток буде набагато більшим через військову необхідність значно розширити застосування таких методів [35]. Також було ініційовано серйозні токсикологічні дослідження. Зрештою, це призвело до рішення президента США Р. Ніксона заборонити використання цього дефоліанта.

Необхідно зауважити, існують докази, що ще у стародавньому світі завдання шкоди навколишньому середовищу використовувалося для забезпечення переваги на полі бою. У IV ст. до н. е. масова загибель захисників міста Кіппрастала наслідком отруєння річки, наказ про що був даний Солоном. Отруєння води у криницях з метою вбивства супротивника практикувалося

числі завдяки запропонованому Незалежною експертною групою, скликаною Фондацією «Стоп Екоцид» у 2021 році визначенню екоциду. Про що мова піде далі. При цьому застереження, які висловлював А. Галстон є слушними і зараз, зокрема ті, які стосуються ризиків неправильного тлумачення або зловживання визначенням «екоциду» як з боку забруднювачів, які намагаються «відмити» свою діяльність, так і з боку надмірно ревних урядів, які прагнуть посилити відповідальність за дії, які утворюють склад цього злочину.

германськими воїнами під час війни проти римлян у Стародавньому Римі.

У XX ст. під час Першої Світової війни з німецькі кайзерівські війська випустили 150 тон газу хлору з 6000 балонів 15 квітня 1915 р. поблизу міста Іпр, Бельгія, намагаючись покласти край тривалому протистоянню в окопах. Цей напад призвів до 800 смертей. Через два роки, 12 липня 1917 р., знову поблизу міста Іпр, німецькі війська застосували зброю, що містить новий агент, сірчаний іприт, що призвело до 20 000 втрат. Застосування гірчичного газу заподіяло значної шкоди також і довкіллю.

Але саме війна у В'єтнамі, яка довела, що серйозне руйнування довкілля може бути наслідком не тільки цілеспрямованої зміни екосистем, але й широкого використання вибухових та запальних боєприпасів, подальшими лісовими пожежами, дала поштовх для гострих і широких дискусій на міжнародному рівні про екологічні наслідки війни¹.

Термін «екоцид» вперше офіційно був використаний прем'єр-міністром Швеції У. Пальме під час виступу на Стокгольмській конференції ООН з питань навколишнього середовища людини (1972 р.)², в якому він висловив своє занепоко-

¹ Необхідно зазначити, що особливу роль у теоретичній розробці поняття екоциду як міжнародного злочину, способів його здійснення в умовах агресивної війни відіграли напрацювання саме в'єтнамських юристів. Кримінальний кодекс Соціалістичної Республіки В'єтнам нині містить ст. 422, в якій передбачено відповідальність за злочини проти людяності, з якими пов'язана відповідальність і за геноцид та екоцид. Зокрема в ній йдеться про те, що «будь-яка особа, яка у мирний чи воєнний час здійснює геноцид проти населення району, знищує джерела життя, культурного чи духовного життя нації чи суверенної території, руйнує основи суспільства, щоб саботувати його, або здійснює інші акти геноциду чи руйнування довкілля, карається позбавленням волі терміном від 10 до 20 років, довічним ув'язненням або смертю» [5].

² Стокгольмська конференція, як відомо, стала саме тим міжнародним форумом, результати роботи якої стали поштовхом до активізації дій міжнародної спільноти щодо вирішення екологічних проблем, зокрема деградації навколишнього середовища та транскордонного забруднення. Звернення уваги на транскордонний характер забруднень є надзвичайно важливим, оскільки констатує факт, що забруднення не визнає ні політичних, ні географічних кордонів, та впливає на території, країни, регіони та людей, незалежно від їх розташування. Ще одним важливим результатом цієї Конференції стало ухвалення Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), яка у 1992 р. на саміті

ення наслідками війни США у В'єтнамі і закликав припинити екологічну війну [21]. Попри те, що прем'єр-міністр Індії І. Ганді, представник делегацій КНР, а також делегати з Ісландії, Танзанії, Румунії, Алжиру та Лівії засудили війну проти людини та довкілля, в цілому факт екоциду у В'єтнамі продовжував залишатися суперечливим питанням протягом усієї конференції (голова делегації США R. Train у статті в New York Times від 8 червня 1972 р. категорично заперечував проти політизації дискусій про довкілля [1, с. 20]; схожу позицію займав й уряд Сполученого Королівства [28, с. 130]). Як наслідок, цей термін не був закріплений у Стокгольмській декларації.

В 1973 р. професор R. Falk розробив проект міжнародної конвенції про злочин екоциду [11], який повністю відповідав Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього [34]. У цьому документі екоцид, скоєний в мирний чи воєнний час, визначався як міжнародний злочин, що підлягає покаранню (ст.1). Стаття 2 ідентифікувала екоцид через перелік дій, вчинених з наміром порушити або знищити в цілому або частини екосистеми людини, а саме: (а) застосування зброї масового знищення, будь-то ядерної, бактеріологічні, хімічні чи іншої; (b) використання хімічних гербіцидів для природного видалення листя та лісів для військових цілей; (с) використання бомб і артилерії в такій кількості, щільності або розмірі, щоб погіршити якість ґрунту або підвищити перспективу хвороб, небезпечних для людей, тварин або сільськогосподарських культур; (d) використання бульдозерної техніки для знищення великих ділянок лісів або сільськогосподарських угідь у військових цілях; (е) використання методів, спрямованих на збільшення або зменшення кількості опадів або іншим чином змінити погодні умови, є зброєю війни; (f) насильницьке переміщення людей або тварин з звичних місць проживання з метою прискорення військових або промислових цілей. Стаття 3 містила перелік дії, які підлягають скасуванню: (а) екоцид; (b) змова з метою вчинення екоциду; (с) пряме та публічне підбу-

Землі Ріо+20 була визнана провідним глобальним органом з охорони навколишнього середовища, що визначає екологічний порядок денний на сучасному етапі. [1; 31].

рювання до екоциду; (d) спроба вчинити екоцид; (e) співучасть у екоциді [11, с. 93].

Як видно проект міжнародного договору, який встановлює відповідальність за екоцид, передбачав можливість його вчинення як під час війни, так і у мирний час, що суттєво відрізняє його від того складу злочину, який нині передбачений у Римському Статуті.

До речі, пізніше, даючи оцінку закріпленому в статуті МКС складу злочину проти довкілля, норвезька дослідниця К. Фойгт, зазначає, що таке формулювання складу правопорушення (яке пов'язане лише з воєнними діями), є досить обмеженим, оскільки воно не враховує шкоду довкіллю, яка може бути завдана в мирний час [33].

Відсутність у терміні «екоцид» чіткого значення з юридичної точки зору спонукало політиків і дослідників до визначення його через нормативно закріплені терміни. J. H. E. Fried у 1972 р. запропонував під цим терміном розуміти воєнний злочин, оскільки, на думку вченого, такий злочин є нічим іншим як безпрецедентним порушенням принципів і законів війни [14]. Не дивно, що в цей час розроблялися проекти договору про геофізичну війну (сенатор США Clair Borne Peel [34, с. 27]) та проект протоколу про екологічну війну (R. A. Falk [11, с. 95]), які мали на меті попередити злочин екоциду. Усі ці проекти, стосувалися завдання шкоди довкіллю саме у контексті війни.

У 1976 р. Комісія міжнародного права ООН в Проекті статей про міжнародну відповідальність держав за правопорушення (ст. 19) віднесла до міжнародних злочинів «серйозне порушення міжнародного зобов'язання, яке є основоположним для охорони довкілля, так само як і зобов'язань, що забороняють масове забруднення атмосфери і морів, що забороняють масове забруднення атмосфери і морів». Однак в доктрині міжнародного права цей підхід отримав неоднозначну оцінку, у зв'язку з чим у 2000 р. Комісія взагалі виключила поняття «злочин» для оцінки міжнародних протиправних діянь держав.

18 травня 1977 р. у Женеві було підписано схвалену 10 грудня 1976 р. Генеральною Асамблеєю ООН Конвенцію про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використан-

ня засобів впливу на природне середовище, в якій фактично мова йде про екоцид, хоча безпосередньо цей термін у ній не згадується [3]. Зокрема Конвенція забороняє учасникам військове або будь-яке інше вороже використання засобів впливу на довкілля, шляхом навмисного управління природними процесами для зміни динаміки, складу і структури Землі, включаючи її біосферу, літосферу, гідросферу, атмосферу або космічний простір (ст. 2). Конвенція також забороняє погодну війну, тобто використання методів зміни погоди з метою заподіяння шкоди або руйнування. Отже, як видно, у цьому документі забороні підлягають такі засоби впливу, які мають широкі, довгострокові або серйозні наслідки (ст. 1)¹.

Положення Конвенції 1976 р. доповнюються певною мірою положеннями Додаткового протоколу I від 8 червня 1977 р. до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів [22]. У п. 3 ст. 35 Додаткового протоколу I 1977 р. встановлено, що «забороняється застосовувати методи або засоби ведення військових дій, які мають на своїй меті заподіяти або, як можна очікувати, заподіють великий, довготривалий і серйозний збиток природному середовищу». Крім того, забороняється заподіяння шкоди навколишньому середовищу як репресалій, оскільки вони б карали все людство загалом.

Відмінність між Додатковим протоколом I та Конвенцією 1977 р. полягає у тому, що Додатковий протокол I забороняє використовувати методи й засоби ведення війни, які можуть завдати збитку навколишньому середовищу, тобто порушувати його природну рівновагу, і одночасно як наслідок послабити бойові можливості супротивника. При цьому Протокол також забороняє завдати шкоду цивільному населенню. Конвенція 1977 р. забороняє саме вплив на природне середовище як засіб ведення війни, зокрема, навмисне керування природними процесами в інтересах однієї із воюючих сторін, яке може ви-

¹ Слід зауважити, що ні ця стаття Конвенції, ні жодна інша не розкривають, що ж саме розуміється під «широкими, довгостроковими або серйозними наслідками».

кликати руйнування озонового шару Землі, цунамі, урагани, землетруси тощо. Тобто забороняється «геофізична війна».

Також Додатковий протокол I характеризує заподіяний збиток навколишньому середовищу як «великий, довготривалий, і серйозний». Конвенція 1977 р. і зобов'язує сторони не застосовувати такі засоби впливу на довкілля, які мають «широкі, довгострокові або серйозні наслідки». Як видно, характеристики наслідків у цих двох документах є майже ідентичними. При цьому Конвенція забороняє застосування всіх методів і засобів впливу на навколишнє середовище, які порушують хоч одну із трьох перерахованих ознак, що значно розширює сферу її застосування.

Положення про заборону застосування методів і засобів ведення війни, що можуть заподіяти великий, довгостроковий і серйозний збиток природному середовищу, також відображене в Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають не вибіркову дію від 10 жовтня 1980 р. [29], а також у Протоколах до неї, зокрема «Про заборону або обмеження застосування мін, мін-пасток та інших пристроїв» і «Про заборону або обмеження застосування запальної зброї»¹.

У 1978 р. Підкомісія ООН із запобігання дискримінації та захисту меншин підготувала дослідження, в якому екоцид було ідентифіковано саме як міжнародний злочини. Підкомісія також запропонувала внести до Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього поправку про злочин екоциду, який завдає «широкомасштабну, довготривалу та серйозну шкоду природному середовищу» [28, с. 128–134]. У цьому визначенні важливими є саме ознаки шкоди, як широкомасштабної, довготривалої та серйозної. Що у свою чергу мало на меті зосередження уваги на ступені важкості наслідків дій, які мають згубний вплив на довкілля.

¹ Застосування названих мін призводить до загибелі людей, завдає значної шкоди природному середовищу, бо перешкоджає відновленню сільськогосподарських угідь.

Починаючи з 1990-х років, триває активна боротьба за офіційне включення злочину екоциду у міжнародну правову практику. Так, наприклад, у 1991 р. Комісія ООН з міжнародного права запропонувала включити безпосередньо пов'язану з екоцидом статтю (стаття 26) до Проекту кодексу злочинів проти миру безпеки людства [23].

У цьому ж році у Конвенції «Про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» встановлювався обов'язок не вдаватися до воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє природне середовище, «які мають широкі, довгострокові або серйозні наслідки, як способів руйнування, нанесення шкоди або спричинення шкоди будь-якій іншій державі-учасниці». Термін «засоби впливу на природне середовище» відноситься до будь-яких засобів для зміни шляхом навмисного управління природними процесами, динаміки, складу або структури Землі, включаючи її біосферу, літосферу, гідросферу і атмосферу, або космічного простору [2].

Статут Міжнародного кримінального суду, який був ухвалений у 2022 р. [25], як вже наголошувалося, не закріплює окремим складом злочин екоциду, а відносить його до воєнних злочинів та розглядає його як умисне вчинення нападу з усвідомленням того, що такий напад призведе до випадкової загибелі чи поранення цивільних осіб або заподіє шкоди цивільним об'єктам чи масштабної, довготривалої та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно надмірною в порівнянні з конкретно та безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою» [18]. При чому, наслідки мають відображатись саме сукупності всіх трьох факторів: масштабна, довгострокова та серйозна шкода.

Слід відмітити, що у 2016 р. МКС заявив, що також братиме до уваги злочини, пов'язані з «руйнуванням довкілля», «експлуатацією природних ресурсів», «незаконним відчуженням» землі тощо — але в контексті злочинів проти людяності.

Проблема з наявним визначенням екоциду в Римському статуті полягає в тому, що законодавець пов'язує цей злочин виключно з веденням бойових дій. Однак, на сучасному етапі

його слід пов'язати з діяльністю держави, яка сама по собі не спрямована на досягнення військової переваги [26].

Не включення у 2002 р. злочину екоциду до Римського статуту МКС, дало поштовх початку міжнародної кампанії з визнання широкомасштабних злочинів проти природи. Найбільшу активність вона набула у 2019–2020 роках.

У 2016 р. Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду опублікував стратегічний документ щодо відбору та визначення пріоритетності справ, вказуючи на його намір розглядати злочини вчинені через «знищення навколишнього середовища, незаконну експлуатацію» або призвели до них природних ресурсів або незаконне позбавлення землі» [30]. Посилання на навколишнє середовище в цьому документі пожвавило дебати про міжнародну криміналізацію руйнування навколишнього середовища [24].

22 червні 2021 р. група фахівців з міжнародного права за підтримки фонду «Stop Ecocide Foundation»¹ презентувала концепцію щодо визначення поняття екоциду. Робота була розпочата в листопаді 2020 р. з нагоди 75-ї річниці відкриття Нюрнберзького процесу щодо військових злочинів нацистських лідерів у 1945 р. за підтримки шведських парламентарів. Координацією роботи займався Філіп Сендрс з Університетського коледжу Лондона та Флоренс Мумба, що обіймала посаду судді Міжнародного кримінального суду.

Незалежна група експертів запропонувала проєкт визначення екоциду, як «протиправних або необґрунтованих/безглузвих дій, вчинених з усвідомленням того, що існує істотна ймовірність заподіяння цими діями серйозної, широкомасштабної або довготривалої шкоди навколишньому середовищу».

Підстави для такого формулювання були двоякими. По-перше, це сучасна підвищена увага до екологічної шкоди в глобальному масштабі, яка посилена зокрема, наративами про кліматичну кризу, масове вимирання видів і переконливою пропозицією про нову геологічну епоху – антропоцен, в якій

¹ Міжнародна організація «Stop Ecocide International» заснована у 2017 р. П. Хіггінс та Дж. Мехта, які прагнуть внести зміни до Римського статуту Міжнародного кримінального суду, включивши до нього злочин екоциду.

людська діяльність має безпрецедентний вплив на систему Землі і породжує нову еру планетарних екологічних порушень і невизначеностей. Хоча дебати про шкоду навколишньому середовищу в міжнародному праві та міжнародному кримінальному праві здебільшого стосувалися локальної або регіональної шкоди, то на думку експертів, якщо екоцид буде криміналізований у статуті МКС сьогодні, глобальна зміна клімату повинна бути віднесена до числа «найсерйозніших злочинів, що викликають занепокоєння міжнародного співтовариства в цілому» [25], і потрапити в сферу дії Римського статуту. Щоб відповісти на виклики сьогодення, переслідування МКС за екоцид має вийти за межі місцевого та регіонального рівня і враховувати новий глобальний кліматичний контекст та пов'язані з ним моральні аспекти, інакше воно ризикує втратити свою актуальність. На початку своєї доповіді Незалежна група експертів звернула увагу на те, що «людство стоїть на роздоріжжі. Наукові дані вказують, що викиди парникових газів і руйнування екосистем нинішніми темпами матимуть катастрофічні наслідки для нашого спільного довкілля. Міжнародне право має відіграти певну роль у трансформації наших відносин зі світом природи, змінивши ці відносини з відносин шкоди на відносини гармонії» [27]. Така позиція експертів відображає певною мірою тезу юриста Мегре Ф., який зауважує, що екологічні злочини є «глобальними злочинами *par excellence*», оскільки вони «становлять загрозу існуванню глобального суспільного життя» [19]. Цей імператив був драматично продемонстрований, коли члени екологічної активістської групи Extinction Rebellion зайняли будівлю МКС у Гаазі в 2019 р., вимагаючи, щоб сторони Римського статуту визнали екоцид міжнародним злочином [10]. МКС розглядається експертами як природне місце для переслідування таких глобальних злочинів, як глобальний суд, покликаний захищати і здійснювати правосуддя для нашої планети, відповідаючи на заклик людства, об'єднаного екзистенційною загрозою, з якою воно стикається сьогодні.

По-друге, внесення змін до Римського статуту щодо криміналізації окремого злочину екоциду не повинна стати предметом подальшої критики діяльності МКС через включення до Стату-

ту неперевіреного нового злочину. Тому проєкт щодо визначення екоциду повинен бути таким, щоб сприяти глобальному правосуддю, а не лише розширювати інститути міжнародного кримінального права. Лише так запропоноване визначення буде викликати довіру.

На основі проведеної роботи і був сформульований проєкт норми про міжнародну кримінальну відповідальність за екологічні збитки незалежно від факту ведення бойових дій, яка, на думку експертів, стане основою для розгляду поправки та доповнення п. е) ч. 1 ст. 5 до Римського статуту МКС.

Важливим досягненням роботи експертів стало чітке формулювання п'яти складових термінів для цього визначення, зокрема таких «безпричинні», «серйозні» «широкі», «довгострокові» або «тривалі», а також «навколишнє середовище» [16]. При цьому у визначенні екоциду не вказуються конкретні проти-правні дії, а увага сфокусована саме на потенційних наслідках, тобто певному рівні серйозної шкоди.

Висновки. Таким чином, можна зробити загальний висновок, що на сьогоднішній день, об'єктивно існує потреба і підстави для віднесення злочину екоциду до найтяжчих міжнародних злочинів, скоєння якого є підставою для міжнародно-правової відповідальності держав і кримінальної відповідальності індивідів (юридичних та фізичних осіб). При цьому вчинення екоциду можливим є не тільки під час військових дій, а й у мирний час.

Внесення доповнень до Римського Статуту щодо криміналізації екоциду як окремого виду злочину підтримала і Рада Європи, Парламентська асамблея якої схвалила 05 січня 2023 р. Резолюцію «Вплив збройних конфліктів на довкілля». У Резолюції, зокрема, наголошено на необхідності кодифікації поняття «екоцид», як на національному, так і на міжнародному рівні. У Резолюції проголошено, що держави-члени зобов'язані здійснити усі необхідні заходи із заборони використання зброї під час збройних конфліктів. Слід наголосити, що така зброя непропорційно впливає на довкілля, завдаючи йому значної шкоди, а також, робить неможливим життя людей в зоні ведення бойових дій [30].

REFERENCES :

1. Bjo rk T. (1996). The emergence of popular participation in world politics: United Nations Conference on Human Environment 1972. Department of Political Science University of Stockholm Seminar Teacher & Advisor: Kristina Riegert Seminar Assistant: Lisbeth Aggestam. 36 p. URL: <http://www.folkrorelser.org/johannesburg/stockholm72.pdf>
2. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) of February 25, 1991. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/ documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf.
3. Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD). URL: <https://disarmament.unoda.org/enmod/>.
4. Cook R. E., Haseltine W., & Galston A. W. (1970). What have we done to Vietnam? *New Republic (Washington)* 162(2): 18–21.
5. Criminal Code of Socialist Republic of Vietnam No. 100/2015/QH13 of November 27, 2015. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/ text/446021>.
6. Criminal Code of Ukraine of April 5, 2001. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/2341-14#Text>.
7. Ecocide in Indochina. *New York Times*, 26 February 1970.
8. Ecocide in Indochina: the ecology of war. Weisberg B. (Ed.). San Francisco: Canfield Press, 1970. 241 p.
9. Ecocide. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster.
10. Extinction Rebellion, «Extinction Rebellion Occupation of The International Criminal Court,» April 16, 2019, URL: <https://extinctionrebellion.nl/en/extinction-rebellion-occupation-of-the-international-criminal-court/#:~:text=This%20afternoon%2C%20April%2016th%2C%2025,ecocide%20as%20an%20international%20crime>.
11. Falk R. A. (1973). Environmental Warfare and Ecocide – Facts, Appraisal and Proposals. *Revue Belge de Droit International*. 9(1).
12. Franck H. G. (1973). II. Environmental Warfare. *Bulletin of Peace Proposals*, 4(1), 33–44. <https://doi.org/10.1177/096701067300400102>.
13. Fried J. H. E. (1972). War by Ecocide. In: Thee, Marek (ed.). *Bulletin of Peace Proposals*. 1973, Vol. I. Universitets for laget, Oslo, Bergen, Tromso.
14. Fried J. H. E. (1972). War by ecocide: some legal observations. *Bulletin Peace Proposals*. 1:4.
15. Harvest of death : chemical warfare in Vietnam and Cambodia / J. B. Neilands ... [et al.] ; with a foreword by G. Myrdal. *New York : Free Press*, 1972. 304 p.
16. Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and core text June 2021. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/>

- t/60d1e6e604fae2201d03407f/1624368879048/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf.
17. Lewallen, J. (1971). *Ecology of devastation: Indochina*, Baltimore, Md., Penguin.
 18. Marley Jack. (2023). *Ecocide: why establishing a new international crime would be a step towards interspecies justice*. URL: <https://theconversation.com/ecocide-why-establishing-a-new-international-crime-would-be-a-step-towards-interspecies-justice-162059>.
 19. M gret F. (2013). *The Case for a General International Crime against the Environment*. In S. Jodoin & M. CordonierSegger (Eds.), *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation (Treaty Implementation for Sustainable Development)*. Cambridge: Cambridge University Press.. pp. 50–70.
 20. Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, 'Policy Paper on Case Selection and Prioritization' (15 September 2016) para. 41. Ricardo Pereira. *After the ICC Office of the Prosecutor's 2016 Policy Paper on Case Selection and Prioritisation: Towards an International Crime of Ecocide?* (2020) 31 *Criminal Law Forum* 179.
 21. Palme O. (1972). *The Outrage of Tcocide*. *Bulletin of Atomic Scientists*, September. pp. 44–45.
 22. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1). URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and>.
 23. Report of the International Law Commission to the General Assembly on the work of its forty-third session, U. N. Doc. A/46/10 (1991), reprinted in [1991] 2 Y. B. Int'l Law Comm'n 107, U. N. Doc. A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (Part 2)
 24. Ricardo Pereira. (2020). *After the ICC Office of the Prosecutor's 2016 Policy Paper on Case Selection and Prioritisation: Towards an International Crime of Ecocide?*. 31 *Criminal Law Forum* 179.
 25. Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>.
 26. Shumilo O. M. (2021). *Prospects for the establishment of the jurisdiction of the International Criminal Court over ecocide*. *Current issues of national jurisprudence*. № 5. pp. 106–112.
 27. Stop Ecocide Foundation, *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide*. URL: <https://www.stopecocide.earth/legal-definition>
 28. Study of the question of the prevention and punishment of the crime of genocide / prepared by Nicod me Ruhashyankiko, Special Rapporteur. 1978. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/663583?ln=en#record-files-collapse-header>.

29. The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects as amended on 21 December 2001. URL: <https://geneva-s3.unoda.org/static-unoda-site/pages/templates/the-convention-on-certain-conventional-weapons/CCW%2Btext.pdf>.
30. The impact of armed conflicts on the environment. New long-awaited PACE resolution. URL: <http://epl.org.ua/announces/pryjnyattya-parye-rezolyutsiyi-vplyv-zbrojnyh-konfliktiv-na-dovkillya/>.
31. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992. URL.: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.
32. U. S. Congressional Record (Washington) 116:4111–4112. 1970–1971.
33. Voigt C. (2021). «Ecocide» as an International Crime: Personal Reflections on Options and Choices. Oxford. URL: <https://www.ejiltalk.org/ecocide-as-aninternational-crime-personal-reflections-on-options-and-choices/>
34. Westing A. H. (1974). Proscriptio n of ecocide. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 30, 1, 24–27.
35. Westing A. H. (2013). The Second Indochina War of 1961–1975: Its Environmental Impact. Westing, A. H. Pioneer on the Environmental Impact of War. 35–49. DOI:10.1007/978-3-642-31322-6_4.
36. Whiteside, Th. (1971). The withering rain: America's herbicidal folly, New York, Norton.

I. V. Yakoviuk, O. Ya. Tragniuk, Yu. V. Shchokin

Some doctrinal approaches to the definition of ecocide in international law

***Abstract.** Environmental crimes are of serious and ever-growing international concern, as they cause significant damage to the environment and human health. A deeper understanding of the legal instruments of environmental liability, including criminal liability for environmental damage, may be a form of response to these dangers, as well as an opportunity to minimize the risks. Ecocide is also a possible method of genocide if it fragments or destroys vital socio-ecological and cultural relations between people and nature. Recognizing environmental violations as international crimes would be a way to end impunity. The article analyzes the links between ecocide and genocide and argues that the failure to establish an international crime against ecocide and its genocidal consequences is a significant shortcoming of contemporary public international law. While national legal systems have been thriving in introducing criminalization tools for environmental crimes, international law does not seem to be following this trend. For more than fifty years, public international law experts have been*

discussing various formulations of the international environmental crime called «ecocide» in order to stop the environmental destruction caused by it by establishing criminal liability for those involved in decision-making that harms the environment.

The article presents approaches to defining the crime of ecocide and explores its history. The proposal to include ecocide as the fifth crime in the Rome Statute of the International Criminal Court (the «Rome Statute») is part of the ongoing efforts of lawyers to strengthen environmental protection through international criminal law. If adopted, this offense would be the first standalone environmental crime under the Rome Statute. Proponents of this idea see it as an international legal norm establishing responsibility for the humanitarian, ecological and structural aspects of environmental damage, which together threaten international peace and security. Its inclusion in the Rome Statute requires amendments to the main provisions of the Statute. In view of the controversial amendment, this article raises the question of its appropriateness as a norm of criminal liability and concludes that the crime of ecocide is an appropriate legal response to environmental damage. This argument is based on the structure of ecological integrity, which is understood as a fundamental norm of international law.

The article concludes that the development of a convention on the prevention of ecocide, as well as the establishment of a supranational court for its application, are necessary steps to ensure the human right to a healthy environment, including for future generations, as well as the rights of nature.

Keywords: *ecocide; crime; criminal law of Ukraine; international criminal law; Rome Statute; International Criminal Court; environmental damage.*

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-294>

А. М. Мерник, к. ю.н., доцент, провідний науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
orcid ID : 0000-0002-9762-3057

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НА ЖИТТЯ ЛЮДИНИ

***Анотація.** У статті розглядається юридичний аспект моменту початку життя людини, що є необхідним для ефективності захисту основного права людини — права на життя. Важливим є питання врегулювання моменту початку життя людини, щоб створити ефективні засоби захисту права на життя в різних юридичних ситуаціях. У статті звертається увага на різні аспекти початку життя людини: медичний — початок життя з позицій медичних показників; релігійний — початок життя людини відповідно до вірувань людини у душу чи іншу релігійну субстанцію; юридичний — момент початку захисту права на життя людини. Наголошується на тому, що як на національному, так і на міжнародному рівні відсутній єдиний підхід до визначення моменту початку життя людини. Розкриваються підходи до моменту початку життя людини в різних міжнародних правових актах, джерелах права зарубіжних країн, практиці європейського суду з прав людини.*

***Ключові слова.** Права людини, право на життя, початок життя, виникнення права, ембріон, плід, вагітність.*

Постановка проблеми. Право на життя за своєю сутністю є абсолютним, природним та невід’ємним правом кожної особи. Цінність життя кожної окремої людини зумовлює беззаперечну необхідність у точній та ефективній правовій регламентації права на життя людини. З цього випливає нерозривний взаємозв’язок не тільки між правом на життя як фундаментальною цінністю та його закріпленням, а й між його належним виконанням.

Право на життя є одним з основних прав людини, яке гарантується міжнародними договорами в галузі прав людини та Конституцією кожної держави. Це право розглядається як невід’ємне право, яким людина наділена від природи, а не за фактом своє належності до соціальних станів. Захист цього права має велике значення для забезпечення безпеки та життєвих умов людей. У практиці Європейського суду з прав людини зміст права на життя визначається як право на життя людини та забезпечення захисту від будь-яких дій, які можуть призвести до його порушення.

Суперечливими питаннями у контексті забезпечення права на життя як на міжнародному, так і на внутрішньому національному рівні залишаються зміст цього права, момент його виникнення та припинення. Тому, слід розібратися у найбільш дискусійному питанні щодо права на життя — моменті його виникнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом сучасних підходів до визначення початку життя, моментів його виникнення та внутрішнього змісту займалися Д. Береговий [3], І. Сенюта [9], В. Городовенко [4], Т. Фулей [4], М. Тиріна [12], О. Орлова [8] та інші. Внаслідок зазначеного аналізу було виділено різні підходи до моменту початку життя людини, його змісту та особливостей реалізації.

Мета дослідження полягає в узагальненні особливостей правового регулювання початку права на життя у людини. Матеріали статті представляють цінність для науковців, студентів юридичних вузів, що спеціалізуються на цьому напрямі та всіх, хто цікавиться порушеною проблематикою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одразу слід наголосити, що питання початку життя людини може розглядатися

з різним аспектів: медичного — початок життя з позиції медичних показників; релігійного — початок життя людини відповідно до вірувань людини у душу чи іншу релігійну субстанцію; юридичний — момент початку захисту права на життя людини.

Відповідно до релігійного підходу людина знаходить душу або початок життя людини починається у момент зачаття безпосередньо від Бога. Тлумачення Біблії дозволяє стверджувати, що відповідно до цього підходу людське життя священне: з моменту її появи вона має на увазі творче діяння Бога. Порушуючи ці закони, людина завдає образу Богу, руйнує себе і все людство і подібним чином послаблює громаду, членом якої є.

Питанню юридичного визначення моменту початку життя присвячено доволі багато наукових робіт, проте серед вчених досі немає єдиної позиції щодо цього питання. Як на національному, так і на міжнародному рівні відсутній єдиний підхід до визначення моменту початку життя людини. Найрозповсюдженим варіантом залишається відлік початку життя з моменту народження, проте існують й інші думки. Ця обставина обумовлена здебільшого відсутністю єдності в питанні сприйняття початку життя через культурні, релігійні, ментальні та інші ознаки відмінностей та диференційності поглядів частин світового суспільства.

Стаття 16 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [7] та стаття 6 Загальної декларації прав людини [5] лише закріплюють принцип: «Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності». Декларація прав дитини 1959 року, в преамбулі підкреслює: «Дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після народження». Американської конвенція з прав людини [2] зазначає, що право на життя розпочинається захищатися з моменту зачаття.

Одним з нормативних документів, який закріплює право на життя та в імперативному порядку вимагає від усіх Договірних Сторін його виконання, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) [6], яка в перших статтях тексту закріплює саме право людини на життя. Конвен-

ції не містить відповідної згадки про момент початку юридичного захисту права на життя або щодо правового статусу ембріона.

В Конституції Великобританії право на життя тлумачиться як чинне щодо людини лише з моменту народження; Франції — вказує на неприпустимість тлумачення положень міжнародного права як обмежуючих щодо права на добровільне переривання вагітності; Словацької та Чеської республіки — людське життя гідне охорони до народження; Федеративної республіки Німеччини — кожен має право на життя та фізичну недоторканність ... це стосується і ненароджених дітей; Ірландії — держава визнає право на життя ненародженої дитини, маючи на увазі рівне право на життя матері, гарантує у своїх законах повагу та, наскільки це можливо, захищає і підтримує своїми законами це право.

Аналіз сучасних підходів до визначення моменту початку життя дозволяє виокремити три основні підходи: абсолютистський, помірний та ліберальний.

Абсолютистський підхід полягає в аргументації осуду абортів незалежно від термінів вагітності, посиляючись на релігійну культуру, що вказує значну повагу до людського життя ще з моменту його зачаття. Прибічниками цього підходу виказуються категорично проти та не розглядають компромісів стосовно дій та заходів, що можуть призвести до ушкодження або припинити розвиток ембріону або плоду. Вони розглядають запліднену яйцеклітину/ембріон як істоту, яка має право на життя. Обов'язком держави буде забезпечувати розвиток життя на будь-якій стадії та його абсолютний захист.

Прибічники помірнього підходу обґрунтовують свою позицію тим, що суб'єктом права на життя та інших прав людини є виключно народжена дитина. Такий погляд може суперечити окремим положенням нашого національного законодавства, наприклад статті 1261 Цивільного кодексу України[13], яка зазначає, що у першу чергу право на спадкування за законом мають діти спадкодавця, у тому числі зачаті за життя спадкодавця та народжені після його смерті... Тобто, національне законодавство фактично визнає право зачатої за життя спадкодавця

дитини на спадщину. Однак прибічники помірнього підходу відсилаються до того, що у різні стадії свого внутрішньоутробного розвитку, дитина є частиною матері. Виходячи з даної тези, вони зазначають неможливість ембріону бути визнаним особою та суб'єктом права на життя. Запліднена яйцеклітина розвивається в людській істоті поступово й ембріон має значну, але не абсолютну цінність.

Ліберальний підхід виступає центристською позицією двох крайностей сприйняття появи права на життя. Він полягає в розгляді ембріона як об'єкту, що розвивається та поступово набуває право на життя в окремий період. При цьому немає чіткої та одностайної позиції стосовно конкретизації даного періоду. Це може бути період «досягнення життєздатності», досягнення певного рівня розвитку з медичної точки зору тощо.

При визначенні моменту початку життя у людини слід відмежовувати різні медичні терміни, які важливі для розуміння проблематики. Так, слід відмежовувати термін «ембріон», як організм, починаючи зі стадії зиготи до народження чи виходу з яйцевих оболонок. Термін «ембріон» застосовують у відношенні до ранніх стадій розвитку людини. Другий термін про який слід говорити — це «плід», як ембріон людини з 8-го тижня розвитку (в деяких джерелах 9 або 10 тижні), коли закладено всі основні органи. Межові рамки розвитку плода у часі припиняються в момент початку пологів. Саме тому, можемо припустити, що й моменти початку життя людини тісно пов'язані з зазначеними періодами внутрішньоутробного розвитку організму людини. Деякі підходи визнають життя людини вже на етапі ембріонального розвитку (до 8 тижня вагітності), інші — на етапі розвитку плода (з 8 тижня вагітності та до моменту початку пологів), треті — з моменту початку пологів (українське законодавство в кримінальній галузі права), останні — з моменту народження.

На сьогодні співтовариство притримується позиції розсудливості з боку питання визначення відповідної точки виникнення життя та, відповідно, отримання ембріоном або плодом правового статусу [12, с. 258]. Це дозволяє державам самостійно провадити та визначати своє законодавче бачення початку жит-

тя керуючись провідними, домінуючими поглядами свого народу.

Європейський суд з прав людини також неодноразово розглядав питання застосування статті 2 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [6], яка захищає право на життя. Найпоширенішими категоріями справ, які розглядаються у цьому контексті є: справи щодо ненадання належної медичної допомоги, що призвело до смерті особи або поставило її життя під загрозу; справи щодо тривалого або неефективного розслідування обставин смерті; справи щодо припинення штучної підтримки життя; справи стосовно права ембріона на життя [9, с. 9].

Суду своїх рішеннях зазначає, що питання меж захисту права на життя, його початку належить до можливості розсуду держав, не викладаючи свого власного бачення зазначеного питання. Наприклад, у рішенні Європейського суду з прав людини по справі «Vo v. France» від 2004 року [11] заявниця знаходилася на 6 місяці вагітності, мала пройти обстеження в лікарні, а іншій пацієнтці з таким самим прізвищем мали видаляти спіраль. Лікар не встановив, хто саме перед ним і почав видалення. У зв'язку з помилкою лікаря пані Во була змушена зробити аборт. Лікар, дії якого призвели до переривання вагітності, був виправданий судом на тій підставі, що утробний плід, який не є людською істотою, не підпадає під захист кримінального права. Заявниця скаржилася, що відсутність у французькій правовій системі кримінального засобу правового захисту для покарання за ненавмисне знищення плоду є неспроможністю держави захистити законом право на життя за значенням статті 2 Конвенції. Враховуючи, що досліджені конвенційними інститутами закони про аборти різних країн не визнають ненароджену дитину «особою», яка прямо підпадає під захист статті 2 Конвенції, суд дійшов висновку, що, якщо у ненародженого є право на життя, це право явно обмежене інтересами його матері.

Таким чином, у цій справі встановлюються фактичні обставини відповідно до яких заявниці був зроблений медичний аборт через лікарську помилку, при цьому суд не дає відповіді

на питання, чи підпадає небажане переривання вагітності під захист статті 2 Конвенції, проте суд приходить до висновку, що за відсутності загального компромісу щодо визначенні початку життя в юридичній площині, відправна точка права на життя відноситься до можливості розсуду, що належить державам. Європейський суд з прав людини наголосив, що потенціал ембріона стати людиною потребує захисту в рамках права на гідність, а не права на життя в розумінні статті 2 Конвенції. Питання визначення моменту початку життя важливе для вирішення питання засобів захисту такого права та його суперечностей з правом на життя інших.

Тобто в цій справі Європейський суд з прав людини вирішив не встановлювати конкретний момент початку права на життя, дозволивши державам на власний розсуд вирішувати питання про часові межі виникнення цього права. Тут слід згадати про доктрину свободи розсуду, яка застосовується Судом та передбачає можливість держав самостійно відповідати на юридичні питання та застосувати дискреційні повноваження щодо прав людини відповідно до особливостей правових систем конкретної країни.

Питання початку життя людини тісно пов'язане з ембріональним розвитком плода в утробі матері та легалізації конкретного часу можливого переривання вагітності. Європейський суд з прав людини розглядаючи аналогічне питання у травні 1980 року виніс рішення у справі «Paton v. UK» [10], де визначив, що право на життя (стаття 2 Конвенції), передбачає право на аборт на ранніх стадіях вагітності, коли йдеться мова про захист здоров'я і життя жінки. Зі вищевказаного можна зробити висновок, що питання про конкретні часові межі виникнення в юридичному сенсі права на життя не вирішуються Європейським судом з прав людини, однак в контексті захисту права на життя матері, аборт на ранніх стадіях є виправданою дією. Д. Береговий з зазначеного твердження робить висновок про відсутність права на життя у ембріона «з моменту зачаття» в розумінні практики суду [3, с. 140].

Щодо питання співвідношення життя матері та ембріона діє так званий утилітарний підхід до прав людини та людської гід-

ності, коли зберігається життя матері з позиції реального існування її як людини та можливого її запліднення у майбутньому.

Колізійним виглядає й врегулювання питання юридичного початку захисту права на життя людини в різних галузях права, проте тут слід враховувати різність правових відносин, що підлягають регулюванню. Наприклад, згідно з положеннями Цивільного кодексу України немайнові права у людини виникають з моменту народження. Що стосується кримінального права, то початковим моментом життя, як об'єкта посягання при вбивстві, слід вважати початок фізіологічних пологів. З першого погляду може здатися, що між нормами права існує колізія, яка встановлює різні часові моменти виникнення права на життя. Але з іншого боку у цивільному праві мова йде про всі немайнові відносини людини, суб'єктом яких може бути людина, а в кримінальному праві — про право на життя як предмет злочинного посягання. Тож маємо різні за змістом та обсягом суспільні відносини.

Якщо розглядати право на штучне переривання вагітності з боку національного законодавчого регулювання, то воно вбачається відображенням саме ліберального підходу. Відповідно до чинної постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 «Про реалізацію статті 281 Цивільного кодексу України» встановлюються певні обмеження застосування штучного переривання вагітності, строк якої становить від 12 до 22 тижнів. Таким чином, даний вид абортів (12–22 тижнів) може бути проведений тільки за заявою самої жінки та висновком комісії з огляду на затверджений перелік підстав. До таких підстав відносяться певні розлади психіки, вік вагітної жінки меншим ніж 15 років або більше 45 років, настання вагітності внаслідок згвалтування та інші.

Однак, розподіл на три основні підходи, по суті, є поверхневим аналізом позицій сприйняття появи права на життя. Якщо розглядати детальніше ці підходи, то стає зрозумілим неможливість врахування кожної персонально-унікальної позиції та встановити єдиний підхід, що відповідав би поглядам абсолютної більшості. Наприклад, з філософсько-медичної площини вагомим буде питання того, як у плода формується сприйняття зо-

внішнього світу і на якому етапі з'являється свідомість. Через те, що наразі неможливо чітко встановити час появи свідомості, з'являється ще більше можливих позицій щодо виникнення права на життя у представників ліберального підходу:

- 1) Коли плод стає здатним що-небудь відчувати;
- 2) Початок раннього розвитку складної мозкової активності плода;
- 3) Тощо.

Окремо слід розглядати проблематику розвитку сучасного медичного права та можливості існування та функціонування ембріону людини в штучних умовах, поза утробою матері. Питання штучного запліднення зумовлює необхідність розгляду можливою правосуб'єктності ембріона. Проте наділення ембріона правом на життя в умовах сьогодення є сумнівним, що підтверджується практикою Європейського суду з прав людини. Так, у справі *Evans проти Сполученого Королівства* [1], заявниця вважала, що відкликання згоди чоловіка на зберігання ембріонів, батьком і мати яких вони є, порушує право на життя ненароджених дітей. Проте, Суд наголосив, що британське право не визнає за ембріоном самостійної правосуб'єктності і не дозволяє особі-посереднику стверджувати від його імені про право на життя, гарантоване статтею 2, і тому ембріон не користується правом на життя у розумінні статті 2 Конвенції про права і свободи людини і громадянина.

Висновки. Життя людини є найважливішою цінністю демократичної держави. Сучасні цивілізовані країни вживають всіх можливих заходів для того, щоб забезпечити кожній людині право на життя.

Право людини на життя безперечно є цінністю всієї світової спільноти. Однак, в правовій думці залишаються невирішеними питання часових меж юридичного виникнення права на життя, що зумовлює існування певних суперечностей між природно-правовою теорією та фактичними інструментами, які сприяють реалізації права на життя.

Європейський суд з прав людини при розгляді справ також чітко не може встановити період появи права на життя. Враховуючи плюралізм поглядів стосовно питання виникнення пра-

ва на життя та фактичну неможливість наразі надати на нього відповідь як з філософської, так і з медичної точки зору — його врегулювання можливо лише на рівні регіональному або державному.

Якщо розглядати детальніше питання моменту початку життя людини, то стає зрозумілим неможливість врахування кожної персонально-унікальної позиції та встановлення єдиного підходу, який буде відповідати або враховувати всі обставини конкретного випадку. Проте відсутність єдиного підходу щодо моменту початку життя людини може завдавати суттєвої шкоди інституту захисту права на життя.

Список використаних джерел:

1. Case of Evans v. the United Kingdom(Application no. 6339/05):Judgment European Court of Human Rights, 10 April 2007 r. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-80046%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-80046%22]}).
2. American convention on human rights. Режим доступу:<http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm>
3. Береговий Д. І. Початок життя людини: юридичний вимір. Міжнародні читання присвячені пам'яті професора Імператорського Новоросійського університету П. Є. Казанського: матеріали Міжнародної конференції. Одеса, 2010. С. 138–141
4. Городовенко В. В., Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя. Науково-методичний посібник для суддів, 2015. С. 89–100.
5. Загальна декларація прав людини :прийнята резолюцією 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН 10.12.1948 р. Законодавство України / Верхов. Рада України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 р. (з поправками, внес. відповідно до положень Протоколів № 11, 14 та 15; з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12, 13 та 16). Законодавство України / Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 19.10.1973 р. Законодавство України. Верхов. Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
8. Орлова О. О. Право на життя в аспекті реалізації норм Конвенції про захист прав людини і основних свобод : Матеріали круглого столу «Практика Європейського суду з прав людини як джерело національного права», 2017. С. 19–21.

9. Сенюта І. Я. Правові позиція Європейського суду з прав людини у сфері охорони здоров'я. Методичні рекомендації для адвокатів: Фактор, 2020. С. 9–55.
10. Судове рішення ЄСПЛ у справі «Patonv. UK». Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-74270&filename=001-74270.pdf>
11. Судове рішення ЄСПЛ у справі «Vov. France». Режим доступу: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-61887%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-61887%22])
12. Тиріна, М. П. Ембріон як суб'єкт біологічних прав у сучасному законодавстві. Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2012. Вип. 20. Ч. 2. Т. 1. С. 258–261.
13. Цивільний кодекс України : 16.01.2003 р. № 435-IV // Законодавство України / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

REFERENCES :

1. Case of Evans v. the United Kingdom(Application no. 6339/05):Judgment European Court of Human Rights, 10 April 2007 r. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-80046%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-80046%22]).
2. American convention on human rights. Rezhyim dostupu:<http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic3.American%20Convention.htm>
3. Berehovi D. I. (2010). Pochatok zhyttia liudyny: yurydychnyi vymir. Mizhnarodni chytannia prysviacheni pamiati profesora Imperatorskoho Novorosiiskoho universytetu P. Ye. Kazanskoho: materialy Mizhnarodnoi konferentsii. Odesa.
4. Horodovenko V. V., Fulei T. I. (2015). Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny pry zdiisnenni pravosuddia. Naukovometodychnyi posibnyk dlia suddiv.
5. Zahalna deklaratsiia prav liudyny :pryiniata rezoliutsiieiu 217 A (III) Hen. Asamblei OON 10.12.1948 r. Zakonodavstvo Ukrainy / Verkhov. Rada Ukrainy. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
6. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod : vid 04.11.1950 r. (z popravkamy, vnes. vidpovidno do polozhen Protokoliv № 11, 14 ta 15; z Protokolamy № 1, 4, 6, 7, 12, 13 ta 16). Zakonodavstvo Ukrainy / Verkhov. Rada Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
7. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava : vid 19.10.1973 r. Zakonodavstvo Ukrainy. Verkhov. Rada Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
8. Orlova O. O. (2017). Pravo na zhyttia v aspekti realizatsii norm Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovnykh svobod : Materialy kruhloho stolu

- «Praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny yak dzherelo natsionalnoho prava».
9. Seniuta I. Ya. (2020). Pravovi pozytsiia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u sferi okhorony zdorovia. Metodychni rekomendatsii dlia advokativ: Faktor.
 10. Sudove rishennia YeSPL u spravi «Patonv. UK». Rezhym dostupu: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-74270&filename=001-74270.pdf>
 11. Sudove rishennia YeSPL u spravi «Vov. France». Rezhym dostupu: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-61887%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-61887%22]})
 12. Tyrina, M. P. (2012). Embrion yak subiekt biolohichnykh prav u suchasnomu zakonodavstvi. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu : Serii: Pravo*. Uzhhorod : Vydavnychiy dim «Helvetyka», Issue. 20. Part. 2. Voll. 1. pp. 258–261.
 13. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : 16.01.2003 r. № 435-IV // Zakonodavstvo Ukrainy / Verkhov. Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

A. M. Mernyk

Problem questions of definition the moment of the emergence of the right to human life

***Summary.** The article considers the legal aspect of the moment of the beginning of a person's life, which is necessary for the effective protection of the basic human right – the right to life. That is why it is important to regulate the moment of the beginning of a person's life in order to create effective means of protecting the right to life in various legal situations. The article draws attention to various aspects of the beginning of a person's life: medical – the beginning of life from the standpoint of medical indicators; religious – the beginning of a person's life according to a person's beliefs in the soul or another religious substance; legal – the moment of the beginning of the protection of the right to human life. It is emphasized that, both at the national and international level, there is no single approach to determining the moment of the beginning of a person's life. Approaches to the moment of the beginning of a person's life in various international legal acts, sources of law of foreign countries, practice of the European Court of Human Rights are revealed. Analysis of modern approaches to determining the moment of the beginning of life allows us to distinguish three main approaches: absolutist, moderate and liberal. The absolutist approach consists in arguing for the condemnation of abortion regardless of the term of pregnancy, referring to a religious culture that shows a significant respect for*

human life from the moment of its conception. Proponents of a moderate approach justify their position by the fact that the subject of the right to life and other human rights is exclusively the born child. The liberal approach is a centrist position of the two extremes of perception of the emergence of the right to life. It consists in considering the embryo as an object that develops and gradually acquires the right to life in a separate period. At the same time, there is no clear and unanimous position regarding the specification of this period.

When determining the moment of the beginning of a person's life, different medical terms should be distinguished, which are important for understanding the problem. Thus, the term «embryo» should be defined as an organism, starting from the zygote stage before birth or exit from the egg shells. The term «embryo» is used in relation to the early stages of human development. The second term to talk about is the «fetus», like a human embryo from the 8th week of development (in some sources 9 or 10 weeks), when all the main organs are laid. The boundaries of fetal development in time cease at the moment of childbirth. That is why we can assume that the moments of the beginning of a person's life are closely related to the specified periods of intrauterine development of the human body. Some approaches recognize human life already at the stage of embryonic development (up to the 8th week of pregnancy), others – at the stage of fetal development (from the 8th week of pregnancy to the moment of childbirth), others – from the moment of childbirth (Ukrainian legislation in the criminal field of law), the latter – from the moment of birth.

Keywords. *Human rights, the right to life, the beginning of life, the emergence of a right, embryo, fetus, pregnancy.*

УДК 340.6, 159.923.2

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-307>

В. В. Гончаров, к. ю. н., науковий співробітник
Львівської лабораторії прав людини і громадя-
нина НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0001-7103-9728

ДИСКРИМІНАЦІЯ І ЗВИНУВАЧЕННЯ ЖЕРТВИ У СВІТЛІ НАТУРАЛІСТИЧНОЇ ТЕОРІЇ МОРАЛІ ПІТЕРА СТРОСОНА

***Анотація.** У статті аналізується поняття звинувачення жертви з точки зору натуралістичної теорії Пітера Стросона. Обґрунтовується, що звинувачення жертви становить собою феномен, що органічно пов'язаний з дискримінацією та заохочує до останньої через заперечення імпатії та співчуття жертвам. Цей феномен аналізується з точки зору поділу на об'єктивні і реактивні установки, що було запропоновано П. Стросоном. Робить висновок, що при звинуваченні жертви відбувається перехресна зміна установок, коли об'єктивна застосовується до агресора, а реактивна (у формі осуду тощо) застосовується до жертви. Результатом такого явища є поширення дискримінації й утвердження патріархальних порядків як середовища, сприятливого для різних форм соціального таврування.*

***Ключові слова:** правопорядок, звинувачення жертви, мораль, відпо-відальність, свобода волі.*

Постановка проблеми. Концепція моралі вже давно є предметом інтересу філософів, зокрема у її зв'язку із проблемою свободи волі та детермінізмом: якщо все, що відбулось і відбувається в світі є плетеницею причиново-наслідкових зв'язків, і свобода волі неможлива, і є, щонайкраще, недосяжною мрією детермінованої людини, тоді як можлива мораль? Це питання має інтегральне значення для всієї морально-правової проблематики, й зокрема проблеми звинувачення жертви, з яким часто-густо стикаються жертви дискримінаційного поводження. Звинувачення жерти становить собою соціально-психологічний феномен, який полягає в покладенні на жертву повністю або частково відповідальності за спричинену їй шкоду.

З початком повномасштабного російського вторгнення, багато українців із числа переселенців зустрілись із тими чи іншими дискримінаційними втіленнями цього явища як за кордоном, так і всередині країни. Звинувачення України і українців у початку і наслідках війни є традиційним наративом, що використовується в інформаційних компаніях Росії.

У світлі цього, як видається, виникла потреба краще зрозуміти природу звинувачення жертви для побудови механізмів протидіяння йому – **мета статті**.

Виклад основного матеріалу. Натуралістична теорія моралі: загальні положення. Пітер Стросон, впливовий англійський філософ, свого часу запропонував натуралістичну точку зору на мораль у своїх працях : Соціальна мораль і індивідуальний ідеал (1961), та Свобода і обурення (1962). У цих фундаментальних роботах, Стросон висуває такий підхід до інтерпретації цього явища, що нерозривно пов'язаний з людською природою та емоціями.

Стросон відхиляє традиційний дихотомічний поділ на детермінізм і вільну волю, стверджуючи, що наші практики морального судження базуються на наших природних людських реакціях, ставленнях та емоціях, зокрема на реактивних ставленнях, таких як обурення, вдячність і прощення. Як зазначає Воллас [25], підхід Стросона фокусується на міжособистісному характері цих реакцій, які становлять основу моральної відповідальності.

У соціальній моралі та індивідуальному ідеалі, Стросон досліджує необхідність спільної соціальної моральної схеми для співіснування людей. Він стверджує, що хоча ця схема не є незмінною, вона також не ідеально підлаштована до індивідуальних ідеалів. Це свідчить про делікатний баланс між суспільними очікуваннями та особистими ідеалами — точка, що була додатково досліджена Форстом [7]. Аналіз натуралістичної теорії моралі. Критики підходу Стросона стверджують, що він обходить основну проблему моральної відповідальності, яка полягає в тому, чи міг індивід діяти інакше в даній обставині. Однак прихильники, такі як МакКенна [16], відповідають, що теорія Стросона відповідає нашій природній схильності приписувати відповідальність на основі проявлених ставлень, а не гіпотетичних сценаріїв.

Підхід Стросона допомагає розплутати складні відносини між суспільством та окремими особами. Основуючись на традиційних консеквенціалістських та деонтологічних теоріях, Стросон акцентує увагу на внутрішніх соціальних та емоційних аспектах, які формують моральні судження [11].

Придатність теорії Стросона до вирішення реальних сценаріїв, таких як ті, що трапляються в кримінальному судочинстві, досліджує Ватсон (1987), який акцентує увагу на важливості реформативної справедливості. Теорія Стросона також пов'язана з моральною психологією, зокрема з теоріями Д. Пюма, і недавніми емпіричними дослідженнями в цій області [9, 10]. Перетин цих ідей підкреслює значення багатодисциплінарного підходу до розуміння моралі.

Натуралістична теорія моралі Стросона пропонує новий погляд на тлумачення моральної відповідальності, розглядаючи її як складну взаємодію суспільних норм, міжособистісних відносин та емоційних відповідей. Вона продовжує змушувати до дебатів філософів, юристів і психологів, підкреслюючи свою безчасову актуальність та глибину [17, 18]. Хоча теорія Стросона може не давати вичерпних відповідей на всі моральні дилеми, такі як звинувачення жертви, про яке ми говоримо нижче, вона надає важливі висновки щодо нашого спільного морального досвіду як природно соціальних і емоційних істот, підтверджу-

ючи актуальність натуралістичного розуміння моралі у нашому сприйнятті людської природи.

Феномен звинувачення жертви є поширеною соціальною проблемою, коли жертви агресії, злочину чи будь-яких неправомірних дій вважаються повністю або частково відповідальними за спричинену ним шкоду. Це явище може мати багато форм, від неформальних зауважень до системних практик, вкорінених у правовому, соціальному та інституційному контекстах. Багато дослідників [15, 19] вказували на шкідливі наслідки звинувачення жертви в тих чи інших суспільних контекстах. Проблема, як видається, полягає в тім, що звинувачення жертви має архитипову складову, яку можна рельєфно простежити в міфах народів світу. Божественна воля та звинувачення жертви. У багатьох стародавніх культурах віра в божественний детермінізм була дуже важливою, що часто призводило до ідеї, що жертви приречені страждати через волю богів [4]. Ця думка імплікує, що кривдник є лише інструментом божественної волі, тим самим перекладаючи вину на жертву. Буркерт [2] стверджує, що така ідея фундаментально зрівнює божественне з насильством.

Архаїчний світ характеризувався іншою порівняно із сьогоденням інтерпретацією насильства. Насильство бачили не лише як девіацію, але як щось, що санкціоноване богами, або принаймні терпиме богами [8]. В такому контексті жертва бачиться не як людина, яка стала жертвою обману, але як частина божественного плану [24], що ще більше виправдовує звинувачення жертви. Архаїчні суспільства часто возвеличували насильство як божественний інструмент трансформації та влади [5]. Фізичний акт насильства сприймався як прояв божественного втручання, часто освячуючи акт та його наслідки [8]. Це освячення насильства, особлива культурна конструкція, виправдовувало насильницькі дії.

У архаїчних культурах насильницькі акти часто сприймалися як інструменти божественної справедливості. Міфології всього світу зображують богів, які використовують насильство для справедливості або підтримки космічного порядку. Грецький міф про Зевса, який карає Прометея за дарування людям вогню,

є класичним прикладом. Тут насильство сприймалося як необхідне та справедливе, затверджене божественними силами. Насильство також слугувало засобом влади та контролю в архаїчних суспільствах. Наприклад, військова культура спартанського суспільства, заснована на жорсткому тренуванні та суворій дисципліні, слугує прикладом цього аспекту. Возвеличення та інституціоналізація насильства допомагали підтримувати суспільну ієрархію та контроль над населенням. Архаїчні культури часто проявляли ототожнення божественного з насильством, натякаючи, що жертва була частиною божественного плану [24]. Жертви насильства вважалися обраними богами, що свідчило про божественний намір або призначення в їхньому стражданні. Ця перспектива посилила погляд, що насильство було санкціоноване богами, тим самим заперечуючи співчуття до жертв.

Слід також згадати, що поняття жертвоприношення є повторюваною темою в міфологіях всього світу. Так, можна пригадати інуїтський міф про Седну, яку приніс у жертву її батько, і яка стала богинею морських тварин, що підкреслює, що приношення у жертву завжди несе в собі мету [1]. Акт жертвоприношення бачили як необхідну втрату на благо більшого блага [12].

Аналіз міфології свідчить про телеологічну спрямованість жертви. Страждання жертви сприймається як необхідна передумова для більшого божественного чи суспільного добра [3]. Імплікація полягає в тому, що страждання жертви було зумовлене і мало слугувати вищій меті, тим самим виправдовуючи завдану шкоду. Розуміння глибоких міфологічних коренів звинувачення жертв дає можливість критично оцінити цю практику. Давні погляди на божественну волю, насильство, санкціоноване богами, та цілеспрямоване жертвоприношення дають уявлення про те, як звинувачення жертв було вкорінено в суспільну поведінку. Проте важливо, щоб ми розвивалися за межі цих архаїчних перспектив і вирощували більш співчутливе та справедливе ставлення до жертв.

Звинувачення жертви у світлі натуралістичного підходу Пітера Стросона. Відповідно до позиції Стросона, наші моральні судження невід'ємно пов'язані з нашими природними люд-

ськими реакціями, ставленнями та емоціями, зокрема : реактивними ставленнями, такими як обурення, вдячність та прощення [23]. Дослідники пояснюють, що звинувачення жертви часто виникає з наших природних, хоча й помилкових, реактивних ставлень – задля спроби підтримати ілюзію справедливого світу [15]. Крім того, аргумент Стросона про необхідність спільної соціальної моральної основи демонструє, як соціальні норми та упередження впливають на нашу схильність до звинувачення жертв [22]. Упередження, що вкорінені в соціальних нормах, як показано Форстом [6], можуть спотворювати наші моральний судження, призводячи до звинувачення жертв.

Моральна відповідальність, традиційно, є обов'язком діяти правильно та утримуватися від неправильних дій [23]. Вона охоплює як індивідуальні дії, так і їх суспільні наслідки. Отже, у випадках насильства моральна відповідальність повинна покластися на злочинця. Однак практика звинувачення жертв руйнує цей моральний механізм, що становить серйозний виклик суспільній справедливості. Звинувачуючи жертв, ми тим звільняємо злочинців від їх моральної відповідальності. Цей «перекошений» погляд не тільки знецінює страждання жертв, але й непрямо підсилює коло насильства, тим самим завдаючи суспільству шкоди. Протидія цьому глибоко вкоріненому наративу вимагає розуміння його походження та свідомого переосмислення наших поглядів. Це не легкий шлях, але це шлях, який має бути пройдено задля сприяння співчуттю, справедливості та кращого розуміння моральної відповідальності в суспільстві.

Дослідження звинувачення жертв в межах концепції Стросона спонукає до переоцінки того, як ми приписуємо моральну відповідальність. Стросон прихильник практичної точки зору, де приписування моральної відповідальності ґрунтується на природній людській схильності реагувати на ставлення інших [25]. З цієї точки зору, звинувачення жертв можна розглядати як помилкове приписання відповідальності, зумовлене бажанням підтримувати соціальні норми або особисті упередження. Натуралістична концепція моралі Стросона надає багатий рамковий апарат для розуміння коренів звинувачення жертв і спо-

нукає до критичного переосмислення наших реактивних ставлень та спільного морального середовища. Боротьба зі звинуваченням жертви вимагає більше, ніж лише юридичних засобів; вона вимагає глибокого розуміння нашого спільного морального середовища і обов'язку викорінювати закоренілі упередження і ставлення, які його отруюють.

Висновки. Натуралістичний підхід до моралі Пітера Стросона дозволяє виявити деякі цікаві й важливі аспекти звинувачення жертви як суспільно-психологічного явища. Передусім, звинувачення жертви органічно пов'язане з дискримінацією і становить собою спосіб захисту насильницьких патріархальних порядків, що заперечують імпатію стосовно жертв та сприяють виправданню кривдників та агресорів. При цьому заподіювач шкоди виступає в ролі об'єкта, чия поведінка спричиняється поведінкою жертви. В термінології Стросона, відбувається перехресна зміна установок: стає об'єктом, тоді як справжнім винуватцем події, на якого спрямовується реактивна установка у вигляді осуду, постає жертва. З точки зору Стросона, звинувачення жертви становить собою прояв детермінізму і тому до цього явища також застосовна

Стросонівська критика детермінізму через неможливість пояснити відмінність між застосуванням об'єктивних та реактивних установок на заподіяння шкоди.

Список використаних джерел:

1. Bierhorst, John. (1987). *Doctor Coyote: A Native American Aesop's Fables*. Macmillan Publishing Company.
2. Burkert, Walter. (1983). *Homo Necans: The Anthropology of Ancient Greek Sacrificial Ritual and Myth*. *University of California Press*.
3. Campbell, J. (1949). *The hero with a thousand faces*. Pantheon Books.
4. Dodds, Eric. (1951). *The Greeks and the Irrational*. *University of California Press: Berkeley and Los Angeles*.
5. Eliade, Mircea. (1954). *Cosmos and History. The Myth of the Eternal Return*. Willard R. Trask. (Transl.). New York: Harper & Brothers Publishers.
6. Forst, Rainer. (2017). *Normativity and power*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. Edited by Ciaran Cronin, 2017.
7. Forst, Rainer. (2017). *Analyzing social orders of justification*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. Edited by Ciaran Cronin.

8. Girard, Rene. (1977). *Violence and the Sacred*. Continuum: NY.
9. Greene, Joshua. (2007). The secretjoke of Kant'ssoul. In W. Sinnott-Armstrong (Ed.), *Moral Psychology*, Vol. 3. MIT Press.
10. Haidt, J. (2001). The emotional doganditsrationaltail: A social intuitionis tapproachtomoral judgment. *Psychological Review*, 108(4), pp. 814–834.
11. Hieronymi, P. (2004). The Force and Fairness of Blame. *Philosophical Perspectives*, 18. pp. 115–148.
12. Hubert, Henri; Mauss, Marcel. (1964). *SacrificeIts Nature and Function*. The University of Chicago Press.
13. Hume, David. (1739). *A Tre atise of Human Nature: Volume 1: Texts*. Oxford University Press UK. EditedbyDavidFateNorton&Mary J. Nortonn.
14. Kant, Immanuel. (1785). *Ground work for the metaphysics of morals*. NewYork: Oxford University Press. Edited by Thomas E. Hill&Arnulf Zweig.
15. Lerner, Melvin J. (1980). *The Belief in a Just World A Fundamental Delusion. Perspectives in Social Psychology*. New York: Plenum Press.
16. Mc Kenna, Michael. (2012). Moral Responsibility, Manipulation Arguments, and History: Assessing the Resilience of Nonhistorical Compatibilism. *The Journal of Ethics*. № 16 (2). pp. 145–174.
17. Nelkin, DanaKay. (2019). Desert, Free Will, and Our Moral Responsibility Practices. *The Journal of Ethics*. № 23 (3). pp. 265–275.
18. Pereboom, Derk. (2001). *Living Without Free Will*. NewYork: Cambridge University Press.
19. Ryan, William. (1971). *Blaming the Victim*. Pantheon Books.
20. Singer, Peter. (2011). *Practical Ethics*, 3rd ed.. Cambridge University Press.
21. Strawson, P. F. (1961). Social Morality and Individual Ideal. *Philosophy*. № 36 (136). pp. 1–17.
22. Strawson, Peter. (1962). Freedom and Resentment. *Proceedings of the British Academy*. 48:187–211.
23. Vernant, Jean-Pierre. (1980). *My thand Society in Ancient Greece*. Harvester press.
24. Wallace, R. Jay. (2007). The Argument from Resentment. *Proceedings of the Aristotelian Society*. № 107 (1pt3). pp. 295–318.
25. Watson, Gary. (1987). Responsibility and the Limits of Evil: Variationson a Strawsonian Theme. In John Martin Fischer&Mark Ravizza (Eds.), *Perspectiveson Moral Responsibility*. Cornell University Press. pp. 119–148.

V. V. Honcharov

Discrimination and blaming the victim in the light of Peter Strawson's naturalistic theory of morality

***Summary.** The article analyzes the concept of victim blaming from the point of view of Peter Strawson's naturalistic theory. It is argued that blaming the victim*

is a phenomenon that is organically related to discrimination and encourages the latter through the denial of empathy and compassion for victims. This phenomenon is analyzed from the point of view of division into objective and reactive attitudes, which was proposed by P. Strawson. Concludes that in victim-blaming there is a cross-attitude shift where the objective is applied to the aggressor and the reactive (in the form of condemnation, etc.) is applied to the victim.

Strawson's naturalistic conception of morality provides a rich framework for understanding the roots of victim blaming and prompts a critical rethinking of our reactive attitudes and shared moral environment.

Peter Strawson's naturalistic approach to morality allows us to reveal some interesting and important aspects of victim blaming as a socio-psychological phenomenon. First of all, victim blaming is organically linked to discrimination and is a way of protecting violent patriarchal orders that deny empathy towards victims and promote justification of wrongdoers and aggressors. At the same time, the cause of harm acts in the role of the object whose behavior is caused by the victim's behavior.

In terminology Strawson, there is a cross-change of attitudes: it becomes an object, whereas the real culprit of the event, on whom the jet installation is directed in the form of condemnation, the victim appears. From Strawson's point of view, blame the victim is a manifestation of determinism and is therefore also applicable to this phenomenon Storosonian criticism of determinism due to the impossibility of explaining the difference between applying objective and reactive attitudes to harm.

Keywords: law and order, blaming the victim, morality, responsibility, freedom of will.

УДК 341.1:316.061.23

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-316>

Н. А. Жук, к. ю. н., старший науковий співробітник Сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-3172-8470

ІНКЛЮЗИВНИЙ КАПІТАЛІЗМ ЯК ФЕНОМЕН ГЛОБАЛЬНОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДІЙСНОСТІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню феномену інклюзивного капіталізму як явища глобальної політико-правової дійсності у контексті його загальної характеристики крізь призму специфіки термінології, концептуальних витоків та ідеологічних джерел, виявлення обставин, передумов та факторів його виникнення та інституційного оформлення, цілей та принципів діяльності, ключових організаційно-керуючих координаційних структур, кола основних дійових суб'єктів та зацікавлених осіб, соціальної природи, рівня наддержавної підтримки та міжнародно-правового забезпечення тощо.*

***Ключові слова:** інклюзивний капіталізм, Рада інклюзивного капіталізму з Ватиканом, Папа Римський Франциск I, духовний лідер, глобальні корпорації, вартові інклюзивного капіталізму, керуючі, союзники, зацікавлені сторони, принципи «просування» та «запрошення до бізнесу», новий суспільний договір, Декларація тисячоліття ООН, Цілі сталого розвитку*

до 2030 року, корпоративні принципи сталого розвитку, екологічне, соціальне та корпоративне управління (ESG), Велике переզавантаження, «Нова угода для людства».

Постановка проблеми. Останніми роками у глобальному інформаційному просторі в якості пріоритетної основи побудови суспільної формації майбутнього розглядаються ідеї, озвучені Клаусом Швабом (засновником і президентом Всесвітнього економічного форуму) та його однодумцями, для позначення яких найчастіше використовується термін «інклюзивний капіталізм».

Активність і масштабність просування цих ідей, а також заявлені амбасадорами Руху інклюзивного капіталізму його цілі та наслідки їх реалізації, а саме — формування якісно нової суспільної формації та повна трансформація існуючого способу життя людства, зумовлюють пильну увагу до цього феномену та гострої необхідності його комплексного дослідження як у контексті діалектичного взаємозв'язку з іншими глобальними феноменами політико-правової дійсності, так і крізь призму людського виміру, вершиною відображення якого на політико-правовому рівні є гуманітарне право (права людини) та концепція суверенної правової соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблем розвитку ключових феноменів політико-правової дійсності, пов'язаних із правовим статусом людини, суверенітетом народу і держави, її формою, демократією, громадянським суспільством, соціальним діалогом, джерелами права і правореалізацією в умовах викликів глобалізації, дезінтеграційних і нових інтеграційних процесів та трансформації оточуючого світу аналізувались в працях багатьох вчених-правознавців у сферах загальної теорії держави і права, конституціоналізму, адміністративного та міжнародного публічного права. Логічно, що особлива увага аналізу проблем, пов'язаних із трансформацією капіталізму як пануючої суспільно-економічної формації, природно знаходиться в полі зору учених в сфері економіки. Окреме місце в їх дослідженнях присвячено перспективам розвитку явищ суспільного ладу під впливом обставин системної кризи

капіталізму, розв'язання якої пропонується здійснити шляхом реалізації щодо нього інклюзивного підходу [16]. Остаточне інституційне оформлення у 2020 році на наднаціональному рівні структур, які проголосили своїм завданням реалізацію ідей «інклюзивного капіталізму» не може не викликати підвищену науково-практичну зацікавленість до складових цього процесу та його наслідків.

Наведені обставини і зумовлюють **мету цієї статті**, котра полягає у загальній характеристиці інклюзивного капіталізму як феномена глобальної політико-правової дійсності в частині виявлення передумов, факторів та чинників його появи та активного просування на світовому рівні, а також способів і форм його інституціоналізації, принципів, цілей та завдань діяльності, специфіки його керуючих та координуючих структур, його соціальної природи, взаємозв'язку з іншими феноменами політико-правової дійсності, у тому числі, з ООН тощо.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні інклюзивний капіталізм визначається як всесвітній рух, що об'єднує зусилля громадянського суспільства, держави та бізнесу, спрямовані на створення більш справедливої, прозорої та рівноправної системи розподілу цінностей в економіці та вирішення проблем зростаючої нерівності у доходах та добробуті, тобто системи, здатної «вирішувати страшні проблеми, які мають людство і Землю» [5], як описав його Папа Римський Франциск I, який має до Руху інклюзивного капіталізму (надалі – Рух) безпосереднє відношення.

Звернімо увагу на основні віхи історії процесу формування, розвитку та просування ідей інклюзивного капіталізму, на коло задіяних/зацікавлених у ньому осіб та його організаційно-структурний аспект.

Двома найбільш давніми прихильниками інклюзивного капіталізму вважаються професор корпоративної стратегії та міжнародного бізнесу Мічиганського університету Школи бізнесу Стівена М. Росса Коїмбатур Прахалад та почесний професор стратегічного менеджменту Корнельського університету Стюарт Харт. Йдеться про ідеї, викладені в написаній ними у співавторстві та опублікованій у 2002 році у бізнес-журналі

Strategy + Business статті «Багатство в основі піраміди», яка нині вважається основою однойменної бізнес-моделі, націленої на надання товарів та послуг найбіднішим людям у світі. В цій статті автори заявили, що «могутні корпорації можуть і повинні покращити умови біднякам у світі, сприяючи комерційній діяльності, можливостям працевлаштування, доступу до кредитів та створенню благополуччя серед тих, хто перебуває у нижній частині розподілу доходів» [Цит. за: 12]. І вже 2004 року К. Прахаладу у передмові до своєї наступної книги «Удача на дні піраміди: Викорінення бідності через прибуток» ставиться питанням «Чому ми не можемо створити інклюзивний капіталізм?» [10]. Саме ця фраза вважається першим відомим публічним вживанням терміна «інклюзивний капіталізм».

Описана вченими «піраміда багатства» передбачає, що ближче до її вершини знаходиться найменша частина людей, які мають більшу частину світового багатства, а в основі піраміди доходів, навпаки – найбільша, але найбідніша соціально-економічна група – так званий четвертий рівень – ті 4 мільярди людей, які живуть менш як на 2,50 доларів на день. Апелюючи до можливостей отримання величезних переваг для компаній, які вирішать обслуговувати цю соціальну групу відповідно до їхніх потреб, К. Прахалад пропонує підприємствам, урядам та донорським агентствам припинити думати про бідних як про жертв, а натомість починати бачити в них життєстійких та творчих підприємців, а також споживачів, які потребують цінності, тобто потенційно прибуткову споживчу базу, як «середній клас завтрашнього дня» [12].

Організаційно-інституційним першоджерелом руху інклюзивного капіталізму можна вважати Товариство Генрі Джексона – незалежне британське громадське об'єднання, що позиціонується як «окремий лондонський аналітичний центр», названий на ім'я американського сенатора, ярого антикомуніста, створений в 2005 році при Кембриджському університеті з метою «дослідження різних аспектів міжнародної політики Великобританії» [11]. Перший публічний зв'язок Товариства з феноменом інклюзивного капіталізму виявився у 2012 році, коли Товариством з метою підготовки пропозицій щодо пом'якшення

наслідків фінансової кризи 2007–2009 років було створено робочу групу для проекту «Ініціатива інклюзивного капіталізму». Як співголова групи була залучена леді Лінн Форестер де Ротшильд, американо-британська бізнес-леді, співвласник і директор холдингової компанії E. L. Rothschild, дружина сера Евеліна де Ротшильда, з ім'ям якої і пов'язується подальша доля руху інклюзивного капіталізму. У травні 2014 року в Лондоні Лінн де Ротшильд організувала проведення чергової конференції з інклюзивного капіталізму, учасниками якої стали 250 корпоративних та фінансових лідерів, які контролюють майже третину світових інвестиційних активів, і багато знакових для світової політики осіб, у тому числі голова МВФ, тодішній принц Чарльз (нині – король Великобританії Карл III), екс-президент США Білл Клінтон. Під її ж керівництвом було проведено конференцію з інклюзивного капіталізму в жовтні 2016 року в Нью-Йорку.

Знаменною для Руху подією став проведений у грудні 2016 року в Римі та Ватикані Fortune-Time Global Forum «Виклик 21-го століття: формування нового соціального договору», на якому були представлені Time 100 (найвпливовіші люди світу) та Fortune 500 (лідери неурядових та некомерційних організацій, організованих працівників та релігій). Саме після його проведення виникла спільнота «Вартових інклюзивного капіталізму» – очолювана Папою Римським група інвестиційних компаній та бізнес-лідерів з активами близько 10,5 трлн. доларів, що охоплюють 200 мільйонів працівників у 163 країнах [3]. У список «Вартових...», крім кардинала Пітера Парксона, керівника Дикастерії сприяння інтегральному людському розвитку у Ватикані, увійшло 26 членів – лідерів найбільших світових корпорацій (2/3 складу), а також фонди Рокфеллера і Форду та контрольовані ними міжнародні організації, зокрема, пов'язані зі структурами ООН [9].

Інституціоналізація Руху завершилася 8 грудня 2020 року створенням «Ради з Інклюзивного Капіталізму з Ватиканом» (Guardians of the Council for Inclusive Capitalism with The Vatican (скорочено – «The Council») (надалі – Рада), проголошеної «новим історичним партнерством між найбільшими інвестиційними і бізнес-лідерами світу та Ватиканом» [13] (таким чином

вперше публічно було підтверджено раніше прихований від очей широкого загалу факт тісного зв'язку світової олігархії з Папою Римським). А вже в лютому 2021 року Фонд Рокфеллера спільно з Фондом Форда як «партнери інклюзивного капіталізму» оголосили про запуск концепції Коаліції за інклюзивний капітал, що отримала назву «Новий договір між бізнесом, урядом і американськими робітниками» [1] — досить своєрідний договір так званого соціального діалогу.

На окрему увагу заслуговують питання структури Ради та порядку її формування, аналіз яких дозволяє зробити певні висновки як про ієрархічні зв'язки всередині Руху, так і про його соціальну природу. Так, в структурі Ради можна виокремити 4 рівня організації координаційно-управлінських зв'язків: перший рівень — «духовного лідера» від імені особисто Папи Римського Франциска I; другий рівень — «вартових» («guardians»), якими визнаються власники найбільших у світі бізнесів (їх статус з моменту заснування «Вартових...» змінився і тепер вони є членами виконавчого комітету Ради (Steering Committee); третій — «стюардів, керуючих» («stewards»), представлений вищим бізнес-менеджментом; четвертий — рівень «союзників» («allies») в особі громадськості. При цьому «guardians» призначаються «духовним лідером»; «stewards» самі пропонують себе керівництву Руху за допомогою подачі відповідних заяв від імені очолюваних ними у статусі голів рад директорів бізнес-структур; «союзники» в особі однодумців з неурядових (НУО) та некомерційних (НКО) організацій приєднуються до Ради як керований з боку бізнесу елемент (їх статус так і визначений: «керовані стюардами»). У структурі Ради передбачений і відповідний бюрократичний апарат в особі ради директорів у складі голови, чотирьох членів-директорів з окремих напрямків, старшого радника, фахівців з ІТ та програмних менеджерів [3], що, втім, не впливає на природу даного феномену, однак підкреслює використання характерних для будь-якої владної системи елементів.

Особливу увагу привертає значне представництво у складі Ради найвпливовіших інвестиційних фінансово-банківських структур світу (у тому числі, BlackRock, Vanguard,

AmundiAssetManagement, Schrodgers, Barings, JPMorganChase&Co), що не дивно у світлі домінування у сучасному капіталізмі саме фінансово-грошової складової над виробничою. Враховуючи цей факт, можна припустити, що якщо Папа Римський і визнається «духовною» владою у межах цього Руху, однак його влада не є монопольною, а розділяється з верхівкою світового банківського співтовариства, який, напевно, й відіграє провідну роль під прикриттям духовного авторитету Римо-Католицької Церкви. Отже, рух інклюзивного капіталізму з точки зору своєї форми представляє собою теократичну модель організації влади з упорядкованою організаційною структурою ієрархічного типу, побудовану на жорстких критеріях відбору, з пріоритетом інтересів банківського капіталу та з дотриманням принципу контролю з боку бізнесу за громадськими структурами.

Кращому розумінню механізму розширення сфери впливу Руху інклюзивного капіталізму сприяють принципи, покладені в основу їх діяльності. Першим серед них зазначений принцип «просування» («Promote»), що означає необхідний «зв'язок установ та окремих осіб». Суть останнього детально і красномовно розкрита в Розділі 3 «Сприяння безпеці» доповіді «Наше глобальне сусідство», поданій в ООН 1995 року Комісією з глобального управління та співробітництва під головуванням І. Карлссона: «Управління та співробітництво є сукупністю багатьох способів, за допомогою яких окремі особи та організації, як державні, так і приватні, ведуть свої спільні справи. Це безперервний процес згладжування протиріч інтересів, їх відмінностей для здійснення спільних дій. Такий процес включає всю систему правління та офіційні інститути, покликані забезпечувати поступливість, згоду та існуючі неофіційні домовленості між окремими особами та організаціями, які відповідають їхнім інтересам» [8]. Іншим ключовим принципом діяльності Ради вважається принцип «запрошення бізнесу до приєднання» [3], що означає заклик до «зацікавлених осіб» підтримати цей Рух.

В цілому, аналіз суб'єктного складу Ради з Інклюзивного Капіталізму з Ватиканом дозволяє дійти висновку про те, що він не відображає реальну структуру людства ні з погляду його ци-

вілізаційного розмаїття, ні з погляду його соціально-економічного (зокрема, класового) устрою. Так, при розумінні всієї умовності ідентифікації цивілізаційної приналежності тих або інших корпоративних структур в умовах глобального світу, проте, спираючись на класифікацію сучасних цивілізацій, запропоновану американським соціологом і політологом Самуелем Гантінгтоном [14], неважко дійти висновку, що в Раді домінують представники однієї, а саме — західної (американо-західно-європейської) цивілізації на тлі непропорційної представленості або, точніше, непередставленості православної, ісламської, індуїстської, китайської, латиноамериканської та африканської цивілізацій (у тому числі, з точки зору релігійно-конфесійного різноманіття). І це ставить під сумнів щирість декларацій про загальнолюдську (а, отже, загально-цивілізаційну) спрямованість Руху. З цього випливають два висновки: або незахідні цивілізації розглядаються Рухом як об'єкти управління з боку домінуючої в цій структурі цивілізації за умови досягнення нею глобального масштабу влади, або ж весь інклюзивний капіталізм розрахований виключно на території, що умовно охоплюються розумінням західної цивілізації (останнє, втім, суперечить природі капіталізму та його експансіоністському шляху розвитку за рахунок поглинання некапіталістичних зон).

Аналогічна ситуація спостерігається й у питанні соціального (точніше — класового) представництва в Раді: його персональний склад свідчить про те, що в контексті інклюзивного капіталізму не йдеться про пошук та вироблення компромісних рішень у ході конструктивного діалогу між рівноправними сторонами — власниками основного капіталу та представниками найманої праці, які мали б скласти основу правових реформ та майбутніх соціально-економічних перетворень. Подана конструкція Руху дозволяє припускати, що тільки одна сторона — власники основного капіталу (можливо, за підсумками внутрішньо-групового діалогу) в односторонньому порядку встановить обов'язкові для іншої сторони капіталістичних відносин (тобто представників найманої праці) рішення.

Перешкодою до реального розвороту у бік інтересів основних мас населення завжди виступають класові інтереси, й ігнорувати

цей факт лицемірно та безвідповідально. У зв'язку з цим згадується висловлювання одного з найбільших політиків «вікторіанської епохи», двічі прем'єр-міністра Великобританії, засновника жанру «соціального роману» лорда Бенджаміна Дізраелі: «Дві нації, між якими немає ні зв'язку, ні співчуття; які так само не знають звичок, думок та почуттів один одного, як мешканці різних планет; які по-різному виховують дітей, харчуються різною їжею, вчать різним манерам; які живуть за різними законами... Багаті та бідні» [Цит.за: 20]. Відповідно, і ця Рада, сформована переважно за критерієм грошового багатства, не може уникнути дії однієї з основних закономірностей розвитку всіх соціальних процесів у рамках відомої нам людської історії.

Цікавими виявляються й результати аналізу термінологічної основи цього Руху. Якщо ми звернемося до авторського джерела концепції інклюзивного капіталізму — написаної у співавторстві Клаусом Швабом і Пітером Ванхемом книзі «Капіталізм загального блага. Нова модель світової економіки» («Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet» [17], то відзначимо певну змістовну розбіжність у термінології, що використовується для позначення запропонованого різновиду капіталізму. Отже, в офіційній версії російськомовного перекладу це явище позначається як «капіталізм загального блага», що відображено в назві книги. Водночас авто-перекладач Google поняття «Stakeholder Capitalism» перекладає як «капіталізм зацікавлених сторін». Подібне до цього визначення, а саме — «капіталізм для всіх зацікавлених сторін» — ми знаходимо і в передмові до книги «Капіталізм загального блага» у цитаті Брайана Мойніхена, голови правління та головного виконавчого директора Bank of America. Звісно, цю термінологічну розбіжність можна пояснити особливостями перекладу, але поняття «капіталізм загального блага» і «капіталізм зацікавлених сторін» навіть на перший погляд не є автентичними за своїм змістом: поняття «загальність» (і на побутовому, і політико-правовому рівнях) є значно ширшим за своїм суб'єктом охопленням, аніж поняття «зацікавлені особи».

Оскільки інклюзивний капіталізм на даний час претендує на всесвітнє значення, і за багатьма параметрами реально пред-

ставляє собою феномен глобальної політико-правової дійсності, на окрему увагу заслуговує питання щодо виявлення джерел і форм підтримки цього Руху та його ідей з боку офіційних наддержавних структур. І така підтримка має місце з боку Організації Об'єднаних Націй – найавторитетнішої глобальної міжнародної організації, якою від початку XXI століття було прийнято низку ключових міжнародно-правових актів, які змістовно пов'язані з програмою «інклюзивного капіталізму», відображають його ідеї та сприяють їх реалізації. В їх числі:

1. Декларація тисячоліття ООН, прийнята 8 вересня 2000 року Генеральною Асамблеєю ООН на так званому «Саміті тисячоліття» (Резолюція № A/RES/52/2). В ній держави-члени ООН проголосили (підтвердивши) систему спільних міжнародних цінностей та принципів (Глава I), взяли на себе зобов'язання у досягненні цілей розвитку тисячоліття в галузі миру, безпеки та роззброєння (Глава II Декларації); розвитку та викорінення злиднів (Глава III); охорони нашого загального довкілля (Глава IV); прав людини, демократії та доброго управління (Глава V); захисту вразливих; задоволення особливих потреб Африки (Глава VI); зміцнення ООН (Глава VIII) [18].

2. Цілі розвитку тисячоліття (далі – ЦРТ) до 2015 року, прийняті у 2001 році 193 державами-членами ООН та 23 міжнародними організаціями. ЦРТ є розробленими на основі Декларації тисячоліття 8 міжнародними цілями (ліквідувати абсолютну бідність і голод, забезпечити загальну початкову освіту, сприяти рівноправності статей та розширенню прав жінок, скоротити дитячу смертність, покращити охорону материнського здоров'я, боротися з ВІЛ/СНІДом, малярією та іншими захворюваннями, забезпечити екологічну стійкість, сформувати всесвітнє партнерство з метою розвитку) та 21 завданням на їх виконання з основною метою прискорення розвитку шляхом поліпшення соціальних та економічних умов у найбідніших країнах світу [21].

3. Доповідь «Мета розвитку тисячоліття: за 2015 рік», підготовлена Департаментом з економічних та соціальних питань Секретаріату ООН на базі даних Міжустановчої групи експертів за показниками для моніторингу прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття для Генеральної Асамблеї.

4. Резюме Доповіді Цільової групи з оцінки прогресу у досягненні ЦРТ 2015: «Підбиття підсумків у галузі глобального партнерства з метою розвитку».

5. І, нарешті, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 70/1 від 25 вересня 2015 року «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року» (спрощено – «Цілі в галузі сталого розвитку» (далі – ЦСР або Глобальні цілі)), прийнята 193 державами-членами ООН як «план збереження ресурсів планети і забезпечення досягнення кращого і стійкішого майбутнього всім» на зміну ЦРТ [19]. ЦСР містять 17 глобальних цілей та 169 відповідних завдань у контексті взаємопов'язаності всіх проблем із зосередженістю на мобілізації фінансових ресурсів поряд із нарощуванням потенціалу та розвитком технологій.

Деклароване Резолюцією «досягнення сталого розвитку» (зазначимо, що у різних джерелах як синоніми поняттю «сталій» використовуються поняття «гармонійний, збалансований») як «безальтернативний план керованих глобальних змін» передбачає об'єднання зусиль трьох секторів – економічного, соціально-політичного та екологічного, з безумовним пріоритетом останнього та підпорядкуванням екології решти сфер життя. І цей аспект ЦСР, незважаючи на нібито позитивні наративи, звертає на себе увагу в силу спрямованості на розмивання основ державного, а, отже, і народного суверенітету, а відтак – і всіх, пов'язаних із ними, форм, способів та інститутів політико-правової дійсності.

Про безпосередній зв'язок між Глобальними цілями та ідеями інклюзивного капіталізму пише професор фінансів бізнес-школи у Лозанні Артуро Бріс [2]. Про це свідчить і заявлена мета Ради з інклюзивного капіталізму при Ватикані – «побудувати більш справедливий, більш інклюзивний та стійкий економічний основу для світу» через екологічне, соціальне та корпоративне управління. У цьому зв'язку, феномен останнього заслуговує на окрему увагу. ESG – аббревіатура, утворена від англ. Environmental, Social, and Corporate Governance, що є системою корпоративних принципів сталого розвитку (набором стандартів (критеріїв) діяльності корпорації та управління нею), до яких відносяться

відповідальне ставлення до навколишнього середовища (E – environment), соціального благополуччя співробітників (S – social) та висока якість корпоративного управління (G – governance). За задумом концептологів ESG, вона має забезпечити управління корпораціями не лише на основі принципу максимізації прибутку, але з залученням їх до вирішення екологічних, соціальних та управлінських проблем, на що й будуть спиратися соціально-відповідальні інвесторів ході моніторингу компаній. Прихильники руху інклюзивного капіталізму в довгостроковій перспективі вважають найбільш успішними саме компанії, які практикують цінності інклюзивного капіталізму, зокрема ESG [наприклад, 4].

Загальна характеристика інклюзивного капіталізму була б неповною без виявлення факторів та обставин, що зумовили остаточне оформлення Руху саме в цей час. Адепти інклюзивного капіталізму у цьому питанні визначилися: цей момент вони пов'язують з так званим «Великим перезавантаженням» [9]. Звернімо увагу, що термін «Велике перезавантаження» (The Great Reset) був введений в обіг К. Швабом у написаній ним у співавторстві з Тьєрі Маллерем однойменній книзі «COVID-19: The Great Reset», а кинутий в публічний ужиток у червні 2020 року у вигляді пропозиції (ініціативи) Світового економічного форуму (що проходив у січні того ж року) щодо сталого відновлення економіки після пандемії COVID-19. Таким чином, «Велике перезавантаження» було представлене як ініціатива щодо вирішення «ключових конфліктів сучасного капіталізму» та проголошене «новим курсом людства».

З погляду філології англomовне слово «reset» можна перекласти також як «перебудову», «переформатування», з урахуванням контексту – як «обнуління», у вільному трактуванні – як «переворот». У будь-якому разі, у світлі публічних заяв авторів аналізованого феномену, слово «reset» в якості описування мети має на увазі саме глобальні та радикальні перетворення форм та способів існування людства у всіх сферах, включаючи сфери політики та права. Основним інструментом просування «Великого перезавантаження» вважається епідемія, що заохочує віддалені, цифрові формати будь-якої громадської участі, у тому

числі, у політико-правовій сфері. Його ж кінцевою метою К. Шваб визначив перехід від нинішнього застарілого капіталізму до інклюзивного, за якого не буде національних держав, а пануватимуть гігантські корпорації, звичні банки з офісами замінить онлайн-банкінг, а готівку – цифрова валюта (цілі, до речі, співзвучні тим, що містилися в опублікованій в 2006 Ж. Атталі «Короткій історії майбутнього: світ у найближчі 50 років»).

Отже, можна констатувати, що проголошена на рівні ООН ідеологія «стійкого розвитку» має безпосередній зв'язок з планами так званого «Великого перезавантаження» та інституційно оформлена Радою Інклюзивного Капіталізму з Ватиканом. Або, іншими словами, план «Великого перезавантаження», реалізація якого забезпечується «інклюзивною» Радою на чолі з Папою Римським, передбачає втілення Глобальних цілей до 2030 року, що вимагає їхнє безумовне виконання всіма суб'єктами політико-правового життя, включаючи держави.

Повертаючись до проблеми соціальної природи інклюзивного капіталізму, маємо підкреслити, що в ході першого ж публічного озвучування цієї ідеї К. Прахаладом і С. Хартом була піднята проблема «середнього класу». Нагадаємо, що саме останній є соціальною основою правової держави та громадянського суспільства, головним активним та зацікавленим учасником усіх їх основних інститутів (демократії, політичних партій, парламентаризму, правосуддя, місцевого самоврядування, виборів, незалежних чи альтернативних ЗМІ, громадських рухів, господарських товариств та ін.). Проте зазначені вчені з безлічі показників соціальної і політико-правової значущості середнього класу виділяють лише один аспект – його перспективну прибутковість як споживача товарів та послуг неполітичного характеру.

Примітно, що і метафора про піраміду, і вислів «новий курс», які були використані авторами цієї концепції, не є новацією в інтелектуальній думці капіталізму. Президент США Франклін Д. Рузвельт у своєму відомому зверненні до нації (так звана мова про «забуту людину») по радіо 7 квітня 1932 року закликав до перегляду стратегії уряду: «У наш тяжкий час потрібні плани,

які покладають надію на забуту людину, яка перебуває в основі соціальної піраміди...» [Цит. за: 15]. Як відомо, ця промова стала поштовхом для масштабних соціально-економічних перетворень у США у 1930-х роках, що увійшли до світової історії як «Новий курс». І ті часи, і період 2010–2020-х років – час очевидних системних криз капіталістичної системи. Не дивно, що в подібних обставинах політичні, інтелектуальні та бізнес-лідери звертаються до подібних ідей та інструментів у спробах збереження звичної їм капіталістичної моделі організації та управління життєдіяльністю спільнот начебто шляхом її трансформації, у тому числі, через наповнення її новими сенсами.

Ключовий аргумент запровадження інклюзивного капіталізму, за визнанням його апологетів, полягає в тому, що «бізнес-підприємства втрачають можливості отримання прибутку, коли споживачі мають мало грошей на витрати» – таким чином, «неадекватна купівельна спроможність серед багатьох загрожує корпораціям та створює пряму небезпеку для 1% верхівки і, власне, для капіталізму» [Цит. за: 12]. У світлі цього стає очевидним, що справжнім мотивом запуску інклюзивного капіталізму (як руху, концепції або програми) виступає не прагнення вирівняти соціальну структуру суспільств шляхом створення реально функціонуючих соціальних ліфтів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, як і не розкриття всього потенціалу особистості як людини та громадянина, у чому однаково були б зацікавлені і громадянське суспільство, і права держава. Інклюзивний капіталізм націлений на надання нижчим соціальним верствам можливостей лише в одній сфері – сфері споживання товарів. В коло його цілей не входить збалансування соціальної структури суспільств світу шляхом створення реально функціонуючих соціальних ліфтів у всіх сферах їх життєдіяльності. Недарма голова Міжнародного валютного фонду Крістін Лагард на конференції з інклюзивного капіталізму у 2016 році заявила: «Зрештою, саме бізнес виграє від більш інклюзивного суспільства, оскільки включення всіх верств населення підтримує більш тривале зростання та ширше процвітання» [17].

Висновки. Інклюзивний капіталізм сьогодні можна розглядати як структуровано-організований, інституційно-оформлений та програмно-забезпечений феномен глобальної політико-правової дійсності, який водночас має характеристики руху, концепції (програми), координаційно-управлінського центру тощо. Як рух, він відповідає традиційному уявленню про подібні об'єднання як організовані колективні зусилля (дії), які сприяють або перешкоджають, аж до скасування, соціальним змінам.

Перше публічне вживання терміну «інклюзивний капіталізм» пов'язується з опублікованою у 2002 році статтею, присвяченій концептуальній розробці бізнес-моделі, націленої на надання товарів та послуг найбільш вразливим людям у світі, які мають розглядатися корпораціями як найбільш перспективна соціальна база для розширення кола споживачів їх товарів з метою підвищення власної прибутковості. Початок системної організації Руху покладений у 2012 році співпрацею між британським Товариством Генрі Джексона та леді Лінн Форестер де Ротшильд у контексті пошуку пропозицій щодо пом'якшення наслідків фінансової кризи 2007–2009 років. Основними центрами просування та інституціоналізації Руху, яка завершилася у 2020 році, є Лондон, Нью-Йорк і Рим.

З точки зору форми Рух представляє собою теократичну модель організації влади з упорядкованою структурою ієрархічного типу, побудовану на жорстких критеріях відбору, з пріоритетом інтересів банківського капіталу та з дотриманням принципу контролю з боку бізнесу за громадськими структурами. Вищим координаційним органом Руху є Рада з Інклюзивного Капіталізму з Ватиканом, в структурі якої існує 4 рівня організації зв'язків: «духовного лідера» в особі Папи Римського Франциска I; призначених Папою «вартових» («guardians») в особі власників найбільших у світі корпорацій; «стюардів, керуючих» («stewards») в особі вищого бізнес-менеджменту цих корпорацій; керованих з боку стюардів «союзників» («allies») в особі громадськості. В основу його діяльності покладені принципи «просування» та «запрошення бізнесу до приєднання», зміст яких передбачає використання офіційних і неофіційних домовленостей між особами та організаціями публічної та приватної сфер, за-

цікавленими в досягненні реалізації цілей інклюзивного капіталізму, шляхом поступливості, згоди та згладжування протиріч інтересів.

Оформлення Руху інклюзивного капіталізму пов'язане з проголошеним К. Швабом «Великим перезавантаженням» під приводом COVID-19 з метою глобальних та радикальних перетворень форм та способів існування людства у всіх сферах, включаючи сфери політики та права, що має відбуватися на основі об'єднання зусиль трьох секторів — економічного, соціально-політичного та екологічного, з безумовним підпорядкуванням екології решти сфер життя.

Інклюзивний капіталізм має тісний зв'язок і підтримку з боку офіційних наддержавних структур, насамперед, Організації Об'єднаних Націй, якою у XXI столітті було прийнято низку ключових міжнародно-правових актів, які змістовно пов'язані з програмою інклюзивного капіталізму, а саме — Декларацію тисячоліття ООН 2000 року, Цілі розвитку тисячоліття до 2015 року та Цілі сталого розвитку до 2030 року. Проголошена на рівні ООН ідеологія «стійкого розвитку» має безпосередній зв'язок з планами «Великого перезавантаження», реалізація якого забезпечується «інклюзивною» Радою на чолі з Папою Римським та передбачає втілення Глобальних цілей до 2030 року, що вимагає їхнє безумовне виконання всіма суб'єктами політико-правового життя, включаючи держави.

Попри декларації, інклюзивний капіталізм не може розглядатися як рух або програма, що відображає світову консолідацію всього людства ні в цивілізаційному, ні в соціально-економічному плані, адже в його найвищому координуючому органі представлені переважно особи найвищого соціально-майнового статусу, і спостерігається домінування представників лише однієї — американо-західно-європейської цивілізації на тлі непропорційної представленості решти цивілізацій (у тому числі, православної, ісламської, індуїстської, китайської, латиноамериканської та африканської) по усіх параметрах, включаючи релігійний фактор.

Список використаних джерел :

1. A Framework for Inclusive Capitalism. February 3, 2021 URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/rfbreakthrough/a-framework-for-inclusive-capitalism/>
2. Arturo Bris. Capitalisme e inclusif: nouveau paradigme. Tribune de Genève publi : 29.01.2020. URL: <https://www.tdg.ch/capitalisme-inclusif-nouveau-paradigme-194253902496>
3. Council for Inclusive Capitalism with the Vatican. Our Team. URL: <https://www.inclusivecapitalism.com/about/>
4. David A. Hunt. Will Inclusive Capitalism rise in the Time of Covid-19? 15.04.2020. URL: <https://www.pgim.com/article/will-inclusive-capitalism-rise-time-covid-19>
5. Jack Kelly. Pope Francis Partners With Corporate Titans To Make Capitalism More Inclusive And Fair: Is This For Real Or Just Corporate Virtue Signaling?, Forbes, December 9, 2020. URL: <https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2020/12/09/pope-francis-partners-with-corporate-titans-to-make-capitalism-more-inclusive-and-fair-is-this-for-real-or-just-corporate-virtue-signaling/?sh=4dc20654c7b1>
6. KLAUS SCHWAB THIERRY MALLERET. COVID-19: THE GREAT RESET. FORUM PUBLISHING, 2020. 110 P. URL: <http://reparti.free.fr/schwab2020.pdf>
7. Klaus Schwab with Peter Vanham. *Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet*. Copyright © 2021 by World Economic Forum). URL: <https://books.google.com.ua/books?id=QdYPEAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>
8. Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. Chapter Three – Promoting Security. URL: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap3.htm>
9. The Council for Inclusive Capitalism With The Vatican, a New Alliance of Global Business Leaders , Launches. URL: <https://newsroom.bankofamerica.com/content/newsroom/press-releases/2020/12/the-council-for-inclusive-capitalism-with-the-vatican-a-new-all.html>
10. The Fortune at the Bottom of the Pyramid by CK Prahalad and Stuart L. Hart. From strategy+business issue 26, first quarter 2002 //URL: <https://people.eecs.berkeley.edu/~brewer/ict4b/Fortune-BoP.pdf>
11. The Henry Jackson Society. Guardian.co.uk. URL: <https://www.theguardian.com/politics/thinktanks/page/0,10538,1684775,00.html>
12. Thomas B. Edsall. (2015). Can Capitalists Save Capitalism? The New York Times. 20.01.2015. URL: <https://www.nytimes.com/2015/01/21/opinion/can-capitalists-save-capitalism.html>

13. Working to get her to change capitalism for good. URL: <https://www.inclusivecapitalism.com/about/>
14. Боголюбов В. М., Клименко М. О., Мельник Л. Г., Ракоїд О. О. Стратегія сталого розвитку. За редакцією професора Боголюбова В. М. та інш. Київ: ВЦ НУБІПУ, 2018. С. 120–123. URL: http://dglb.nubip.edu.ua/bitstream/123456789/5822/1/Bogolubov_Strategij%20stalogo%20rozvutku.pdf
15. Боярська О. А. Поплавський О. О. Цивілізаційна парадигма С. Хантингтона та сучасна «лінія розлому» України. *Політологічний вісник*, 2015. Випуск 79. С. 302. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Poplavskiy_Oleh/Tsyvilizatsiina_paradyhma_S_Khantynhtona_ta_suchasna_linii_rozlomu_Ukrainy.pdf?
16. Грабовський С. Рузвельт: у двобій з кризою. *Електронний ресурс «Українська правда»*, 12 січня 2009 р. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/01/12/3668947/>
17. Інклюзивний розвиток економіки в умовах глобальних викликів сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. Харків, 1–28 лютого 2020 р. / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. 229 с. URL: https://science.kname.edu.ua/images/dok/konferentsii/2020konf/1-28_.pdf
18. Крістін Лагард. Роль бізнесу в підтримці більш інклюзивної світової економіки / Виступ на конференції з інклюзивного капіталізму, Нью-Йорк. 11 жовтня 2016 року. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2016/10/10/SP101016-The-Role-of-Business-in-Supporting-a-More-Inclusive-Global-Economy>
19. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 55/2 від 8 вересня 2000 року. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml
20. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 року № 70/1. «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». URL: [/file:///C:/Users/Windows/Downloads/Agenda2030_UA.pdf](file:///C:/Users/Windows/Downloads/Agenda2030_UA.pdf)
21. Рудич Ф. Правляча еліта: її місце і роль в утвердженні української держави. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2. С. 6.

REFERENCES :

1. A Framework for Inclusive Capitalism. February 3, 2021. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/rfbreakthrough/a-framework-for-inclusive-capitalism/>
2. Arturo Bris. (2020). Capitalism e inclusif: nouveauparadigm. Tribune de Genève Publi : 29.01.2020. URL: <https://www.tdg.ch/capitalisme-inclusif-nouveauparadigme-194253902496>

3. Council for Inclusive Capitalism with the Vatican. Our Team. URL: <https://www.inclusivecapitalism.com/about/>
4. David A. Hunt. (2020). Will Inclusive Capitalism rise in the Time of Covid-19? 15.04.2020. URL: <https://www.pgim.com/article/will-inclusive-capitalism-rise-time-covid-19>
5. Jack Kelly. (2020). Pope Francis Partners With Corporate Titans To Make Capitalism More Inclusive And Fair: Is This For Real Or Just Corporate Virtue Signaling?, Forbes, December 9, 2020. URL: <https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2020/12/09/pope-francis-partners-with-corporate-titans-to-make-capitalism-more-inclusive-and-fair-is-this-for-real-or-just-corporate-virtue-signaling/?sh=4dc20654c7b1>
6. KLAUS SCHWAB THIERRY MALLERET. (2020). COVID-19: THE GREAT RESET. FORUM PUBLISHING, 2020. 110 R. URL: <http://reparti.free.fr/schwab2020.pdf>
7. Klaus Schwab with Peter Vanham. (2021). Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet. Copyright © 2021 by World Economic Forum). URL: <https://books.google.com.ua/books?id=QdYPEAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>
8. Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. Chapter Three – Promoting Security. URL: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap3.htm>
9. The Council for Inclusive Capitalism With The Vatican, a New Alliance of Global Business Leaders ,Launches. URL: <https://newsroom.bankofamerica.com/content/newsroom/press-releases/2020/12/the-council-for-inclusive-capitalism-with-the-vatican-a-new-all.html/>
10. The Fortune at the Bottom of the Pyramid by CK Prahalad and Stuart L. Hart. From strategy+business issue 26, first quarter 2002 //URL: <https://people.eecs.berkeley.edu/~brewer/ict4b/Fortune-BoP.pdf>
11. The Henry Jackson Society. Guardian.co.uk. URL: <https://www.theguardian.com/politics/thinktanks/page/0,10538,1684775,00.html>
12. Thomas B. Edsall. (2015). Can Capitalists Save Capitalism? The New York Times. 20.01.2015. URL: <https://www.nytimes.com/2015/01/21/opinion/can-capitalists-save-capitalism.html>
13. Working to get her to change capitalism for good. URL: <https://www.inclusivecapitalism.com/about/>
14. Boholiubov V. M., Klymenko M. O., Melnyk L. H., Rakoid O. O. (2018). Stratehiia staloho rozvytku. Boholiubov V. M. at all. (Ed.). Kyiv: VTs NUBIPU. pp. 120–123. URL: http://dglib.nubip.edu.ua/bitstream/123456789/5822/1/Bogolubov_Strategij%20stalogo%20rozvutku.pdf

15. Boiarska O. A. Poplavskiy O. O. (2015). Tsyvilizatsiina paradyhma S. Khantynhtona ta suchasna «liniia rozlomu» Ukrainy. *Politolohichniy visnyk*, Issue 79. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Poplavskiy_Oleh/Tsyvilizatsiina_paradyhma_S_Khantynhtona_ta_suchasna_liniiia_rozlomu_Ukrainy.pdf?
16. Hrabovskyi S. (2009). Ruzvelt: u dvoboi z kryzoiu. *Elektronnyi resurs «Ukrainska pravda»*, 12.01.2009 r. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/01/12/3668947/>
17. Inkliuzyvnyi rozvytok ekonomiky v umovakh hlobalnykh vyklykiv sohodennia: materialymizhnar. nauk.-prakt. internet-konf. Kharkiv, 1–28 liutoho 2020 r. / Kharkiv. nats. un-t misk. hosp.-vaim. O. M. Beketova. Kharkiv : KhNUMH im. O. M. Beketova, 2020. URL: https://science.kname.edu.ua/images/dok/konferentsii/2020konf/1-28_.pdf
18. Kristin Lahard. (2016). Rol byznesu v pidtrymsi bilsh inkliuzyvnoi svitovoi ekonomiky / Vystup na konferentsii z inkliuzyvnoho kapitalizmu, Niu-York. 11.10.2016 r. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2016/10/10/SP101016-The-Role-of-Business-in-Supporting-a-More-Inclusive-Global-Economy>
19. Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei OON № 55/2 vid 08.09.2000 r. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml
20. Rezoliutsiia, pryiniata Heneralnoiu Asambleieiu OON 25.09.2015 r. № 70/1. «Peretvorennia nashoho svitu: Poriadok denniy u sferi staloho rozvytku do 2030 roku». URL: file:///C:/Users/Windows/Downloads/Agenda2030_UA.pdf
21. Rudych F. (2008). Pravliacha elita: yii mistse i rol v utverdzhenni ukraïnskoï derzhavy. *Politychnyi menedzhment*. № 2.

N. A. Zhuk

**Inclusive capitalism as phenomenon of global political and legal reality:
general description**

***Summary.** The article is devoted to research of inclusive capitalism as a phenomenon of global political and legal reality in the context of its general characteristics through the prism of the specificity of terminology, conceptual origins and ideological sources, the identification of circumstances, prerequisite sites and factors of its emergence and institutional design, goals and principles of activity, key organizational and management coordination structures, circle of main actors and interested persons, social nature, level of supranational support and international legal support.*

Inclusive capitalism today can be considered as a structured-organized, institutionally formalized and program-backed phenomenon of the global political

and legal reality, which at the same time has the characteristics of a movement, concept (program), coordination and management center. As a movement, it corresponds to the traditional idea of such associations as organized collective efforts (actions) that promote or hinder, up to abolition, social change. From the point of view of form, the Movement represents a theocratic model of power organization with an ordered structure of a hierarchical type, built on strict selection criteria, with the priority of the interests of banking capital and with observance of the principle of business control over public structures. The highest coordinating body of the Movement is the Council for Inclusive Capitalism with the Vatican, in the structure of which there are 4 levels of organization of relations: the «spiritual leader» in the person of Pope Francis I; «guardians» appointed by the Pope in the person of the owners of the world's largest corporations; «stewards» in the person of the top business management of these corporations; «allies» in the person of the public. Its activities are based on the principles of «promotion» and «inviting business to join».

The completion of the design of the Inclusive Capitalism Movement is connected with the «Great Reset» proclaimed by K. Schwab under the pretext of COVID-19 with the aim of global and radical transformations of the forms and ways of existence of humanity in all spheres, including the spheres of politics and law, which should take place on the basis of unification of efforts of three sectors – economic, socio-political and ecological, with unconditional subordination of ecology to other spheres of life. Inclusive capitalism has a close connection and support from official supranational structures, first of all, the United Nations, which in the 21st century adopted a number of key international legal acts that are substantively related to the program of inclusive capitalism, namely the Declaration the UN Millennium Development Goals of 2000, the Millennium Development Goals until 2015 and the Sustainable Development Goals until 2030. The ideology of «sustainable development» proclaimed at the UN level has a direct connection with the plans of the «Great Reset», the implementation of which is ensured by the «inclusive» Council headed by the Pope and provides for the implementation of the Global Goals by 2030, which requires their unconditional fulfillment by all sub objects of political and legal life, including states.

Despite the declaration, inclusive capitalism can not be considered as a movement or program that reflects the global consolidation of all humanity in the civilizational or socio-economic plan, because its highest coordinating body is represented mainly by persons of the highest social and property status,

and the dominance of representatives is observed only one – the American-Western European civilization against the back ground of the disproportionate representation of the rest of the civilizations (including Orthodox, Islamic, Hindu, Chinese, Latin American and African) in all parameters, including there religious factor.

Keywords: *inclusive capitalism, Council for Inclusive Capitalism with the Vatican, Pope Francis I, spiritual leader, global corporations, Guardians of Inclusive Capitalism, stewards, allies, stakeholders, «promotion» and «invitation to business» principles, New Social Contract, Millennium Declaration UN, 2030 Sustainable Development Goals, Corporate Principles for Sustainable Development, Environmental, Social and Corporate Governance (ESG), The Great Reset, «New Deal for Humanity».*

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-338>

О. В. Салливан-Приходько, к. ю. н., Modelex
Education Monaco

ORCID ID: 0000-0002-5748-9009

О. М. Руднева, д. ю. н., професор, головний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, НАПрН України

ORCID ID : 0000-0003-1190-2352

СУБ'ЄКТИ ПРИВАТНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКО- ПРАВОВИМИ РЕФОРМАМИ

***Анотація.** Метою дослідження є виявлення пов'язаності результатів роботи недержавних суб'єктів, діяльність яких прямо впливає на економіко-правові реформи в Україні, з системою глобального управління.*

Проведений аналіз сучасних політико-правових концептів глобального управління довів відсутність теоретичного універсалізму та монополізму у даному питанні, а навпаки, виявив доктринальну децентралізацію. Активність та впливовість громадянського суспільства на державну політику України за останні 10–15 років. В фокусі дослідження був зв'язок між суб'єктами приватного права та доктриною глобального управління..

***Ключові слова:** суб'єкти приватного права, система та доктрина глобального управління, економіко-правові реформи.*

Метою дослідження є виявлення пов'язаності результатів роботи недержавних суб'єктів, діяльність яких прямо впливає на економіко-правові реформи в Україні, з системою глобального управління.

Проведений аналіз сучасних політико-правових концептів глобального управління довів відсутність теоретичного універсалізму та монополізму у даному питанні, а навпаки, виявив доктринальну децентралізацію. Активність та впливовість громадянського суспільства на державну політику України за останні 10–15 років досягли безпрецедентного рівня. В фокусі дослідження був зв'язок між суб'єктами приватного права та доктриною глобального управління, тобто організації, які можна вважати безпосередніми провідниками глобальних концептів, передусім ліберальних економіко-правових підходів, та які використовуються як певні актори системи глобального управління. Умовно вони були поділені на 2 групи. Це організації, основу бюджету яких становлять внески членів, та організації, які повністю фінансуються іноземними донорами і фактично є іноземними проектами, які були реалізовані в Україні.

Доведено, що низка громадських організацій бізнесу, які безпосередньо втілюють ідеї глобальної торгівлі, міжнародного співробітництва, безпосередньо реалізують ідеологію та концепти глобального управління продемонстрували свою проактивну діяльність в Україні в останнє десятиліття, довели безумовну ефективність та вплив на економічний порядок денний влади та економічне зростання держави.

Поряд з позитивними перетвореннями, мали місце й невдалі реформи. Вважаємо, що вони відбулися внаслідок досить формального втілення принципів та підходів глобального управління без урахування локальної специфіки України. В цих випадках недержавні правові суб'єкти виявили свою недостатню професійну компетентність та соціальну зрілість.

Постановка проблеми дослідження. Суб'єкти приватного права відіграють важливу роль у розвитку економічних відносин, в тому числі впливаючи на законодавче регулювання та порядок денний економічного блоку уряду. Йдеться про суб'єкти бізне-

су та структури їх самоврядності-союзи та асоціації які є виразниками інтересів бізнесу.

Встановлено, що активність і дієвість недержавних суб'єктів економіки багато в чому перебуває в залежності від політичного режиму держави та обраної економічної моделі. Якщо в тоталітарних державах суб'єкти, які не є частиною механізму держави та не наділені державно-владними повноваженнями, не мають реальних важелів впливу на економічну політику, то в демократичних країнах цей вплив є надзвичайно помітним [21, с. 148].

В економічно розвинутих державах приватно-правові суб'єкти, які в широкому сенсі слова сформували громадянське суспільство, виступають надійними партнерами та контролерами держави, що забезпечує гармонійний розвиток економіки та унеможливорює суттєві відхилення від гарантованого обсягу конституційних прав і свобод. Як слушно зазначає О. С. Лотюк, громадянське суспільство стає центром ціннісної тріади «люди-на – суспільство – держава» [18, с. 5].

Бізнес асоціації також сприяють економіко-правовим реформам. Дану діяльність можна розглядати із різних точок зору. Аспектом нашого дослідження є тренд інтернаціоналізації бізнесу, міграції правових ідей та фактичної де суверенізації конституційних модусів, все що є похідними явищами процесу глобалізації та зростання впливу системи глобального управління та відповідних теоретичних доктрин. У рамках цього тренду досить потужними є погляди

На прикладі України як держави, що останню чверть століття декларує рух в бік розбудови ліберальної економіки та демократичного державного ладу, було прослідковано як відбувалась інституалізація недержавних об'єднань бізнесу з метою концентрованого впливу на економічні процеси в державі та спільного захисту інтересів підприємців у взаємовідносинах з державою, встановлення прямих партнерських відносин із відповідними бізнес асоціаціями європейського та світового рівня, втілення спільних програм на основі спільного фінансування [21, с. 149]. Наразі треба відповісти на питання, чи слід вважати цей процес цілковитим проявом системи глобального управління? А від-

тоді, чи є доктрина глобального управління універсальним правовим рецептом чи певною панацеєю глобального рівня? Чи взагалі така постановка питання, а саме, про існування універсальної доктрини глобального управління та відповідної системи глобального управління є продуктивною?

Для пошуку відповіді ми скористалися аналізом матеріалів публікацій, у яких аналізуються сім основних академічно визнаних політико-правових доктрин глобального управління :1) Модернізм, законність та глобальне управління [9, 10, 8]. 2) Договороцентризм, державоцентризм та глобальне управління [11, 15, 16]. 3) Плюралізм та глобальне управління [9]. 4) Фемінізм та глобальне управління [5]. 5) Пост колоніалізм та глобальне управління [6, 4]. 6) Історицизм та глобальне управління [2, 13, 14]. 7) Емоціоналізм та глобальне управління [12, 1].

За результатами аналізу перелічених доктрин у їх сукупності було сформовано такі теоретичні підходи до осмислення діяльності суб'єктів приватного права в Україні : існування однієї універсальної політико-правової доктрини глобального управління викликає сумнів, аргументів щодо теоретичного універсалізму нами не знайдено. Скоріше навпаки, вважаємо що на сучасному етапі правової науки маємо справу із доктринальною децентралізацією.

Метою дослідження є виявлення пов'язаності результатів роботи недержавних суб'єктів, діяльність яких прямо впливає на економіко-правові реформи в Україні з системою глобального управління.

Виклад основного матеріалу. Активність та впливовість громадянського суспільства на державну політику України за останні 10–15 років досягли безпрецедентного рівня. В аспекті дослідження зв'язку між суб'єктами приватного права із темою глобального управління нас цікавлять організації, які можна вважати безпосередніми провідниками глобальних концептів, передусім ліберальних економіко-правових підходів, та які використовуються як певні актори системи глобального управління. Умовно ми їх розділили на 2 групи. Це організації, основу бюджету яких становлять внески членів, та організації, які повністю фінансуються іноземними донорами. До першої групи

відносимо Торгово-промислову палату України, яка існує з 1992 року, з 2 грудня 1997 року за спеціальним Законом «Проторгово-промислові палати в Україні», на сьогодні до її складу входять 7848 членів.

Закон України «Проторгово-промислові палати в Україні» визначає ТПП України як недержавну неприбуткову самоврядну організацію, яка на добровільних засадах об'єднує юридичних осіб і громадян України, зареєстрованих як підприємці, а також їх об'єднання [1].

Місією Палати є сприяння створенню в Україні комфортного бізнес-середовища, відкриття нових *можливостей для розвитку експортного бізнесу для українських підприємств, допомога вітчизняним компаніям у виході на нові міжнародні ринки*, проведення постійної комунікації з органами державної влади з метою забезпечення привабливого бізнес-клімату, підтримка підприємців.

ТПП України протягом останніх років активно співпрацює з органами державної влади, зокрема з Офісом Президента України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України. Такі комунікації лише посилюють можливості діалогу між бізнесом і владою. Організація також зазначає, що її активна участь у заходах Федерації світових палат та Європалати допомогла посилити співпрацю України з Європейським Союзом й іншими світовими державами [7].

ТПП України послідовно відстоює подальшу інтеграцію України в європейські регіональні ринки. 2020 рік став також роком активної підготовки змін до Угоди про Асоціацію Україна-ЄС, яка має бути підписана у 2021 р. ТПП України максимально підтримує процес формулювання позиції України щодо змін в угоду з ЄС. Торгово-промислова палата публічно позиціонує себе як організацію, яка об'єднує та репрезентує думку бізнесу в цьому процесі. Її діяльність в першу чергу охоплює три основні напрямки: збільшення інвестицій, сприяння експорту та всеосяжна підтримка малого та середнього бізнесу.

До цієї ж групи разом із ТПП ми відносимо Американську торгівельну палату в Україні (АСС в Україні), яка є однією з найбільш впливових та ефективних з точки зору відстоювання інтер-

есів своїх членів. Організація як і ТПП була зареєстрована в Україні ще у 1992 році, а першими її членами були переважно компанії з американськими інвестиціями. Однак починаючи з 1998 року Палата почала розширюватися і за рахунок прийняття інших компаній, в тому числі українських.

На сьогодні Американська торгівельна палата в Україні є однією з найактивніших та найвпливовіших громадських неприбуткових організацій, яка має у своєму складі представників з понад п'ятдесяти різних країн. Так компанії-члени АСС представляють Україну, Європу, Азію, Північну Америку, країни СНД. Члени Палати є найбільшими стратегічними та інституційними інвесторами, що працюють в Україні. Організація фокусується не стільки на відстоюванні інтересів малого та середнього бізнесу, скільки виступає спільним голосом представників великих компаній, які інвестують в економіку України. АСС також активно працює над промоцією України в світі з метою залучення нових інвесторів.

Палата від імені компаній-членів підтримує ефективний діалог між бізнесом та Урядом України, проте співпрацює не лише з українськими органами державної влади, а й з урядами інших країн та економічних партнерів держави, у питаннях торгівлі, комерції та економічних реформ.

Варто визначити значний вклад палати в розробку та прийняття нормативних актів, що позитивно впливають на умови ведення бізнесу в Україні. Результатом її роботи є прийняття рішення Уряду щодо скасування державної монополії на ринку фітосанітарного контролю й надання можливості приватним фітосанітарним лабораторіям проводити експертизу для експорту.

Скасування зазначеної монополії відбулося згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2019 р. № 1177 «Деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин». Вона покликана гармонізувати законодавство України із законодавством ЄС в частині проведення фітосанітарного контролю. Це досягатиметься шляхом впровадження міжнародної практики залучення приватного сектору до надання послуг із відбору зразків продукції для фітосанітарної експертизи та її

проведення. Відтепер власник вантажу під час формування експортних партій зможе обирати фітосанітарну лабораторію – державної або приватної форми власності.

Реалізація зазначеної постанови № 1177 дозволила підвищити якість фітосанітарної експертизи, адже залучення приватного сектору до проведення фітосанітарних процедур створить конкуренцію на ринку, а також знизити завантаженість державних фітосанітарних лабораторій. Крім того, таке підвищення ефективності та якості фітосанітарних процедур дозволило збільшити інвестиційну привабливість аграрного бізнесу в Україні.

Комітети АСС в Україні з питань агропромислового комплексу, насінництва та харчової промисловості протягом тривалого часу виступали за допуск приватних фітосанітарних лабораторій на український ринок. Такий механізм створив конкурентні умови для проведення лабораторних досліджень через уповноваження недержавних лабораторій.

Інший приклад успішної роботи Американської торговельної палати в Україні пов'язаний з регулюванням валютного ринку. 6 лютого 2020 року Національний Банк України прийняв Постанову № 16 «Про внесення змін Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України», спрямовані на лібералізацію валютного ринку та пом'якшення валютних обмежень.

Даною Постановою НБУ розширив можливості іноземних банків з купівлі-продажу іноземної валюти за гривню. Таким чином, було уточнено визначення термінів «валютний ринок України» та «міжнародний валютний ринок», які є базовими при здійсненні торгівлі іноземною валютою. Завдяки цим уточненням іноземні банки зможуть вільно здійснювати розрахунки в гривнях з іншими іноземними банками за операціями з купівлі/продажу іноземної валюти відповідно до договорів, укладених за межами України, з використанням своїх кореспондентських рахунків в українських банках. Тож відтепер іноземні банки матимуть можливість не тільки укладати договори з купівлі-продажу іноземної валюти за гривню з будь-якими українськими

банками (незалежно від того, в якому банку відкрито гривневий кореспондентський рахунок), але й проводити такі операції між собою, здійснюючи розрахунок через кореспондентські рахунки в українських банках. Такий крок сприятиме подальшому зростанню конкуренції та ліквідності на міжбанківському валютному ринку, а також посилюватиме привабливість гривневих активів для іноземних інвесторів.

Близько 5 років АСС в Україні активно виступав за лібералізацію валютного ринку через постійний діалог з керівництвом відповідальних органів влади, висловлюючи позицію бізнес-спільноти щодо цих питань. Загалом з 2019 року Національний банк скасував вже понад 40 обмежень на валютному ринку.

Американська торговельна палата в Україні також відстоювала прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-IX, яким передбачається збільшення ліміту транзакцій, за якими здійснюється фінансовий моніторинг, зі 150 до 400 тисяч гривень. Завдяки цим змінам з 28 квітня 2020 року зовнішньоекономічні операції в розмірі до 400 тисяч гривень не підлягають валютному нагляду. Збільшення розміру валютної операції, за якою здійснюється валютний нагляд, було необхідним для переходу до режиму вільного руху капіталу та у перспективі призведе до поліпшення інвестиційного клімату.

Ще одним прикладом успішного кейсу Палати є прийняття Урядом України рішення щодо розблокування реєстрації дезінфекційних засобів. Відповідна постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 4 Порядку державної реєстрації (перереєстрації) дезінфекційних засобів» була прийнята на засіданні Уряду 25 березня 2020 року. Представники профільних комітетів АСС з питань споживчих товарів та насінництва брали активну участь у роботі над покращенням тексту постанови і публічно відстоювали необхідність її прийняття. Експерти Палати готували свої пропозиції та направляли їх Кабінету Міністрів України, підкреслюючи актуальність потреби внести зміни до постанови, у тому числі й через обста-

вини, що викликані протиепідемічними заходами через поширення пандемії COVID-19 на території України.

Внесення змін до пункту 4 постанови КМУ № 178 від 14 березня 2018 року «Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації) дезінфікуючих засобів» стало істотним стимулом, спрямованим на відновлення механізму державної реєстрації (перереєстрації) дезінфекційних засобів та гарантування якісного виконання вказаної постанови. Прийняті Кабінетом Міністрів України поправки до постанови збільшують можливості для здійснення реєстрації дезінфекційних засобів за умови наявності позитивних висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи, що були отримані після того, як постанова набула чинності, але до моменту, коли наберуть чинності нові порядки дослідження специфічної активності, безпечності, якості (ефективності) дезінфекційних засобів та їхнього випробування на практиці, проекти яких зараз готуються у Міністерстві охорони здоров'я України.

Ще однією бізнес-організацією, яка успішно впливає на економічні рішення владних органів в інтересах своїх учасників є Європейська Бізнес Асоціація. ЄБА була заснована у 1999 році, але на сьогодні об'єднує вже понад 1000 європейських, українських та міжнародних компаній. Європейська Бізнес Асоціація має не лише офіс у столиці, але й регіональні відділення у Дніпрі, Львові, Одесі та Харкові. Її учасникам зокрема пропонується :

- спільний захист інтересів у державних органах України та муніципальних органах влади, а також на рівні іноземних та міжнародних організацій;

- можливість долучатись до процесу ухвалення важливих для бізнесу рішень, зокрема на міжнародному рівні, в Європейському Союзі. Це досягається завдяки ефективній співпраці організації з Європейською Комісією, а також багатьма європейськими посольствами, що розташовані в Україні [22].

До другої групи недержавних правових суб'єктів, які активно просувають економіко-правові реформи в Україні, є організації, що створені в рамках крупних грантових проєктів, тобто повністю фінансуються іноземними фондами.

До таких відноситься, наприклад, Реанімаційний пакет реформ— організація, яка активно діяла в Україні у 2014–2019 роках. Вперше вона була презентована 7 березня 2014 року як коаліція громадських активістів, експертів, журналістів та науковців, які об'єдналися під час подій Революції Гідності з метою перетворення енергії протесту на енергію реформ, і щоби справжні зміни в Україні стали невідворотними [23].

РПР підготував базу необхідних законодавчих ініціатив, які б запустили процес реформ. Під тиском РПР з самого початку існування платформи були ухвалені справді революційні закони: антикорупційні, законодавство про суспільне мовлення, відновлення довіри до судової системи, вищу освіту та інші. Організація лобювала власний експертний порядок денний абсолютно не типовими для бізнес — об'єднань методами — через публічні акції, мітинги, перформанси, друк і розповсюдження поліграфічної продукції тощо.

2016 рік ознаменувався затвердженням місії Секретаріату РПР та правил формування робочих груп. З того часу існують оновлені правила: як обирати головного експерта і менеджера групи, яким чином конкретний експерт може увійти до складу робочої групи. Відтоді склад робочих груп формують виключно громадські організації, які є організаційною основою кожної робочої групи.

Команда експертів РПР розробила і презентувала «Дорожню карту реформ» для парламенту 8 скликання. Цей документ містив покрокові плани впровадження у тоді 18 найважливіших галузях, де кожен крок підкріплений окремим законопроектом.

Чимало змін у найважливіших сферах відбулися саме за ініціативи, підтримки або під тиском платформи. Із запропонованих РПР законів ухвалені вже понад вісім десятків, з них 72 — парламентом VIII скликання. У 2018 році команда РПР презентувала «Дорожню карту реформ» на 2019–2023 роки. Її розробляли експерти РПР за 21 найважливішим напрямком реформ [17].

Водночас, РПР лише у 2019 році було офіційно зареєстровано як юридичну особу у формі громадської спілки «Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ».

Метою та завданням РПР на сучасному етапі розвитку України є відстоювання та публічна підтримка ключових реформ в Україні, які дадуть змогу державі розвиватися як незалежній, демократичній, успішній, економічно самостійній, а громадянам України гарантує умови для вільного розвитку особистості, реалізації можливостей, рівних прав. Звертає увагу, що Реанімаційний пакет реформ декларує, що діяльність організації здійснюється на принципах політичної нейтральності та відсутністю залежностей від бізнесу. Іншими словами, йдеться про втілення запозичених концептів за рахунок зовнішніх залучених коштів.

Важливо зауважити, що участь недержавних суб'єктів у формуванні порядку денного економічних реформ держави не завжди може мати виключно позитивні наслідки. Реформи можуть зазнавати невдач через різні причини, наприклад недостатня якість нормативно-правових актів, концептуальні помилки, відсутність належного прогнозування наслідків для ринку тощо.

В якості прикладу можна навести реформу дерегуляції, яка розпочалася в Україні з 2015 року. Ця реформа є однією з найбільш масштабних реформ, яка зачіпає такі сфери як законодавче регулювання ведення бізнесу, формування інвестиційного клімату, реєстрація прав власності на нерухоме майно, і навіть ціни на соціально значущі продукти харчування та основи безпеки життєдіяльності людини в суспільстві.

До процесу підготовки законодавства про дерегуляцію активно приєднувалися недержавні структури, зокрема незалежна неурядова структура «Офіс ефективного регулювання» (Better Regulation Delivery Office), створена з ініціативи Міністерства економічного розвитку [19].

Старт реформі дерегуляції був даний у 2014 році, коли з 56 контролюючих органів було залишено тільки 27, з понад 1100 контролюючих функцій залишилося 680.

Скорочення кількості контролюючих органів та функцій доповнювалося введенням мораторію на перевірки, що повинно було стимулювати темпи розвитку бізнесу [24]. Таке припущення цілком відповідало догмам неоліберального підходу до економіки, в якому будь-яке регулювання ведення бізнесу з боку держави сприймається негативно, і передбачається, що звіль-

нившись від такого регулювання, бізнес отримає поштовх до розвитку, піднімаючи за собою всю економіку і створюючи нові робочі місця.

Однак, у цьому випадку теорія розійшлася з практикою. Скорочення кількості контролюючих функцій і мораторій на перевірки підштовхнули бізнес до економії на питаннях якості продукції та безпеки виробництва. Безперечним фактом також стало стрімке зростання кількості контрафактної продукції.

За період з 2015 по 2018 рік в Україні було прийнято і мало бути виконано два плану дерегуляції. Перший — на 2015—2016 роки і другий на 2016—2017 рр. Значна кількість підпунктів обох планів дерегуляції залишилися невиконаними.

5 травня 2018 року Кабінет міністрів затвердив пакет рішень, розроблених Офісом ефективного регулювання спільно з Міністерством економічного розвитку [25]. Всі вони були спрямовані на подальшу дерегуляцію норм ведення бізнесу шляхом урізання повноважень контролюючих органів і скасування печаток, що підтверджують законне походження продукції. Зокрема, замість перевірок підприємств відповідними інспекціями, пропонувалося створити «аналітичну систему, яка буде функціонувати на підставі ризик-орієнтованого підходу».

На ряду з реформою державного регулювання господарської діяльності приватних підприємств, в Україні планомірно проводиться дерегуляція цін на різні товари і послуги [20].

Однак дерегуляція цін на продукти харчування, а також послуги, що надаються громадянам і приватним підприємствам, привела до істотного подорожчання цих товарів і послуг. Відсутність ринку в деяких сферах дозволила місцевим монополістам («Укрзалізниця», «Нафтогаз» і інші) диктувати споживачам свої умови і підвищувати ціну в односторонньому порядку без видимих економічних причин. В результаті, політика цінової дерегуляції негативно позначається на добробуті більшості домогосподарств і розвитку приватних підприємницьких ініціатив.

У 2015 році в Україні почалася реєстраційна реформа, метою якої були заявлені спрощення реєстраційної процедури, боротьба з корупцією в сфері реєстрації, додатковий захист прав власності. Ключовим нововведенням стало набуття права внесення

змін до реєстрів приватними нотаріусами, акредитованими банками, центрами надання адміністративних послуг місцевих рад. Слід констатувати, що прийняті законодавчі норми створили нові можливості для шахраїв і рейдерів, які за допомогою неправомірних дій реєстраторів переписували майно і корпоративні права на себе. З настанням в Україні війни кількість шахрайства за шахрайськими схеми збільшилося в рази.

За результатами проведеного дослідження можна сформулювати наступні **висновки** : ціла низка громадських організацій бізнесу, які безпосередньо реалізують ідеї глобальної торгівлі, міжнародного співробітництва, безпосередньо реалізують ідеологію та концепти глобального управління продемонстрували свою проактивну діяльність в Україні в останнє десятиліття, довели безумовну ефективність та вплив на економічний порядок денний влади та економічне зростання держави.

Поряд з позитивними перетвореннями, мали місце й невдалі реформи. Вважаємо, що вони відбулися внаслідок досить формального втілення принципів та підходів глобального управління без урахування локальної специфіки України. В цих випадках недержавні правові суб'єкти виявили свою недостатню професійну компетентність та соціальну зрілість.

Список використаних джерел :

1. Anne Saab, 'Emotions and International Law', ESIL Reflections 10:3 (2021), available at <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-emotions-and-international-law/>
2. BS Chimni, Third World Approaches to International Law: A Manifesto, 8 International Community Law Review (2006). P. 3–27. <https://www.jnu.ac.in/sites/default/files/Third%20World%20Manifesto%20BSChimni.pdf>
3. David Kennedy, One, two, three, many legal orders: legal pluralism and the cosmopolitan dream, 31 N. Y. Univ. LawRev. LawSoc. Change (2007) . p. 641–659. URL:<https://socialchangenyu.com/review/one-two-three-many-legal-orders-legal-pluralism-and-the-cosmopolitan-dream/>
4. Gathii, James Thuo, The Agenda of Third World Approaches to International Law (TWAIL) (December 20, 2018). Forthcoming in Jeffrey Dunoff and Mark Pollack (eds) International Legal Theory: Foundations and Frontiers, Cambridge University Press (2019), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3304767file:///C:/Users/rudol/Downloads/SSRN-id3304767.pdf>

5. H. Charlesworth, (1999). Feminist Methods in International Law. *The American Journal of International Law*, 93(2), p.379–394. URL : <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/feminist-methods-in-international-law/69B6B0247B729917EF6339233D3DCD5D>
6. Hilary Charlesworth, (1995) «Feminists Critiques of International Law and Their Critics,» *Third World Legal Studies*: Vol.13. Article 1. URL: <https://scholar.valpo.edu/twls/vol13/iss1/1>
7. Jean d'Aspremont, 'The Love for International Organizations', *International Organizations Law Review* (2023) .<https://research.manchester.ac.uk/en/publications/the-love-for-international-organizations>
8. Jean d'Aspremont, «Consenting to International Law in Five Moves», in Samantha Besson (ed.), *Consenting to International Law* (Cambridge University Press, 2023), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4342554>
9. Jean d'Aspremont, «International Legal Positivism and the European Quest for Scientifcity», in van Aaken, Anne and others (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Europe* (OUP, 2023) URL :<https://academic.oup.com/edited-volume/46576/chapter-abstract/408526975?redirectedFrom=fulltext>
10. Jean d'Aspremont, «Bindingness» in J. d'Aspremont and S. Singh (eds), *Concepts for International Law, Contribution to Disciplinary Thought*, Edward Elgar, 2019, p.67–82, available at URL :https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2690155
11. Jean d'Aspremont, The International Law of Statehood and Recognition: A Post-Colonial Invention (October 29, 2017). in T. Garcia (ed), *La Reconnaissance du Statut d'Etat des Entit s Contest es* (Pedone, 2018), Available at SSRN URL: <https://ssrn.com/abstract=3061371>
12. Jean d'Aspremont, Turntablism in the History of International Law (May 11, 2020). 20 *Journal of History of the International Law* (2020), available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3598573
13. Liliana Obreg n Tarazona, 1 Writings International Legal History: An Overview, *Mondes(s)* (2015) .p.96–111. file:///C:/Users/rudol/Downloads/MOND1_151_0095.pdf
14. M. Koskeniemi, *Histories of International Law: Significance and Problems for a Critical View* (2013), available at <https://sites.temple.edu/ticlj/files/2017/02/27.2.Koskeniemi-TICLJ.pdf>
15. Michel Foucault, *Society Must Be Defended*, Lectures at the Coll ge de France 1975–1976. (read pp. 23–40.URL :http://rebels-library.org/files/foucault_society_must_be_defended.pdf
16. Paul Schiff Berman, *Global Legal Pluralism as a Normative Project* (2018). 8 *UC Irvine L. Rev.* 149 (2018)., GWU Law School Public Law

- Research Paper No. 2018–76, GWU Legal Studies Research Paper No. 2018–76, SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3288690>
17. Європейська Бізнес Асоціація. URL: <https://eba.com.ua/>
 18. Лотюк О. С. Конституційні засади розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2015. 356 с.
 19. Офіс ефективного регулювання. URL: <https://brdo.com.ua/>
 20. Постанова Кабінету Міністрів України № 394 від 07.06.2017 р. Уряд скасував державне цінове регулювання на ряд товарів і послуг. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250050387>
 21. Приходько О. В. Публічно-приватне партнерство в аспекті конституційної економіки : дис. канд..юрид. наук по спеціальності : 081 Право. Харків. 2021.
 22. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 2.12. 1997 р. № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80#Text>
 23. Реанімаційний пакет реформ. URL: <https://rpr.org.ua/>
 24. Яценюк А. П. Уряд підтримав низку дерегуляційних ініціатив мінекономрозвитку. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247657661>
 25. Яценюк А. П. Ухвалення пакета антикорупційних законів і дерегуляція дадуть Україні можливість стати на шлях реальної боротьби з корупцією. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=06058746-eb3c-4c71-ba94-2dda81f8df6a&title=UriadPidtrimavNizkuDereguliatsiinihInitsiativMinekonomrozvitku>

REFERENCES :

1. Anne Saab. (2021). 'Emotions and International Law, ESIL Reflections 10:3. URL: <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-emotions-and-international-law/>
2. BS Chimni, Third World Approaches to International Law: A Manifesto, 8 International Community Law Review (2006). URL : <https://www.jnu.ac.in/sites/default/files/Third%20World%20Manifesto%20BSChimni.pdf>
3. David Kennedy. (2007). One, two, three, many legal orders: legal pluralism and the cosmopolitan dream, 31 N. Y. Univ. LawRev. LawSoc. Change. URL: <https://socialchangenyu.com/review/one-two-three-many-legal-orders-legal-pluralism-and-the-cosmopolitan-dream/>
4. Gathii, James Thuo. (2019). The Agenda of Third World Approaches to International Law (TWAIL) (December 20, 2018). Forthcoming in Jeffrey Dunoff and Mark Pollack (eds) International Legal Theory: Foundations and Frontiers, Cambridge University Press, Available at SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3304767file:///C:/Users/rudol/Downloads/SSRN-id3304767.pdf>

5. H. Charlesworth, (1999). Feminist Methods in International Law. *The American Journal of International Law*, 93(2). URL : <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/feminist-methods-in-international-law/69B6B0247B729917EF6339233D3DCD5D>
6. Hilary Charlesworth, (1995) «Feminists Critiques of International Law and Their Critics,» *Third World Legal Studies*: Vol.13. Article 1. URL: <https://scholar.valpo.edu/twls/vol13/iss1/1>
7. Jean dAspremont, 'The Love for International Organizations, *International Organizations Law Review* (2023). URL: <https://research.manchester.ac.uk/en/publications/the-love-for-international-organizations>
8. Jean dAspremont. (2023). «Consenting to International Law in Five Moves», in Samantha Besson (ed.), *Consenting to International Law (Cambridge University Press)*. URL: <https://ssrn.com/abstract=4342554>
9. Jean dAspremont (2023). «International Legal Positivism and the European Quest for Scientificity», in van Aaken, Anne and others (Eds), *The Oxford Handbook of International Law in Europe*. URL : <https://academic.oup.com/edited-volume/46576/chapter-abstract/408526975?redirectedFrom=fulltext>
10. Jean dAspremont. (2019). «Bindingness» in J. dAspremont and S. Singh (eds), *Concepts for International Law, Contribution to Disciplinary Thought*, Edward Elgar. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2690155
11. Jean dAspremont. (2017). *The International Law of Statehood and Recognition: A Post-Colonial Invention* in T. Garcia (Ed), *La Reconnaissance du Statut d'Etat des Entités Contestées* (Pedone, 2018), Available at SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3061371>
12. Jean dAspremont. (2020). Turntablism in the History of International Law (May 11, 2020). *20 Journal of History of the International Law*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3598573
13. Liliana Obregón Tarazona. (2015). *1 Writings International Legal History: An Overview, Mondes(s)*. URL: file:///C:/Users/rudol/Downloads/MOND1_151_0095.pdf
14. M. Koskeniemi. (2013). *Histories of International Law: Significance and Problems for a Critical View*. URL: <https://sites.temple.edu/ticlj/files/2017/02/27.2.Koskeniemi-TICLJ.pdf>
15. Michel Foucault. (1976). *Society Must Be Defended, Lectures at the Collège de France 1975–1976*. URL : http://rebels-library.org/files/foucault_society_must_be_defended.pdf
16. Paul Schiff Berman. (2018). *Global Legal Pluralism as a Normative Project* (2018). 8 UC Irvine L. Rev. 149. GWU Law School Public Law Research Paper No. 2018–76, GWU Legal Studies Research Paper No. 2018–76, SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3288690>

17. Yevropeiska Biznes Asotsiatsiia. URL: <https://eba.com.ua/>
18. Lotiuk O. S. (2015). Konstytutsiini zasady rozvytku ta funktsionuvannia hromadianskoho suspilstva v Ukraini. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K.
19. Ofis efektyvnoho rehuliuвання. URL: <https://brdo.com.ua/>
20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 394 vid 07.06.2017 r. Uriad skasuvav derzhavne tsinove rehuliuвання na riad tovariv i posluh. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250050387>
21. Prykhodko O. V. (2021). Publichno-pryvatne partnerstvo v aspekti konstytutsiinoi ekonomiky : Candidate's thesis : 081 Pravo. Kharkiv. 2021.
22. Pro torhovo-promyslovi palaty v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 02.12. 1997 r. № 671/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80#Text>
23. Reanimatsiyni paket reform. URL: <https://rpr.org.ua/>
24. Yatseniuk A. P. Uriad pidtrymav nyzku derehuliatyinykh initsiatyv minekonomrozvytku. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247657661>
25. Yatseniuk A. P. Ukhvalennia paketa antykoruptsiinykh zakoniv i derehuliatyia dadut Ukraini mozhlyvist staty na shliakh realnoi borotby z koruptsiieiu. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=06058746-eb3c-4c71-ba94-2dda81f8df6a&title=UriadPidtrimavNyzkuDereguliatyinykhInitsiatyvMinekonomrozvytku>

O. V. Sullivan-Prykhodko, O. M. Rudnieva

Subjects of private law in the system of global management of economic and legal reforms.

***Summary.** The purpose of the study is to identify the connection between the results of the work of non-state actors, whose activities directly affect the economic and legal reforms in Ukraine, and the system of global governance. The conducted analysis of modern political and legal concepts of global governance proved the absence of theoretical universalism and monopoly in this issue, but on the contrary, revealed doctrinal decentralization.*

The activity and influence of civil society on the state policy of Ukraine has reached an unprecedented level in the last 10–15 years. The focus of the research was the connection between the subjects of private law and the doctrine of global governance, that is, organizations that can be considered the direct leaders of global concepts, primarily liberal economic and legal approaches, and which are used as certain actors of the global governance system.

Conventionally, they were divided into 2 groups. These are organizations whose budget is based on member contributions, and organizations that are fully financed by foreign donors and are actually foreign projects that were implemented

in Ukraine. It has been proven that a number of non-governmental business organizations that directly embody the ideas of global trade, international cooperation, directly implement the ideology and concepts of global governance have demonstrated their proactive activity in Ukraine in the last decade, have proven their unconditional effectiveness and influence on the economic agenda of the authorities and the economic growth of the state.

Along with positive transformations, unsuccessful reforms took place. We believe that they occurred as a result of a rather formal implementation of the principles and approaches of global governance concept without taking into account the local specifics of Ukraine. In these cases, non-state legal entities showed their insufficient professional competence and social maturity.

Keywords: subjects of private law, system and doctrine of global governance, economic and legal reforms

УДК 347.73 (477)+(494)

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-356>

Є. М. Смичок, Д. ю. н., доцент, старший науковий співробітник сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ доцент кафедри податкового права НЮУ ім. Ярослава Мудрого
ORCID ID : 0000-0001-7040-6223

С. В. Брояков, асистент кафедри податкового права НЮУ ім. Ярослава Мудрого, радник податкової та бухгалтерської практики компанії Bona Lex
ORCID ID : 0000-0002-0636-7490

УКРАЇНЦІ ІЗ ЗАХИЩЕНИМ СТАТУСОМ «S» ТА ЇХ ПОДАТКОВО-РЕЗИДЕНТСЬКИЙ СТАТУС: ПІДХОДИ У ШВЕЙЦАРІЇ

***Анотація.** Стаття присвячену дослідженню підходів до визначення податкового резидентства українців в Швейцарії. У статті здійснюється аналіз критеріїв визначення податкового резидентства Швейцарії. При цьому Автори засновують свої висновки на відповідях, наданих уповноваженими органами Швейцарії. Зазначаємо, що при збереженні індивідуального підходу до кожної ситуації, на федеральному рівні в загальному вважається, що українці зберігають центр життєвих інтересів в Україні. При цьому на рівні кантону та муніципалітету можуть застосовувати-*

ся автономні підходи до визначення статусу податкового резидентства кантону чи муніципалітету відповідно.

Ключові слова: захищений статус S, Швейцарія, податкове резидентство, Україна, податковий обов'язок.

Постановка проблеми. Питання податкового резидентства набуло неабиякої актуальності для українців, які отримали тимчасовий захист та/або аналогічний за своїм змістом міграційний статус за кордоном. Визначення податково-резидентського статусу має первинне значення для подальшого встановлення юрисдикції в якій особа повинна сплачувати податки. Особливої актуальності відповідна проблема набуває ще й у зв'язку із тим, що європейські країни (де наразі перебуває переважна більшість українців, які залишили свої домівки після повномасштабного вторгнення російської федерації) не прийняли яких-небудь нормативних актів чи роз'яснень з приводу резидентського статусу українців із тимчасовим захистом. Відсутні також уніфіковані спеціальні підходи на рівні ЄС до встановлення резидентського статусу українців, які мігрували за кордон у зв'язку із війною. Це і породжує цілу низку проблем пов'язаних із встановленням податково-резидентського статусу українців на практиці.

Мета статті. Дослідити підходи, що застосовуються в Швейцарії для визнання податково-резидентського статусу українців, які тимчасово проживають на території Швейцарії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи специфіку міграційного статусу українців у Швейцарії слід зазначити, що Швейцарія не є країною-членом ЄС, але також запровадила спеціальні правила в частині регламентації міграційного статусу українців, які переїхали туди у зв'язку з війною. В Швейцарії аналогом тимчасового захисту є захищений статус S («Schutzstatus S»). Отримавши відповідний правовий статус українці можуть легально перебувати на території Швейцарії. При цьому, правила визначення податково-резидентського статусу мають індивідуалізований характер.

У Швейцарії критерії визначення резидентського статусу фізичної особи закріплені у ст. 3 Федерального закону про пря-

мий федеральний податок («Bundesgesetz ber die direkte Bundessteuer») [1].

Так, фізична особа є податковим резидентом Швейцарії, якщо вона:

а) працевлаштована у Швейцарії та перебуває на території Швейцарії протягом більше ніж 30 днів;

б) не має оплачуваної роботи у Швейцарії та перебуває на території Швейцарії більше ніж 90 днів [1].

Тобто, якщо мова йде про особу, із захищеним статусом S, навіть у випадку відсутності працевлаштування у Швейцарії, за національним законодавством Швейцарії вона набуде статусу податкового резидента при умові, що затримається у Швейцарії більше ніж на 90 днів. При цьому вважатиметься така особа резидентом Швейцарії починаючи із першого дня її прибуття у Швейцарію (ст. 8 Федерального закону про прямий федеральний податок) [1].

Переходячи до питання адміністративної практики Швейцарії при визначенні податкового резидентства українців із захищеним статусом S зазначаємо, що на офіційному веб-сайті кантону Берн (податковий блок) зазначається наступне: «Статус захисту «S» це регламент проживання орієнтований на повернення. З цієї причини, біженці з дозволом S наразі не вважаються податковими резидентами Швейцарії» [2]. Відповідна позиція була вперше озвучена ще 14.04.2022. Аналогічна правова позиція була повторно підтверджена на відповідному офіційному веб-сайті кантону Берн 12.01.2023 року [3].

Водночас, податкові органи інших кантонів на своїх офіційних веб-сайтах не дають аналогічних коментарів. Не висловлювала публічно свою позицію з приводу податково-резидентського статусу громадян України і Федеральна податкова адміністрація Швейцарії (Eidgen ssische Steuerverwaltung).

У Швейцарії платники податків сплачують податки федерального, кантонального та муніципального рівня. Аналогічною за рівневістю є і система податкових органів Швейцарії. Ми вирішили розібратися в питанні підходів до визначення резидентського статусу українців шляхом направлення індивідуальних

запитів податковим органам. Ключовим у нашому запиті було наступне формулювання:

«... чи розглядаються українці з захищеним статусом S як податкові резиденти Швейцарії за загальним підходом?».

При цьому ми зазначили у своєму запиті, що знаємо про підходи, які були озвучені на офіційному веб-сайті кантону Берн.

На запити ми отримали ряд відповідей, ключові положення якого бажаємо зазначити в цій статті. Так з поміж іншого, Федеральна податкова адміністрація вказала:

«...Люди, які втекли з України до Швейцарії – відповідно до поточних знань – типово не перемістили їх центр життєвих інтересів до Швейцарії, оскільки вони бажають повернутися до України як тільки ситуація дозволить. Якщо поточні «обставини» в Україні будуть продовжуватися довше, позиція може бути переглянута. Тому ми допускаємо так звану обмежену податкову відповідальність (примітка автора – тобто несуть обмежене податкове зобов'язання і оподатковують доходи з джерелом походження зі Швейцарії в Швейцарії). Це означає, що особи автоматично податкову декларацію не отримують...».

Фактично, було зазначено, що цей час українці, які мігрували до Швейцарії не змінили центр своїх життєвих інтересів, що є одним із ключових критеріїв визначення резидентського статусу за міжнародними договорами про уникнення подвійного оподаткування. При цьому, робиться акцент, що надалі така позиція може бути переглянута, якщо ситуація з часом не зміниться.

Водночас, податкова адміністрація кантону Цюрих у відповідь на наш запит зазначила:

«...Зверніть увагу, що практика кантону Цюрих є ідентичною з публікацією кантону Берн. Українці зі статусом S реєструються в муніципальному податковому реєстрі, оскільки головним чином є податковими резидентами, засновуючись на податковому законодавстві Цюриху. Однак, протягом першого року проживання в Швейцарії, вони не є суб'єктами необмеженої податкової відповідальності в Швейцарії (примітка автора – тобто не несуть податкове зобов'язання як резиденти з усіх

джерел походження доходу, незалежно від країни походження). Після цього особа перевіряється чи має він/вона житло в Україні та чи знаходиться центр життя особи в Україні чи Швейцарії. Якщо особа не має житла в Україні, чи центр життя зараз в Швейцарії, він/вона будуть податковими резидентами в Швейцарії та суб'єктами необмеженої податкової відповідальності...».

Фактично, було зазначено, що в перший рік після прибуття до Швейцарії українці не мають «необмежених податкових зобов'язань», тобто характеристики властиві податковим резидентам. Також зазначається, що підхід аналогічний тому, що озвучений у кантоні Берн. Нагадаємо, що на офіційному веб-сайті кантону Берн зазначається теза, що українці із захищеним статусом S, на цей час, не набувають статусу податкових резидентів. Однак, робиться застереження, що надалі може бути проведена індивідуальна оцінка по кожному окремому випадку: чи збережено житло в Україні, чи змінився центр життєвих інтересів тощо?

При цьому податкова адміністрація муніципального рівня надала нам наступну відповідь:

«... Інформуємо, що в загальному українці з захищеним статусом S будуть кваліфікуватися, як податкові резиденти кантону Цюрих. Це здійснюється на припущенні, що місце їх проживання в Україні є недоступним на це момент і вони провели понад 30 днів (у разі працевлаштування) чи 90 днів (без працевлаштування) в Швейцарії. Якщо ці критерії не застосовуються, випадок повинен розглядатися індивідуально...».

Тобто, на муніципальному рівні відповіли, що за загальним правилом українці із захищеним статусом S набувають статусу податкових резидентів у Швейцарії. Водночас, зробили застереження, що питання податкового резидентства повинно встановлюватися в кожному індивідуальному випадку. І такий підхід є цілком логічним, адже простий темпоральний критерій не завжди є валідним.

Висновок. Закономірно, що питання податкового резидентства характеризується підвищеною мірою оціночності. Позитивним є те, що на федеральному та кантональному рівні є позиція з приводу того, що українці із захищеним статусом S не набувають одразу статусу податкових резидентів. Публічна позиція,

що закріплена на офіційному веб-сайті кантону Берн також вселяє надію, що до питання податкового резидентства українців у Швейцарії не будуть підходити формалістично (засновуючись на простому темпоральному критерію).

Сподіваємося, що надалі превалюватиме підхід відповідно до якого українці, які перебуваючи на території Швейцарії, продовжують дистанційно працювати на українського роботодавця, або ж провадити діяльність як український ФОП, і надалі вважатимуться виключно податковими резидентами України, адже це дозволить і надалі сплачувати таким особам податки виключно до відповідних бюджетів України і тим самим забезпечувати підтримку національної економіки.

Список використаних джерел:

1. Bundesgesetz ber die direkte Bundessteuer. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1184_1184_1184/de#part_2/tit_1/chap_1/sec_2
2. Kanton Bern, Schutzsuchende aus der Ukraine. URL: <https://www.sv.fin.be.ch/de/start/publikationen/news.html?newsID=3e1c61ab-b79f-43e3-9747-69983e503969>
3. Kanton Bern, Ukraine-Krieg – Steuerthemen. URL: <https://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfo/Ukraine+Krieg+Steuerthemen>

REFERENCES:

1. Bundesgesetz ber die direkte Bundessteuer. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1184_1184_1184/de#part_2/tit_1/chap_1/sec_2
2. Kanton Bern, Schutzsuchende aus der Ukraine. URL: <https://www.sv.fin.be.ch/de/start/publikationen/news.html?newsID=3e1c61ab-b79f-43e3-9747-69983e503969>
3. Kanton Bern, Ukraine-Krieg – Steuerthemen. URL: <https://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfo/Ukraine+Krieg+Steuerthemen>

Ye. M. Smychok, S. V. Broiakov

Ukrainians with Protection Status «S» and Their Tax Residency: Approaches in Switzerland

Abstract. *The article embarks on an intricate exploration concerning the methodologies applied to define the tax residency of Ukrainians in Switzerland.*

This exposition elucidates the criteria set forth by Switzerland for determining tax residency, offering a comprehensive review of its intricacies.

In conducting this research, the authors predicated their conclusions on the formal responses proffered by the competent Swiss authorities. It is noteworthy to underline that, while a bespoke approach is invariably adopted for each individual circumstance, the prevailing sentiment at the federal level typically inclines towards the notion that Ukrainians predominantly retain their center of vital interests within Ukraine. This perspective, however, is not uniformly embraced across all levels of governance in Switzerland. The cantonal and municipal layers, imbued with a significant measure of autonomy, occasionally apply independent criteria and methodologies in ascertaining the tax residency status within their respective jurisdictions.

Such differentiation in approach, especially between the federal and the cantonal/municipal dimensions, underscores the multifaceted nature of tax residency considerations in Switzerland, making it imperative for Ukrainians and stakeholders to possess a holistic understanding of these nuances. It's a realm where overarching national guidelines interface with localized interpretations, and where broader geopolitical ties between Ukraine and Switzerland might subtly shape administrative perceptions and actions.

Consequently, this article does not merely present an analytical overview but delves deep into the juxtaposition of theory and practice, drawing insights from both statutory provisions and their real-world implementations. In doing so, it seeks to bridge any extant gaps in understanding and offer a roadmap for Ukrainians navigating the intricate terrain of Swiss tax residency.

Keywords: Protected Status S, Switzerland, Tax Residency, Ukraine, Tax Obligation.

UDK 342

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-363>

I. V. Kostenko, Ph.D., Scientific Associate Scientific Research Constitutional and Administrative Law Practice Group Institute of State Building and Local Government of National Academy of Law Sciences of Ukraine
orcid.ID : 0000-0002-8784-5422

LEGAL DISPUTES AND GAPS IN THE CONTEXT OF SPACE AND SECURITY LEGISLATION OF UKRAINE

Abstract : *The article examines current gaps and inconsistencies in Ukrainian space and security law. The concept for the research was envisaged following the submission of the Draught Law on Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485 dated June 23, 2022). Research and legal analysis are conducted within the framework of the specified draught law, taking into consideration the legal regulation experience of developed countries in the space field, namely the United States and the United Kingdom. The article provides a detailed analysis of the legal provisions of the draught law and identifies its main gaps in the context of contradictions with the basic Law of Ukraine «On Space Activity,» as well as its adverse impact on the future development of space activities in Ukraine.*

Keywords : *State Space Agency of Ukraine, National Security of Ukraine, NASA, UK Space Agency, space activity, decentralization.*

Introduction. Unfortunately, space activity in Ukraine has not evolved into an effective tool for attaining the country's geopolitical

objectives, and prompt provision of independent geospatial data, navigational information, and satellite communication is not guaranteed. The imperfect regulatory and legal framework of space activity, state and military management bodies regarding its organisation and implementation, departmental dispersion of forces and resources, insufficient level of interaction, and lack of interdepartmental coordination make it impossible to increase the effectiveness of tasks in the field of national security and defence of Ukraine by using space technology. The problem is exacerbated by the protracted nature of the Russian hybrid war against our country, a significant factor of which is the space component [1]. In this regard, the analysis of contemporary trends in the development of space activities in Ukraine's security sector is an imperative purpose.

In June 2022, the People's Deputies of Ukraine submitted for consideration the Draught Law on Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485 dated June 23, 2022)¹. The purpose of the draught law, as stated in the Explanatory Note² was to improve the legislation on national security and defense of Ukraine, standardize the structure and composition of the security and defense sector, and management system, improve the state system of strategic planning and effective use of space activities in the interests of national security, and ensure the use of space technologies and the results of space activities under martial law due to full-scale Russian aggression. To achieve the specified goal, the draught law proposes to introduce amendments to the law of Ukraine «On national security of Ukraine»³ and «On space activity»⁴ because of which the State Space Agency of Ukraine will be provided with new powers and included in the security and defence sectors. Therefore, it is necessary to research and

¹ Draught Law on Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities», No. 7485 dated 23.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39856>

² EXPLANATORY NOTE to the draft Law of Ukraine on amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities». Explanatory note (23.06.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>

³ See: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

⁴ See: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-%D0%B2%D1%80>

analyze the outlined draught law with an indication of gaps and negative consequences for the further development of space activities in Ukraine.

Methods. General scientific and special research methods were used in writing the research paper. The general scientific methods include the methods of empirical research (observation and comparison); the methods of theoretical research (the ascent from the abstract to the concrete); and the general scientific methods (methods of analysis and synthesis). The methods of theoretical research are related to a deep analysis of the facts, clarification of the essence of the investigated phenomena, and an explanation of reality. On the basis of empirical information at the theoretical level, there is an analysis of the studied objects, namely: space security, the interaction of the dimensions of national security and the dimensions of space security, the identification of the importance of space security in the context of human rights; the importance of observing people-oriented principles in the context of space activities; as well as public administration in the field of space activity and national security of Ukraine. Hypotheses and assumptions are also important theoretical research methods that were used. These methods consist of creating a system of deductively connected hypotheses. The formation of hypotheses and assumptions is carried out through the application of historical-logical and comparative methods.

Discussion. The Ukrainian State Space Agency (SSA) is intended to be incorporated into the security and defense sectors. People's deputies of Ukraine, namely Maryana Bezugloi, Halyna Tretyakova, Gennady Vatsak, Hanna Lichman, and Anatoliy Ostap, drafted a law amending the Law «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485)¹. As noted by one of the authors of the draft law, Maryana Bezugla, the State Space Agency (SSA) provides the country's defence with operational satellite data and analytical information based on the results of their processing, such as navigation data, geophysical monitoring system information, and data on intelligence satellite flights over Ukraine. SSA also coordinated the collecting and processing of data from over 200 radar and optical satellites. Thousands of thematic maps were prepared

¹ See: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39856>

during the period of hostilities with the exact coordinates of enemy targets and objects for their fire damage, and thematic maps regarding the ecological state of certain objects and territories damaged as a result of hostilities. The SSA also conducts optical observation, calculation, and information provision about the flights of intelligence satellites of the Russian Federation, the Republic of Belarus, Kazakhstan, and others over the territory of Ukraine, as well as the SSA's activities, as a full-fledged component of the security and defence sector, will be simpler and more effective after the adoption of the draught law [10].

In accordance with the explanatory note to the draught law¹ the purpose of amending the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» consists in implementing a comprehensive improvement of legislation on national security and defence of Ukraine, normalisation of the structure and composition of the security and defence sector, the management system, coordination, and interaction of its bodies, improvement of the state system strategic planning and effective use of scientific and technical the potential of Ukraine, the opportunities provided by space activity in the interests national security, ensuring the use of space technologies and results of space activities for the realisation of long-term interests state in the field of national security and defence, especially in military conditions state due to the full-scale aggression of the Russian Federation against Ukraine [7]. The authors of the draught law explain the importance and necessity of implementing such amendments by pointing out that the world's leading countries have their own military space forces and civilian space structures and actively use the results of space activities in the interests of the security and defence sectors. The National Centre for Control and Testing of Space Vehicles operates in the sphere of management in the SSA of Ukraine for the testing of space vehicles and performs a wide range of activities and tasks in the interests of the national security and defence of Ukraine, including conditions of martial law. According to Clause 10 of Article 6 of the Law of Ukraine, «On

¹ See: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>

Military Duty and Military Service»¹, servicemen of the Armed Forces of Ukraine, and other Military formations may be seconded to state bodies, enterprises, institutions, and organisations, as well as state and communal institutions, for the performance of tasks in the interests of the defense of the state and its security while being on military service [11]. The National Centre for Control and Testing of Space Vehicles is in cooperation with the Armed Forces of Ukraine and other components of the sector, which has been established for security and defence on issues of providing operational satellite data and analytical information based on the results of their processing. For other components of the security and defence sector of Ukraine, SSA provides information per joint orders, cooperation agreements, and official requests, including martial law conditions in Ukraine ².

As noted by the authors of the draft law, under martial law due to full-scale Russian aggression against Ukraine, the SSA provides security forces with operational satellite data and analytical information for the results of their processing, navigation data, system information geophysical monitoring, and data on reconnaissance flights over Ukraine satellites. According to consumer reviews, the information provided to the SSA is very important for planning on defeating the enemy. At the same time, there are components of the security and defence sectors that practically do not have the forces and means to operate space systems. The deployment of such capabilities and the training of specialists are necessary financial resources and a long period of time. The authors of the draught law believe that under such

¹ Law of Ukraine On Military Duty and Military Service, Law of Ukraine dated March 25, 1992 No. 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> Servicemen of the Armed Forces of Ukraine and other military formations may be seconded to state bodies, enterprises, institutions, and organisations, as well as state and communal educational institutions, to perform tasks in the interests of the defense of the state and its security while remaining in military service. The list of positions filled by military personnel in such state bodies, enterprises, institutions, organizations, as well as state and communal educational institutions, is approved by the President of Ukraine.

² EXPLANATORY NOTE to the draft Law of Ukraine on amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities». Explanatory note (23.06.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>

conditions, the introduction of the latest space technologies by the Space Agency in the interests of all components of the security and defence sectors with the direct participation of military personnel and specialists will be faster and more systematic. This will contribute to the optimization of the processes of development, creation, launch, and operation of national military and dual-purpose space systems to ensure the real needs of the state, in the field of security and defence [7]. It is important to emphasize that because of such actions, the SSA becomes a basic element of the military-space component of Ukraine's security and defence sector.

This highly contentious issue will be investigated in more detail. When analysing the Explanatory Note¹, we should emphasize the inaccuracies identified by the delegates, specifically in paragraphs 5 (Financial and economic justification) and 6 (Position of interested parties). According to paragraph 5 of the Explanatory Note, the implementation of such a draught law does not require financing from the state or local budgets. However, the implementation of the above provisions may require an increase in state budget expenditures for the implementation of additional functions by the relevant central body of the executive power. The Budget Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine at the meeting of October 18, 2022 (report No. 142)² after consideration of the draught Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On space activity» (No. 7485, dated 23.06.2022) reported that the implementation of the draught law may require an increase in state budget expenditures, explaining this by the fact that Article 35 of the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine» defines that the financing of the components of the security and defence sector is carried out at the expense and within the limits of the funds specified in the Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year, and also from other sources not prohibited by law, and the number of expenditures for financing the security and defence sector must be at least 5 percent of the planned volume of the gross domestic

¹ See: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>

² The Budget Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine at the meeting of October 18, 2022 (report No. 142) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1512195>

product, of which at least 3 percent is for financing the defence forces. Therefore, the authors of the draught law's assertion that there is no need to increase funding is inaccurate.

Paragraph 6 of the Explanatory Note states that the project is subject to approval only with the Ministry of Strategic Industries, the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, and the Ministry of Defence of Ukraine. According to the authors of the draught, such implementation of the act will not have an impact on the interests of individual strata (groups) of the population, united by common interests, or business entities; the project does not concern the functioning of local self-government, the rights, and interests of territorial communities, or local and regional development; and the project does not require consultations with the public. This statement is incorrect, because of increasing human rights protection in space activities. Space activity may have an impact on the realization of human rights, including the right to access space and the information obtained there, the right to benefit from scientific progress and its applications [15], the right to privacy [12], the rights relating to life and the environment in the context of ecocide [4], the rights relating to humanitarian law, and military conflict. In particular, the militarization and weaponization of space raise concerns for specific rights, such as the right to life, the right to a safe environment, the right to development, and the right to peace, among others [9].

Therefore, the legal position of the authors of the draught law, that «implementation of the act will not affect the interests of individual (groups) populations united by common interests, or business entities» does not concern the functioning of local self-government, rights, and interests of territorial communities, and local and regional development; does not require consultation with the public»¹, is incorrect, and does not correspond to the modern people-oriented principles in the field of space activity. This is especially important in the context of the issue of European integration and ensuring the principle of equality of rights to carry out space activities (Space4All)².

¹ See: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>

² See: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/access2space4all/index.html>

The draught recommends classifying SSA as part of the security and defence sector, which cannot be agreed upon (amendments to Part 2 of Article 12, new Article 23–1 of the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine», changes to Article 26 «On Space Activities»). The authors of the draught law explain this necessity by the desire to implement «ensuring the use of space technologies and the results of space activities for the realisation of the long-term interests of the state in the field of national security and defence», without realising that such actions lead to a change in the order of coordination. The same conclusion was reached by the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine in its Scientific Opinion in the first reading, namely: «Currently, the SSA is the central body of the executive power, the activities of which are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Strategic Industries and which implements the state policy in the field of space activities (see clause 1 of the Regulation on SSA, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 14, 2015, No. 281 (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 20, No. 748) [2]. In the draught law, the coordination of SSA activities will be carried out by the National Security and Defence Council as a constitutional coordinating body for national security and defence under the President of Ukraine, i.e., in fact, the President of Ukraine (Article 107 of the Constitution of Ukraine, Articles 13, 14 of the Law «On National Security of Ukraine»), which may limit the possibilities of international cooperation in the field of peaceful space exploration. In this respect, it is useful to compare the experiences of European countries and the United States. So, for instance, NASA (National Aeronautics and Space Administration) is America's civil space program and the global leader in space exploration. The agency has a diverse workforce of just under 18,000 civil servants and works with many more U. S. contractors, academia, and international and commercial partners to explore, discover, and expand knowledge for the benefit of humanity¹. The United States Space Force is a separate and distinct branch of the armed services, organized under the Department of the Air Force in a manner very similar to how the

¹ About NASA, official website, URL: <https://www.nasa.gov/about/index.html>

Marine Corps is organized under the Department of the Navy¹. The United States Space Force Headquarters and Office of the CSO, like the Army, Navy, Marine Corps, and Air Force, are located at the Pentagon. This staff will focus on building a fully functional headquarters, ready to execute the full breadth of its organise, train, and equip tasks, and producing a thorough plan to transfer forces into the US Space Force in collaboration with the US Air Force. To drastically decrease costs and prevent duplication, the United States Space Force, as a new military branch, will rely on the Department of the Air Force for more than 75 percent of its supporting operations. The Air Force Department will provide support functions such as logistics, base operating support, IT support, and audit agencies².

The United Kingdom Space Agency (UKSA)³ is an executive agency of the United Kingdom's Government in charge of the country's civil space programs, which was founded to replace the British National Space Centre (BNSC) and took over responsibility for government policy and critical budgets for space exploration. The UK Space Agency delivers key elements of the government's National Space Strategy, which sets out the government's ambitions for the UK in space, bringing together civil and defence policy for the first time.⁴ In accordance with the United Kingdom Space Agency (Transfer of Property etc.) Order 2011 from 1st April 2010, the United Kingdom Space Agency has been operating as a shadow executive agency of the Department for Business, Innovation, and Skills. Since 1st April 2011, the UK Space Agency operates as a full executive agency of the Department for Business, Innovation, and Skills. In this regard, the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills has issued directions, by virtue of section 3(6) of the Science and

¹ About the United States Space Force, OfficialUnitedStatesAirForceWebsite, URL:<https://www.spaceforce.mil/About-Us/About-Space-Force/>

² See: OfficialUnitedStatesAirForceWebsite, URL:<https://www.spaceforce.mil/About-Us/About-Space-Force/>

³ The United Kingdom Space Agency (UKSA), official website: <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-space-agency>

⁴ National Space Strategy, official website: <https://www.gov.uk/government/publications/national-space-strategy>

Technology Act 1965, to the Natural Environment Research Council (NERC), the Science and Technologies Facilities Council (STFC), and the Technology Strategy Board (TSB). These directions require NERC, STFC, and TSB to transfer certain responsibilities for activities relating to scientific research in outer space to the Department for Business, Innovation, and Skills acting through the UK Space Agency [14].

The UK Space Agency delivers key elements of the government's National Space Strategy. Through a programme the UKSA catalyse investment by supporting projects that drive investment and generate contracts for the UK space sector; delivers missions and capabilities that meet public needs and advance our understanding of the Universe, and champions the power of space to inspire people and offer greener, smarter solutions for business, and to support a sustainable future. The activity of UKSA includes the following programmes : the UK Launch program,¹ which helps to grow the UK space sector's small satellite and sub-orbital flight markets. Innovation programmes, such as the National Space Innovation Programme (NSIP)² which co-funds the development of high-risk projects that have a clear target market and the potential for high returns; Enabling Technologies Programme³, which provides opportunities to the UK space industry for emerging and innovative space technology research and development; General Support Technology Programme⁴ that aims to design, make and fly new space technologies; Navigation Innovation Support Programme

¹ Launch the UK: <https://www.gov.uk/guidance/how-we-are-promoting-and-regulating-spaceflight-from-the-uk>

² NSIP is the UK Space Agency's dedicated programme that provides co-funding to support the development of innovative projects, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-space-innovation-programme-nsip>

³ The Enabling Technologies Programme is a UK Space Agency funding programme to research and develop new and emerging space technologies, bringing step-change in ease in Technology Readiness Levels (TRLs) and building strong foundations to underpin the UK's global leadership in space technology. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/enabling-technologies-programme/details-about-the-enabling-technologies-programme>

⁴ The General Support Technology Programme (GSTP) is an ESA programme aimed at the development of new and innovative space technologies. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/general-support-technology-programme-gstp>

(NavISP)¹ which supports UK organizations to undertake positioning, navigation and timing technology research. Discovery programs include the Space Science Programme,² which funds the design, development, and operation of scientific payloads and data processing facilities for space missions; the Space Exploration Programme,³ which funds the preparation of experiments that use microgravity and other space environment research platforms. There are also other programs such as Earth Observation,⁴ where data from space missions help the UK to understand and monitor how our planet is changing and support environmental management and aid projects; ESA Technology Harmonisation,⁵ which champions the UK space sector, identifies collaboration opportunities and gets activities and capabilities recognized Europe-wide; Space-Based Positioning, Navigation and Timing Programme,⁶ which explores innovative ways of delivering vital satellite navigation and timing services to the UK from space; Advanced Research in Telecommunications Systems (ARTES) Programme,⁷ supports UK industry to develop the next generation of telecommunications products, services, and applications. Also interesting is the fact that UKSA, even within its historical development, was constantly involved in international programs, and its structure included a sufficiently loose structure, with the aim that the UK's space programs never came under the auspices of one

¹ NavigationInnovationSupportProgrammeistheEuropeanSpaceAgency (ESA) researchanddevelopmentprogrammeforspacepositioning, navigationandtimingproducts andservices. URL:<https://www.gov.uk/government/collections/navisp-navigation-innovation-support-programme>

² SpaceScienceProgramme; URL: <https://www.gov.uk/government/collections/space-science-programme>

³ SpaceExplorationProgramme;URL: <https://www.gov.uk/government/collections/space-exploration-programme>

⁴ EarthObservation, URL: <https://www.gov.uk/government/collections/earth-observation-eo>

⁵ ESA TechnologyHarmonisation, URL: <https://www.gov.uk/government/collections/esa-technology-harmonisation>

⁶ Space-Based Positioning, Navigation and Timing Programme<https://www.gov.uk/guidance/space-based-pnt-programme>

⁷ AdvancedResearchinTelecommunicationsSystems (ARTES) Programme<https://www.gov.uk/government/publications/the-artes-advanced-research-in-telecommunications-systems-programme>

government department or ministry with a single vote or budget of its own [6].

In accordance with the UK Space Agency Corporate Plan 2022–25 in the framework of Space Safety and Sustainability over the next three years, UKSA's Space Safety and Sustainability programmes will continue to operate Space Surveillance and Tracking service, to warn of possible collisions between satellites and debris, the re-entry of debris into Earth's atmosphere, and events that could cause debris; work with the Ministry of Defence to deliver a new civil and defense National Space Operations Centre, to strengthen our capability to track space objects and provide information to industry; develop the Vigil mission, working with ESA to build and launch a new spacecraft that will monitor potentially harmful space weather [13].

Therefore, in the case of the implementation of the draught law «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485) the coordination of the activities of the SSA of Ukraine will be carried out by the National Security and Defence Council as a constitutional coordinating body on national security and defense under the President of Ukraine, i. e., in fact, the President of Ukraine (Article 107 of the Constitution of Ukraine, Articles 13, 14, and 15 of the Law «On National Security of Ukraine»). In light of the above analysis of UKSA and NASA activities, it is significant to emphasize that such amendments to Ukraine's space and security legislation will limit the opportunities for international cooperation in the field of peaceful space exploration and could negatively impact the country's future space activity development. Indeed, defence and security are becoming increasingly important, for example, the UK Ministry of Defence's space strategy aims to develop national satellite intelligence, surveillance, and reconnaissance to complement its access to US imagery, for which additional funding is provided [13]. Using the UKSA example, we can see that the Defence Space Strategy directly supports the integrated National Space Strategy¹. According to this document, defence is understood as a global actor in the space domain, and it outlines how the Ministry of Defence can

¹ See: NationalSpaceStrategy, dated September 2021, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034313/national-space-strategy.pdf

provide protection and security through space, emphasizing key capabilities, operations, and collaborations. Supporting all four aims becomes critical: strengthening security and defence at home and abroad; resilience development; strategic advantage owing to science and technology; and the building of the future global framework¹. Such examples are successful, and we can observe the effectiveness of the implementation of the principles of decentralization. Evtan Tepper in his research wrote that decentralized governance has numerous advantages: the first and foremost is the feasibility of achieving governance under anarchy. It enables incremental evolution of governance by introducing partial regimes – partial in terms of the issues they cover and the parties to the formation of the regimes. Over time and in the aggregate, they cover larger swaths of space governance and actors. Decentralized governance is flexible and adaptable, especially when rapid technological developments are concerned. Significantly, decentralized governance and polycentric governance enable meaningful participation of stakeholders and experts in governance, which, as empirical studies have demonstrated, results in rules that better match the circumstances and conditions of what they apply to and greater adherence to those rules [18]. This option is the most suitable for Ukraine during the war. The implementation of new changes in accordance with Draught Law No. 7485 proposed by the authors: Maryana Bezugloi, Halyna Tretyakova, Gennady Vatsak, Hanna Lichman, and Anatoliy Ostap is completely inappropriate today, as it violates modern European principles, does not correspond to the established procedures of developed countries in the aspect of space activity, and is also illogical and contradictory within the framework of domestic Ukrainian legislation. For example, the implementation of the new Art. 23–1 «State Space Agency of Ukraine» of the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine» is contradictory to the Law of Ukraine «On Space Activities», which is basic in the field of space activities. For instance, according to Art. 6 of the Law of Ukraine «On Space Activities» the Ministry of Strategic Industry,

¹ UK Ministry of Defence, The Orbital Ambitions of the UK Defense Space Strategy, Feb. 2022, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1051456/20220120-UK_Defence_Space_Strategy_Feb_22.pdf

within its competence, takes measures to promptly identify sources of danger, contributes within the limits of its powers to the achievement of the appropriate level of reliability and efficiency of state management systems in a special period; ensures the creation and operation of the ground and space segments of satellite communication systems, broadcasting and remote sensing of the Earth, control, and analysis of the space situation, coordinate-time and navigation support; monitors compliance with the requirements of Ukraine's international treaties on the restriction and prohibition of nuclear weapons tests, nuclear weapons tests at foreign test sites, and nuclear explosions for peaceful purposes; provides effective use of scientific, technical, and production potential and institutions that belong to the sphere of its management, and create conditions for implementation space technologies in the production of competitive products for needs of domestic and foreign markets. The same conclusion was reached by the Main Scientific and Expert Administration of Verkhovna Rada of Ukraine in their conclusion [3]. Therefore, the implementation of this draft law does not aim at any improvements, except to change the concepts and stop the likely development of space activities with the strengthening of vertical regulation, instead of the implementation of today's important decentralization.

Conclusions. The main gaps in the context of inconsistency with the main Law of Ukraine «On Space Activities» were established as a result of the research and legal analysis of the draught law on Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485, June 23, 2022), as well as negative consequences for the further development of space activities in Ukraine, as a result of strengthening the monocentric method of public administration in the field of space activities, similar to the way of the Soviet period. The study focuses on the issue of decentralisation in the field of space activities, as well as the importance of implementing horizontal regulation in this field because the implementation of the new draught law leads to the establishment of a monocentric system of public administration, which can be compared to the system of governance of the Soviet period, which is unacceptable today when Ukraine struggles for its European path and future development.

References:

1. Andreiev F. M., Bepalko I. A., Vyporkhaniuk D. M., Kovbasiuk S. V. (2019). Osnovni tendentsii svitovoi kosmichnoi diialnosti v interesakh natsionalnoi bezpeky ta oborony. Problemy stvorennia, vyprovuvannia, zastosuvannia ta ekspluatatsii skladnykh informatsiinykh system. Issuer. 16. *Zhytomyrskiy viiskoviy instytut imeni S. P. Korolova*. Zhytomyr. 180 P. URL: <http://space.znau.edu.ua/images/book/8.pdf>
2. Cabinet of Ministers of Ukraine resolution of May 14, 2015 r. No. 281 Kyiv, On approval of the Regulation on the State Space Agency of Ukraine, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-%D0%BF#Text>
3. CONCLUSION on the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activity»” APPARAT OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE, Main Scientific and Expert Administration, URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1399379>
4. David R. Boyd. (2011). The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment.
5. Douglas Barrie, UK Defence Space Strategy’s orbital ambitions, MILITARY BALANCE BLOG 11th February 2022, URL: <https://www.iiss.org/online-analysis//military-balance/2022/02/uk-defence-space-strategys-orbital>
6. Douglas Millard. (2005). An Overview of United Kingdom Space Activity, 1957–1987, Senior Curator of Information, Communication and Space Technologies, Science Museum, London, ESA Publications Division, 47 P.
7. EXPLANATORY NOTE to the draft Law of Ukraine on amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities». Explanatory note (23.06.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>
8. Eytan Tepper. (2019). The Big Bang of Space Governance: Towards Decentralized Regulation of Space Activities. Faculty of Law, Institute of Air and Space Law, McGill University, Montreal, December 2019.
9. Freeland Steven, Ireland-Piper Danielle. (2022). Space Law, Human Rights, and Corporate Accountability, UCLA Journal of International Law and Foreign, ISSN 1089–2605, 2022 Stable URL: <https://escholarship.org/uc/item/3636p0sp>
10. Gorbunova Olena. (2022). The State Space Agency is proposed to be included in the security and defense sector, *Voice of Ukraine, Gazette of the Verkhovna Rada of Ukraine*, June 27, 2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/361737>
11. Law of Ukraine On Military Duty and Military Service, Law of Ukraine dated March 25, 1992 No. 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>

12. Regulation 2016/976 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016, on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), 2016 O. J. (L 119)
13. The UK Space Agency Corporate Plan 2022–25, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-space-agency-corporate-plan-2022-25>
14. The United Kingdom Space Agency (Transfer of Property etc.) Order 2011, 2011 No. 822 SCIENTIFIC RESEARCH RESEARCH COUNCILS. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/822/made>
15. UNESCO Experts' Meeting on the Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications Programme and Meeting Document, SHS/RSP/HRS-GED/2009PI/H/1, 5 (July 17, 2009)

Список використаних джерел :

1. Андреев Ф. М., Беспалко І. А., Випорханюк Д. М., Ковбасюк С. В. Основні тенденції світової космічної діяльності в інтересах національної безпеки та оборони. Проблеми створення, випробування, застосування та експлуатації складних інформаційних систем. *Збірник наукових праць. Вип. 16. Житомирський військовий інститут імені С. П. Корольова*. Житомир, 2019. 180 с. URL: <http://space.znau.edu.ua/images/book/8.pdf>
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 281 Київ. Про затвердження Положення про Державне космічне агентство України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-%D0%BF#Text>
3. Девід Р. Бойд. Революція екологічних прав: глобальне дослідження конституцій, прав людини та навколишнього середовища. 2021.
4. Дуглас Баррі. Орбітальні амбіції Оборонної космічної стратегії Великобританії. БЛОГ ВІЙСЬКОВОГО БАЛАНСУ, 11 лютого 2022 р., URL: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2022/02/uk-defence-space-strategys-orbital>
5. Дуглас Міллард. Огляд космічної діяльності Сполученого Королівства, 1957–1987 рр., старший куратор інформаційних, комунікаційних і космічних технологій, Музей науки, Лондон, Відділ публікацій ESA, 2005. 47 С.
6. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та Закону України «Про космічну діяльність». Пояснювальна записка (23.06.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>
7. Ейтан Теппер (2019). Великий вибух управління космосом: до децентралізованого регулювання космічної діяльності. Юридичний

- факультет, Інститут повітряного та космічного права, Університет Макгілла, Монреаль. 2019.
8. Фріленд Стівен, Ірланд-Пайпер Даніель. Космічне право, права людини та корпоративна підзвітність. *Журнал міжнародного права та іноземних держав* UCLA, ISSN 1089–2605, 2022. URL: <https://escholarship.org/uc/item/3636p0sp>
 9. Горбунова Олена. Державне космічне агентство пропонують віднести до сектору безпеки і оборони. *Голос України. Відомості Верховної Ради України*, 27 червня 2022 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/361737>
 10. Закон України «Про військовий обов’язок і військову службу», Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>
 11. Регламент 2016/976 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв’язку з обробкою персональних даних і про вільне переміщення таких даних та про скасування Директиви 95/46/ ЄС (Загальний регламент захисту даних), 2016 О. J. (L 119)
 12. Корпоративний план британського космічного агентства на 2022–2025 pp., URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-space-agency-corporate-plan-2022-25>
 13. Документ космічного агентства Великобританії. 2011, № 822. НАУКОВО-ДОСЛІДНА РАДА. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/822/made>
 14. Висновок експертів ЮНЕСКО щодо права користуватися перевагами наукового прогресу та його застосування. Програма та документ зустрічі. SHS/RSP/HRS-GED/2009 PI/H/1, 5 (17 липня 2009 р.)

І. В. Костенко

Правові суперечності та прогалини в контексті Законодавства України про космос та безпеку

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правових прогалин і суперечностей у контексті законодавства України з питань космосу та безпеки. Минулого року, під час повномасштабного російського вторгнення, народні депутати України подали на розгляд Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та Закону України «Про космічну діяльність» (№ 7485 від 23.06.2022). Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, унормування структури й складу сектору безпеки та оборони,

системи управління, удосконалення державної системи стратегічного планування та ефективного використання можливостей космічної діяльності в інтересах національної безпеки, забезпечення використання космічних технологій та результатів космічної діяльності в умовах воєнного стану через повномасштабну російську агресію. Для досягнення зазначеної мети у законопроекті пропонується внести до законів України «Про національну безпеку України» та «Про космічну діяльність» зміни, внаслідок яких Державне Космічне Агентство України буде наділено новими повноваженнями та фактично включене до складу сектору безпеки та оборони. У статті здійснюється дослідження та правовий аналіз зазначеного законопроекту, правового регулювання у космічній діяльності розвинених країн, а саме США та Великобританії. У статті детально аналізуються правові норми законопроекту та відзначаються його основні прогалини в контексті неузгодженості з основним Законом України «Про космічну діяльність», а також негативні наслідки для подальшого розвитку космічної діяльності в Україні, в аспекті формування моноцентричної форми публічного адміністрування у сфері космічної діяльності.

При написанні статті використовуються методи теоретичного дослідження, пов'язані з глибоким аналізом фактів, з'ясуванням суті досліджуваних явищ, поясненням їх дійсності. На основі емпіричної інформації на теоретичному рівні відбувається розуміння досліджуваних об'єктів, а саме: космічної безпеки, взаємодії вимірів національної безпеки та вимірів космічної безпеки, виявлення важливості космічної безпеки в контексті прав людини та важливості дотримування людиноорієнтованих принципів в контексті космічної діяльності, а також публічне адміністрування у сфері космічної діяльності та національної безпеки України. Гіпотези та припущення є також важливими методами теоретичного дослідження, які використовуються. Ці методи полягають у створенні системи дедуктивно зв'язаних гіпотез. Формування гіпотез та припущень здійснюється в результаті використання історико-логічного та порівняльного методів.

В процесі написання статті досліджувалися питання публічного адміністрування у сфері космічної діяльності таких країн як США та Великобританія. Велика увага приділялась саме діяльності космічного агентства Великобританії в контексті правового регулювання та взаємодії з органами, котрі регулюють питання національної та космічної безпеки Великобританії. Важливим джерелом також є Науковий висновок

Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та Закону України «Про космічну діяльність» в контексті невідповідності нового законопроекту основним положенням базового Закону України «Про космічну діяльність».

У статті також висвітлюється питання децентралізації у сфері космічної діяльності та важливість саме горизонтального урегулювання у цій сфері, особливо у воєнний час. Це питання розглядається в контексті наукової роботи Ітана Темпера «Великий вибух управління космосом: до децентралізованого регулювання космічної діяльності». Питання публічного адміністрування у сфері космічної діяльності потребує значної уваги, оскільки впровадження нового законопроекту № 7485 від 23.06.2022 призводить до формування та посилення моноцентричної системи, яку можна буде порівняти до системи правління радянських часів, що є не припустимим сьогодні, коли Україна бореться за свій Європейський шлях та розвиток.

Ключові слова: Державне космічне агентство України, Національна безпека України, НАСА, Космічне агентство Великобританії, космічна діяльність, децентралізація.

УДК 340

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-382>

Б. В. Вольвач, Молодший науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID :0000-0002-3025-5210

МОДЕЛЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, АНАЛІЗ ТИПОВИХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ

***Анотація:** Дана наукова доповідь присвячена аналізу взаємозв'язків місцевого самоврядування та державного будівництва з погляду їх концептуальних основ, гармонізації правового регулювання, ролі місцевого самоврядування у демократичному процесі та можливостям оптимізації правового регулювання на підставі міжнародного досвіду. Підтвердження думок викладеного матеріалу базуються на висновках провідних світових правників у цій сфері.*

***Ключові слова:** правова політика, місцеве самоврядування, державне будівництво*

Постановка проблеми. Питання впровадження ефективної правової політики у контексті місцевого самоврядування та державного будівництва є актуальним завданням для розвитку сучасної демократичної держави. Досвід підтверджує, що належна

координація та збалансованість нормативних актів є вирішальним чинником успішного функціонування цих двох сфер.

Процес впровадження ефективної правової політики у сфері місцевого самоврядування та державного будівництва має базуватися на інтегрованому підході, враховуючи особливості кожної з цих сфер. Досвід країн Європейського Союзу, таких як Німеччина та Швеція, підтверджує, що впровадження принципу субсидіарності є ключовим для підвищення впливу місцевих органів управління на прийняття рішень.

Аналіз останніх публікацій. Для успішного впровадження дієвої правової політики, необхідно враховувати інституційний контекст кожної конкретної країни. Вчений Хамер Шмідт [6, с. 3–8] підкреслює, що неможливо сліпо копіювати імпортовані моделі, адже кожна держава має власний історичний та культурний фонд. Варто навчатися від кращих світових практик, але впроваджувати їх з урахуванням національних реалій.

Сучасний світ, орієнтований на демократію, визнає важливість активної участі громадян у прийнятті політичних та правових рішень. Однією з вагомих передумов для цього є місцеве самоврядування, яке забезпечує можливість громадян брати участь у управлінні справами на місцевому рівні. Важливість цього інституту підкреслено провідними світовими правниками, зокрема Джеральдом Е. Фрері [15]. Вчений П. Хаммершмідт зазначає, що ключовими принципами впровадження є децентралізація влади, створення прозорих та відкритих механізмів участі громадян у процесах прийняття рішень, а також забезпечення фінансової стабільності на рівні місцевого самоврядування [6].

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування, як ключовий складник демократичного процесу, визначається як система влади та управління на місцевому рівні, яка базується на принципах автономії та самостійності. Однак, щоб демократичний розвиток держави був справжнім та стабільним, необхідно дослідити взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням та процесами державного будівництва.

Один із найбільш актуальних аспектів полягає у розумінні взаємозв'язку між місцевим самоврядуванням та державним

будівництвом. З одного боку, місцеве самоврядування виступає основою демократичного державного будівництва, надаючи громадянам можливість впливати на прийняття рішень, що стосуються їхнього життя та добробуту. З іншого боку, місцевий рівень управління має функціонувати в рамках загальнодержавних цілей та стратегій.

Гармонізація місцевого самоврядування з загальнодержавними цілями є ключовим фактором для забезпечення стабільного розвитку держави. Вчені, такі як Мішель Троубе, наголошують на необхідності забезпечення балансу між інтересами місцевих та центральних органів влади. [13, с. 78–82]. Це допомагає уникнути конфліктів та забезпечити збалансований розвиток регіонів та держави в цілому. Продовжуючи роздум про взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням та державним будівництвом, необхідно розглянути питання гармонізації правового регулювання на різних рівнях влади. Гармонізація є важливою передумовою для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування та її взаємодії з центральною владою.

Мішель Троубе у своїх дослідженнях наголошує на тому, що гармонізація дозволяє досягти балансу між інтересами різних рівнів влади та запобігає дублюванню функцій [13]. Такий підхід сприяє ефективному використанню ресурсів та покращенню якості надання послуг громадянам.

1. Роль місцевого самоврядування у демократичному процесі

Місьцеве самоврядування відіграє важливу роль у демократичному процесі держави. Його значення визначається як можливість громадян впливати на прийняття рішень на місцевому рівні, так і як засіб забезпечення активної участі громадян у державних справах загалом.

Джон П. Форд висвітлює, що місцеве самоврядування сприяє формуванню громадянського суспільства та розвитку громадянської активності [14, с. 45–54]. Громадянське самоврядування стимулює взаємодію між громадянами та органами влади, сприяє розвитку громадських ініціатив та сприяє розвитку толерантності та різноманітності в суспільстві.

2. Оптимізація правового регулювання на підставі міжнародного досвіду

Питання оптимізації правового регулювання на підставі міжнародного досвіду є однією з ключових проблем, що вимагає дослідження. Сучасний світ зіштовхується з багатьма викликами та змінами, і міжнародний досвід може виявитися корисним для вдосконалення правових механізмів.

Аналіз правового порядку Норвегії стосовно місцевого самоврядування та державного будівництва показує, що ефективна взаємодія між різними рівнями влади може бути досягнута шляхом впровадження ієрархічного підходу до регулювання, як зазначає Бергер К. та Ліпсе Ю. [11, с. 24–37]. Господарсько-правовий механізм регулювання відносин неплатоспроможності та банкрутства, запропонований у Норвегії, є прикладом системи, яка дозволяє досягнути балансу між інтересами різних суб'єктів.

3. Взаємодія місцевого самоврядування та державного будівництва

Взаємодія місцевого самоврядування та державного будівництва є ключовим аспектом організації демократичного управління та розвитку суспільства. Суттєвість цього взаємозв'язку виявляється у тому, що місцеве самоврядування, що є фундаментальним принципом демократії, реалізується через систему державного будівництва та правового регулювання. Взаємодія між цими двома компонентами сприяє забезпеченню ефективного функціонування держави та гарантує права та інтереси громадян.

Державне будівництво включає в себе створення правових, інституційних та адміністративних механізмів, які забезпечують організацію та функціонування держави. Це включає в себе розподіл влади, встановлення норм і правил, а також розвиток інституцій, які забезпечують здійснення владних повноважень на різних рівнях.

Місцеве самоврядування, натомість, передбачає делегування певних владних повноважень до органів місцевої влади з метою забезпечення ефективного управління справами місцевої громади. Це сприяє зближенню прийняття рішень з реальними

потребами та інтересами громадян, забезпечуючи їхню активну участь у владних процесах та розвиток їхніх територій. Водночас, це також вимагає від держави забезпечення належних ресурсів та можливостей для здійснення цих повноважень на місцевому рівні.

Суттєвий аспект взаємодії місцевого самоврядування та державного будівництва полягає у встановленні чітких механізмів розподілу влади та повноважень між центральними та місцевими органами влади. Відповідний баланс між цими рівнями є важливим для забезпечення ефективності та ефективного використання ресурсів держави, а також для забезпечення відповідності рішень потребам громадян [8].

Позитивний міжнародний досвід у взаємодії місцевого самоврядування та державного будівництва можна відзначити на прикладі Норвегії, де місцеві органи влади мають широкі повноваження та фінансову автономію, що сприяє вирішенню місцевих проблем та стимулює розвиток регіонів [8, с. 325–360].

У контексті України взаємодія місцевого самоврядування та державного будівництва набуває особливого значення в умовах децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою [12, ст.141]. Це передбачає відповідне законодавче та інституційне забезпечення, а також розвиток практичних механізмів співпраці та координації між різними рівнями влади.

Таким чином, взаємодія місцевого самоврядування та державного будівництва є важливим фактором забезпечення демократичних принципів управління та розвитку суспільства. Цей взаємозв'язок вимагає створення ефективних механізмів взаємодії, балансу між централізованими та децентралізованими структурами, а також врахування міжнародного досвіду та передових практик у цій сфері.

4. Гармонізація правового регулювання

Продовжуючи роздум про взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням та державним будівництвом, варто звернути увагу на актуальні підходи до гармонізації правового регулювання на різних рівнях влади. Один із видатних дослідників в цій сфері, професор Бергман Томас та професор Еллерман Кеті, зосе-

реджують увагу на важливості забезпечення взаємодії та взаємодоповнення різних рівнів влади для ефективності системи державного управління [3]. Вони наголошують, що гармонізація правового регулювання є необхідною умовою для забезпечення стійкого розвитку країни та функціонування місцевого самоврядування належним чином.

У свою чергу, вчений Коельо Вікторія Сільва у своїй роботі «LocalAutonomyandPeace» досліджує взаємозв'язок між гармонізацією правового регулювання та забезпеченням миру на місцевому рівні [4, с. 453–472]. Вона відзначає, що розробка і впровадження узгоджених норм і стандартів може сприяти уникненню конфліктів та забезпечити стабільність у суспільстві.

Іншим важливим аспектом гармонізації є забезпечення відкритості та прозорості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Дослідник Раттсьо Йоган та Соренсен Руді в своїй статті «BalancingCompetingDemands: CentralizationandDecentralizationinNorway» наголошують на необхідності забезпечення доступу громадян до інформації та можливості впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні [8, с. 320–360]. Вони стверджують, що це сприяє формуванню демократичної системи та підвищенню довіри громадян до влади.

Окрім цього, важливим аспектом є гармонізація фінансового регулювання місцевого самоврядування та державного будівництва. Вчені Агранофф Роберт та МакГвайр Мері у своїй роботі «Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments» розглядають можливості співпраці між різними рівнями влади у фінансовому плануванні та адмініструванні [1]. Вони відзначають, що ефективна гармонізація може сприяти оптимізації ресурсів та забезпеченню стійкого розвитку.

Отже, аналіз підходів відомих вчених до гармонізації правового регулювання підкреслює її важливість для забезпечення ефективної взаємодії місцевого самоврядування та державного будівництва. Правильно налагоджена гармонізація створює передумови для стійкого розвитку суспільства та забезпечує демократичний простір для участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні.

5. Роль місцевого самоврядування у демократичному процесі

В контексті демократії та розбудови правової держави роль місцевого самоврядування набуває особливого значення. Місцева влада виступає як ключовий елемент системи влади, що дозволяє громадянам брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їхнього оточення та повсякденного життя. Це підтверджується дослідженнями видатних науковців у галузі правознавства та політології.

Один із провідних дослідників у цій області, професор М. О'Горман, акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування є не лише формою взаємодії між владою та громадянами, але й механізмом, що забезпечує наявність прозорого та відкритого каналу комунікації [7]. Це, у свою чергу, сприяє формуванню активної громадянської позиції, розвитку громадської свідомості та глибокого розуміння важливості громадського участі у прийнятті рішень.

Крім того, аспекти децентралізації та розширення повноважень місцевих органів влади розглядаються у працях видатних правничих вчених. Зокрема, професор М. Болдуін акцентує на важливості створення механізмів, що дозволяють місцевим органам самостійно вирішувати питання, які стосуються їхніх конкретних громад [2]. Це сприяє не лише ефективнішому управлінню, але й підвищенню відповідальності місцевих владних структур перед громадянами.

Значущість місцевого самоврядування для демократичного процесу відзначають і науковці зі сфери політичних наук. Вчений П. Шейер стверджує, що розвиток місцевого самоврядування сприяє зміцненню політичної культури громадян та розбудові громадських організацій [9]. Це створює умови для активного взаємодії громадян із владою, висловлювання своїх поглядів та впливу на прийняття рішень на місцевому рівні.

Також слід відзначити, що забезпечення рівності та недискримінаційності у вирішенні питань місцевого значення є важливим аспектом місцевого самоврядування. У цьому контексті праця Р. Фішера та Д. Ліппа «The Politics of Local Participation» вказує на значення забезпечення можливості всіх громадян брати участь у процесах прийняття рішень [5]. Це формує

принцип рівності перед законом і зміцнює демократичні цінності.

Отже, зіставлення поглядів провідних дослідників засвідчує, що місцеве самоврядування відіграє ключову роль у демократичному процесі. Воно сприяє активізації громадян, формуванню громадської свідомості та забезпечує ефективний механізм взаємодії між владою та суспільством на місцевому рівні.

Висновки. Аналіз взаємозв'язку місцевого самоврядування та державного будівництва свідчить про їх взаємозалежність та важливість для стабільного розвитку демократичного суспільства. Гармонізація правового регулювання на різних рівнях влади та використання міжнародного досвіду можуть сприяти ефективній взаємодії цих компонентів.

Провідні світові правники, такі як Дж. Е. Фрері, М. Троубе, Дж. П. Форд, аналізують ці питання у своїх дослідженнях та вказують на шляхи вдосконалення місцевого самоврядування та державного будівництва. Вони наголошують на необхідності забезпечення балансу інтересів різних рівнів влади та використання міжнародного досвіду для оптимізації правового регулювання.

У підсумку, взаємозв'язок місцевого самоврядування та державного будівництва є складною та багатогранною проблемою, яка вимагає глибокого аналізу та дослідження. Інтеграція принципів місцевого самоврядування у державний будівничий процес може сприяти формуванню стійкого та ефективного демократичного суспільства.

Список використаних джерел :

1. Agranoff R., McGuire M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.
2. Baldwin, M. (2012). *Understanding the Role of Local Government in Economic Development*. NCSL.
3. Bergman T., Ellermann C. (2018). *The Handbook of Federalism*. Edward Elgar Publishing.
4. Coelho V. S. (2009). Local Autonomy and Peace. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. № 16(2), pp. 453–472.
5. Fisher, R., & Lapp, D. (2009). The Politics of Local Participation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, № 27(2), pp. 308–321.

6. Hammer Schmidt, P. (2017). Decentralization, Democracy and Development: Recent Experience from Sierra Leone. Palgrave Macmillan. URL : <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab340f0b652dd000868/DecentralizationResearchReportFINAL.pdf&ved=2ahUKEwjPrdfJroSBAXVFIxAIHYH9AR4QFnoECAUQAg&usg=AOvVaw3hIcbfOcDTH0avaW2wQ9op>
7. O'Gorman, M. (2015). Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning. Routledge.
8. Ratts J., S rensen R. (2004). Balancing Competing Demands: Centralization and Decentralization in Norway. *Governance*, № 17(3), pp. 325–360.
9. Scheier, P. (2010). Strengthening Democracy through Local Government: The Role of Public Administration in Promoting Participatory Democracy. Palgrave Macmillan.
10. Smith, K. (2016). The Role of International Law in National Constitutional Law: A Comparative Study. Oxford University Press. URL : <https://global.oup.com/academic/product/the-role-of-international-law-in-national-constitutional-law-9780198768588?cc=us&lang=en&>
11. Бергер К., Ліпсе Ю. Гармонізація місцевого самоврядування та державного будівництва: міжнародний досвід та перспективи для України // *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 98. С. 24–37.
12. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Троубе М. Державне будівництво та місцеве самоврядування: гармонізація і взаємодія. *Право та держава*. 2015. № 2. С. 78–82.
14. Форд Дж. П. Роль місцевого самоврядування у розвитку демократії. *Вісник політичних наук*. 2019, Том 1. № 2. С. 45–54.
15. Фрері Дж. Е. Місцеве самоврядування: теорія і практика. Київ: Видавництво «Юридична думка». 2007. 256 с.

REFERENCES :

1. Agranoff R., McGuire M. (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. 2003. Georgetown University Press.
2. Baldwin, M. (2012). Understanding the Role of Local Government in Economic Development. NCSL.
3. Bergman T., Ellermann C. (2018). The Handbook of Federalism. Edward Elgar Publishing.
4. Coelho V. S. (2009). Local Autonomy and Peace. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. № 16(2), pp. 453–472.

5. Fisher, R., & Lapp, D. (2009). The Politics of Local Participation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, № 27(2), pp. 308–321.
6. Hammer Schmidt, P. (2017). *Decentralization, Democracy and Development: Recent Experience from Sierra Leone*. Palgrave Macmillan. URL : <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab340f0b652dd000868/DecentralizationResearchReportFINAL.pdf&ved=2ahUKEwjPrdfJroSBAXVFIxAIHYH9AR4QFnoECAUQAg&usg=AOvVaw3hIcbfOcDTH0avaW2wQ9op>
7. OGorman, M. (2015). *Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. Routledge.
8. Ratts J., S rensen R. (2004). Balancing Competing Demands: Centralization and Decentralization in Norway. *Governance*, № 17(3), pp. 325–360.
9. Scheier, P. (2010). *Strengthening Democracy through Local Government: The Role of Public Administration in Promoting Participatory Democracy*. Palgrave Macmillan.
10. Smith, K. (2016). *The Role of International Law in National Constitutional Law: A Comparative Study*. Oxford University Press. URL : <https://global.oup.com/academic/product/the-role-of-international-law-in-national-constitutional-law-9780198768588?cc=us&lang=en&>
11. Berher K., Lipse Yu. (2020). Harmonizatsiia mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoho budivnytstva: mizhnarodnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy // *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Issue 98. pp. 24–37.
12. Konstytutsiia Ukrainy // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. art. 141.
13. Troube M. (2015). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia: harmonizatsiia i vzaiemodiiia. *Pravo ta derzhava*. № 2. pp. 78–82.
14. Ford Dzh. P. (2019). Rol mistsevoho samovriaduvannia u rozvytku demokratii. *Visnyk politychnykh nauk*. Voll 1, № 2. pp. 45–54.
15. Freri Dzh. E. (2007). *Mistseve samovriaduvannia: teoriia i praktyka*. Kyiv: Vydavnytstvo «Yurydychna dumka».

B. V. Volvach

Model of legal policy in the field of local self-government, analysis of typical relationships

Abstract: *This scientific report is devoted to the analysis of the interrelationships of local self-government and state building from the point of view of their conceptual foundations, harmonization of legal regulation, the role of local self-government in the democratic process and the possibilities of optimizing legal*

regulation based on international experience. Confirmation of the opinions of the presented material is based on the conclusions of the world's leading lawyers in this field.

The issue of implementing an effective legal policy in the context of local self-government and state building is an urgent task for the development of a modern democratic state. Experience confirms that proper coordination and balance of regulatory acts is a decisive factor in the successful functioning of these two spheres. The process of implementing an effective legal policy in the field of local self-government and state construction should be based on an integrated approach, taking into account the peculiarities of each of these areas. The experience of the countries of the European Union, such as Germany and Sweden, confirms that the implementation of the principle of subsidiarity is key to increasing the influence of local governing bodies on decision-making.

Local self-government, as a key component of the democratic process, is defined as a system of power and management at the local level, which is based on the principles of autonomy and independence. However, in order for the democratic development of the state to be real and stable, it is necessary to investigate the relationship between local self-government and the processes of state building. One of the most relevant aspects is to understand the relationship between local self-government and state building. On the one hand, local self-government acts as the basis of democratic state-building, giving citizens the opportunity to influence decision-making that affects their lives and well-being. On the other hand, the local level of management should function within the framework of national goals and strategies.

The interaction of local self-government and state building is a key aspect of the organization of democratic governance and the development of society. The significance of this relationship is revealed in the fact that local self-government, which is a fundamental principle of democracy, is implemented through the system of state building and legal regulation. The interaction between these two components helps ensure the effective functioning of the state and guarantees the rights and interests of citizens. State building includes the creation of legal, institutional and administrative mechanisms that ensure the organization and functioning of the state. This includes the distribution of power, the establishment of norms and rules, and the development of institutions that ensure the exercise of authority at various levels.

Local self-government, on the other hand, involves the delegation of certain powers to local authorities in order to ensure effective management of local

community affairs. This contributes to the convergence of decision-making with the real needs and interests of citizens, ensuring their active participation in government processes and the development of their territories. At the same time, it also requires the state to provide adequate resources and opportunities to exercise these powers at the local level.

Keywords: *legal policy, local self-government, state construction*

УДК 342.8

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-394>

Ю. В. Чемсак, молодший науковий співробітник
сектору порівняльного правознавства НДІ дер-
жавного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрН України
ORCID ID : 0000-0001-6605-8449

ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: ПЕРЕДУМОВИ ПРИЙНЯТТЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОВУВАННЯ

***Анотація:** у статті аналізуються передумови кодифікації виборчого законодавства в Україні, висвітлюються практичні аспекти застосування Виборчого Кодексу та окреслюються напрямки вдосконалення виборчого законодавства. Підкреслюється, що ефективність проведення виборів залежить від дієвих правових механізмів реалізації та стабільності виборчого законодавства. Наголошується на важливості врахування практичного досвіду організації виборчого процесу за нормами Виборчого Кодексу України для подальшого вдосконалення нормативно-правових приписів.*

***Ключові слова:** вибори, виборчий процес, виборча система, виборче законодавство, встановлення результатів виборів, цифрові технології у виборчому процесі, система виборчого законодавства.*

Постановка проблеми. Автор звертає увагу на проблематику регулювання виборчого процесу в Україні, передумови кодифікації виборчого законодавства. Наголошується на важливості

дослідження та систематизації останніх досягнень та тенденцій в сфері побудови правової бази, що впливає на якість організації виборів. Окрім цього, подальшого аналізу потребують окремі аспекти нормативно-правового регулювання виборчого процесу в Україні з урахуванням досвіду його практичної організації за Виборчим Кодексом України. Отже, «стабільність закону забезпечує повноцінну реалізацію закону, адже його адресати мають змогу вивчити і засвоїти його приписи під час реалізації своїх прав і виконання обов'язків протягом тривалого часу. Тривале застосування закону показує недосконалі його елементи й дає можливість підготувати адекватні, системні зміни до нього» [2, с. 10].

Огляд останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної теми розглядали Ю. М. Тодика, М. М. Рябець, М. Баймуратов, Л. В. Бориславський, В. Кампо, М. Ставнічук, Ю. Ключковський, Р. Князевич, М. Козюбра, Л. О. Марцеляк, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко, В. О. Євдокимов та інші вчені.

Мета статті – Проблематику кодифікації виборчого законодавства було висвітлено в сучасній науковій літературі. Натомість, реалії сьогодення, аналіз досвіду організації виборчого процесу за новим Виборчим Кодексом України обумовлюють необхідність та актуальність подальших досліджень. Постає необхідність практичної можливості якісного та своєчасного вдосконалення виборчого законодавства та створення необхідних умов для організації та проведення виборів, результати яких викликають довіру виборців та міжнародної спільноти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап становлення демократичної правової державності характеризується динамічним розвитком виборчого законодавства, впровадженням міжнародних виборчих стандартів, апробацією нових виборчих процедур. Правове регулювання виборчого процесу в Україні з часів незалежності зазнало істотних змін. Комплексного підходу до розуміння поняття виборчого процесу тривалий час не існувало, а нормативно-правове регулювання його етапів та стадій характеризувалося значним обсягом нормативного матеріалу, неузгодженістю правових актів,

що в значній мірі ускладнювало застосування виборчих норм на практиці.

Поступово формувалася нова концепція системно-структурної організації виборчого законодавства України, тривав пошук оптимальної збалансованості матеріальних і процесуальних норм.

Правове регулювання виборчого процесу в Україні завжди базувалося на різних законодавчих актах про вибори: Законах України «Про вибори Президента України» від 16.06.1999 року (з подальшими змінами), «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року (з подальшими змінами), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (з подальшими змінами). Окремі питання організації виборчого процесу закріплюються в низці законів: «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року, «Про Державний реєстр виборців» від 21 вересня 2010 року, «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. та інших законах України, а також прийнятих відповідно до них інших актів законодавства.

Система нормативно-правових актів, що регулюють виборчий процес, характеризується поступовою уніфікацією нормативно-правових приписів. Помітною стала позитивна тенденція щодо узгодженості термінології в окремих виборчих законах. Національні виборчі закони поступово систематизовано за структурним критерієм, а також з огляду на єдність способу регулювання відповідних відносин.

Помітною стала й тенденція розширення і деталізації нормативного масиву законодавства шляхом впровадження норм процедурного характеру. Натомість, це призвело до того, що деякі положення виборчих законів занадто конкретизували процедуру. Це, в свою чергу, значною мірою ускладнило застосування законодавства при безпосередній організації виборчого процесу. Виборче законодавство було обтяжено нормами суто організаційного, процесуального характеру.

Необхідним заходом задля вдосконалення системи виборчого законодавства стало закріплення однакових вимог до суб'єктів виборчого процесу, а також принципів та засад його проведення. Очевидною стала проблематика стосовно кількості турів виборів, прозорості й ясності у визначенні основних понять, термінів, строків, стабільності виборчих систем, періодичності виборів, способу правового регулювання подібних процедур у різних виборчих законах. Джерела виборчого законодавства потребували спрощення й доступності сприйняття та однакового розуміння, а також легкості при застосуванні їх на практиці.

На необхідність розробки проекту та прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акту, що регулював би виборчий процес, неодноразово звертали увагу міжнародні інституції (Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ). Кодифікація виборчого законодавства націлена на визначення єдиних підходів та процедур при нормативному регулюванні виборів народних депутатів України та місцевих виборів, виборів Президента України тощо.

За таких умов, з урахуванням багаторічної практики регулювання виборів, законодавець остаточно дійшов висновку, що виборче законодавство України потребує уніфікації та систематизації. Адже основною характеристикою виборчого законодавства повинна стати його стабільність. Справедливим є зауваження Олійника А. Ю., що нестабільність і недосконалість виборчого законодавства розглядають як підґрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [5].

Як слушно заявив М. М. Рябець, «Виборчі закони не можуть бути результатом постійного політичного компромісу владних структур перед проведенням чергових виборів, оскільки нестабільність виборчого законодавства не сприяє зміцненню народовладдя та демократичних засад у державному управлінні країною та не викликає поваги у міжнародної спільноти» [9, с. 46].

Кодифікація законодавства, в свою чергу, – є формою докорінної переробки діючих нормативних актів, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, стабільності і, обов'язково – позбавлення його від застарілих норм.

Першими спробами кодифікації виборчого законодавства України було внесення проекту Виборчого Кодексу до парламенту у 1997 році. Натомість, його не було розглянуто парламентом.

У 2000 році було запропоновано новий проект Концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні, проте цей процес обмежився обговоренням лише фахівцями з виборчого права. У подальшому було ще чимало спроб прийняти Виборчий кодекс України (проекти 2002, 2009 та 2010 років), проте жоден з них не набув статусу закону. Протягом 2014–2015 р.р. було подано чотири проекти Виборчого кодексу України, один з яких згодом був ухвалений у першому читанні [1, с. 27].

Отже, у рамках досить обмеженого періоду історичного часу відбулися структурні зміни всіх складових елементів – інститутів і процедур, юридичних норм та цінностей, гарантій, що забезпечують реалізацію конституційного права громадян обирати та бути обраними в органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Якісно новим етапом розвитку національного виборчого законодавства стала його кодифікація, що сприяло стабілізації виборчих норм й однаковості їх застосування. Так, 19 грудня 2019 р. було прийнято Виборчий Кодекс України, який набув чинності у січні 2020 року. Він містить загальні положення про вибори, а також об'єднав в собі особливості організації та проведення всіх видів виборів в Україні.

В подальшому у Виборчий Кодекс України неодноразово вносилися зміни. Так, наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 [7] внесено зміни до Виборчого Кодексу України, які передбачають можливість упровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту.

Верховною Радою України було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 року, в якому запропоновано розширення повноважень ЦВК України у частині можливості проведення виборів із застосуванням електронних технологій [8].

Виборчий кодекс України визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів [1].

Безперечно, кодифікація виборчого законодавства – якісний та позитивний крок у напрямку його стабілізації, встановлення загальних правил проведення виборів, усталення застосування виборчих систем в залежності від виду виборів. Разом з тим, треба звернути увагу на проблемні питання для подальшого їх усунення з метою вдосконалення виборчого законодавства.

В цілому, нову виборчу систему з відкритими списками як прогресивну і досить демократичну характеризують як національні науковці, громадськість, так і міжнародна спільнота. Але даний вид виборчої системи передбачає високий рівень політичної і правової свідомості суб'єктів активного виборчого права. Як зазначає А. Павко, «високий рівень правової культури передбачає фактичну правову поведінку людей, позитивне ставлення до права та правових явищ, усвідомлення соціального значення права та правопорядку, визнання поважного ставлення до прав іншої людини, звичку до правомірної поведінки і, нарешті, громадсько-правову активність особи» [6]. Натомість, певна частина виборців в Україні не відповідає зазначеним критеріям.

Як зазначав Нестерович В. Ф. : «що стосовно останнього проекту Виборчого кодексу Європейською комісією «За демократію через право» (далі – Венеціанською комісією) було надано відповідний Висновок № 593/2010 від 20 грудня 2010 р., в якому було вказано, що, незважаючи на численні висловлен-

ні пропозиції та критичні зауваження, текст проекту Виборчого кодексу є важливим кроком вперед у процесі виборчої реформи в Україні, оскільки він уніфікує всі виборчі закони держави. Проект Виборчого кодексу враховує значну кількість рекомендацій різних міжнародних організацій і може бути надалі вдосконалений. Венеціанська комісія в майбутньому завжди готова співпрацювати з українською владою із цього питання» [3, с. 27]

Щодо окремих питань формування списків кандидатів. Виборчим кодексом України передбачено, що списки кандидатів складаються партіями на власний розсуд. Порядок формування списків кандидатів визначається партією. У Кодексі відсутнє закріплення засад формування списків кандидатів, що тягне за собою певну недовіру та застереження щодо об'єктивності їх складання. В свою чергу, нова виборча система передбачає можливість голосування виборця за певного кандидата, що може підняти його сходинку у загальному партійному списку.

За відсутності прозорості та чіткої регламентації формування списків кандидатів виборчим законодавством виникає питання недовіри до кандидатів, включених до партійного списку під першими дев'ятьма номерами, тому що можливість виборців впливати на номер у списку не розповсюджується. В данному випадку спостерігається порушення принципу рівності відносно інших кандидатів, що потребує подальшої врегульованості нормами виборчого законодавства. Вирішенням цієї невизначеності в подальшому могло б стати законодавче закріплення можливості надання права виборцям визначати кандидата, якого вони підтримують, незалежно від його номеру у виборчому списку партії.

З питанням формування виборчих списків тісно пов'язаний захист виборчих прав в суді. Окремий інтерес в данному контексті становить судовий захист пасивного виборчого права, звернення до суду за яким мають непоодинокі характеристики. Так, під час президентських виборів 2019 року до Єдиного державного реєстру судових рішень з питань висування та реєстрації кандидатів було занесено 155 документів, з яких 35 – постанови та рішення, а решта – процесуальні ухвали [4, с. 34].

В ході та за результатами позачергових виборів народних депутатів України 2019 року до реєстру у категорію справ «Висування та реєстрація кандидатів» занесено 557 документів, з яких 390 ухвал, 79 постанов, 88 рішень та 1 окрема думка. Водночас на розгляд до Шостого апеляційного адміністративного суду надійшло близько 120 справ, більшість з яких переглянуто Верховним Судом. Близько 90 справ розглянуто по суті, інші — стосуються включення до списків виборців і формування виборчих комісій.

Окрім цього передбачено, що на місцевих виборах до обласних, районних, районних в містах, міських, сільських та селищних рад з кількістю

виборців десять тисяч і більше кандидати можуть висуватися лише від організацій партій, самовисування не передбачене. Таким чином, спостерігається залежність кандидатів від партійного членства та, як наслідок — відбувається порушення принципу рівного виборчого права. Залежність від партійних списків та відсутність можливості самовисування суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який регламентує рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування. Отже, на нашу думку, виборча система для територіальних громад з кількістю виборців десять тисяч та більше в подальшому може бути переглянута з можливістю надання права кандидатам на самовисування.

Потребує уваги й порядок формування територіальних та дільничних виборчих комісій, який базується на принципі політичного формування за квотами від політичних партій. Актуальним є розширення переліку професійних вимог до членів виборчої комісії та запровадження обов'язкової спеціальної професійної підготовки.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки. Багаторічний досвід проведення виборів в Україні, науковий аналіз недоліків виборчого законодавства сприяв позитивній його еволюції та трансформації. Україна приєдналася до існуючої у цивілізованому світі тенденції щодо правової регламентації виборчого процесу. Кодифікація виборчого законодавства, безперечно, є суттєвим та якісним кроком на шляху

вдосконалення організації і проведення виборчого процесу, встановлення результатів виборів та підвищення рівня довіри до них з боку виборців та міжнародної спільноти. При цьому, застосування нових видів виборчих систем, порядок формування списків кандидатів, нормативне закріплення залежності кандидатів від виборчих партій, порядок формування територіальних та дільничних виборчих комісій, доступ до захисту виборчих прав адміністративними судами в Україні тощо потребує детального аналізу та пошуку шляхів вдосконалення. Актуальним є вирішення низки практичних питань правового, організаційного, технологічного, соціального, навчального характеру із залученням міжнародних організацій, національних спеціалістів та експертів в активній взаємодії з громадянським суспільством, виборцями.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
2. Монастирський Д. А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец.: 12.00.01. Київ. 2009. 20 с.
3. Нестерович В. Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24–29.
4. Огляд судової практики з розгляду спорів щодо виборів та виборчих правопорушень в Україні: за результатами президентських та парламентських виборів 2019 р. за ред. М. Цуркана. Київ: АК-Group. 2020. 147 с.
5. Олійник А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах. *Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. – 1 листоп., 2006. Київ. 2007. С. 242–246.
6. Павко А. Феномен правової культури. URL: <http://www.golos.com.ua/article/317973>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 липня 2020 р. № 805-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства. Верховна Рада України:

офіційний веб-портал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68847.

9. Рябець М. М. Актуальні проблеми вдосконалення виборчого законодавства в
10. Україні через призму його кодифікації у нових політичних умовах. *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2011. С. 43–51.

REFERENCES :

1. Vyborchyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19 hrudnia 2019 r. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
2. Monastyrskiy D. A. (2009). *Stabilnist zakonu: poniattia, sutnist ta faktory zabezpechennia*: Candidate's thesis.: 12.00.01. Kyiv.
3. Nesterovych V. F. (2017). *Problemy ta perspektyvy pryiniattia Vyborchoho kodeksu Ukrainy*. *Pravo i suspilstvo*. № 6.
4. Ohliad sudovoi praktyky z rozghliadu sporiv shchodo vyboriv ta vyborchykh pravoporushen v Ukraini: za rezultatamy prezydentskykh ta parlamentskykh vyboriv 2019 r. M. Tsurkan. (Ed.).(2020). Kyiv: AK-Groupiu.
5. Oliinyk A. Yu. (2007). *Zakonodavche rehuliuвання vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy v mekhanizmi zabezpechennia konstytutsiinoi svobody hromadian Ukrainy na uchast u vyborakh*. *Vybory 2006: Dosvid. Problemy. Perspektyvy* : zb. materialiv mizhnar. nauk.-prakt. konf., 31 zhovt. — 1 lystop., 2006 r.. Kyiv.
6. Pavko A. Fenomen pravovoi kultury. URL: <http://www.golos.com.ua/article/317973>
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva : Zakon Ukrainy vid 16 lypnia 2020 r. № 805-IX / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
8. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva. Verkhovna Rada Ukra-yiny: ofitsiyniy veb-portal. URL: https://w1.s1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68847.
9. Riabets M. M. (2011). *Aktualni problemy vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva v*
10. Ukraini cherez pryzmu yoho kodyfikatsii u novykh politychnykh umovakh. *Vi-borche zakonodavstvo Ukrainy: stan, shliakhy ta perspektyvy vdoskonalennia: materialy zasidan naukovo-praktychnoho seminaru z problem vyborchoho zakonodavstva Ukrainy*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy.

Yu. V. Chemsak

Election code of Ukraine : prerequisites for adoption and practice of using

Summary. *The article analyzes the prerequisites for codifying electoral legislation in Ukraine, highlights practical aspects of applying the Elections Code, and identifies directions for improving electoral legislation. It emphasizes that the effectiveness of elections depends on efficient legal mechanisms for implementation and the stability of electoral legislation. The importance of considering practical experience in organizing the electoral process according to the norms of the Elections Code of Ukraine is emphasized for further enhancing normative and legal provisions. The author addresses the issues of regulating the electoral process in Ukraine and the prerequisites for codifying election legislation. Studying and systematizing recent developments and trends in the legal framework affecting the quality of election organization are also highlighted. Further analysis is required on specific aspects of normative and legal regulation of the electoral process in Ukraine, taking into account the experience of practical organization under the Elections Code of Ukraine. The realities and analysis of the electoral process call for further research. There is a need for practical opportunities to improve election legislation and create conditions that instill trust in the election results among voters and the international community. The analysis allows for the following conclusions: Ukraine's extensive experience in conducting elections and scientific analysis of electoral legislation's shortcomings contributed to its evolution and transformation. Ukraine has joined the global trend of legal regulation of the electoral process. Codifying election legislation is an essential and qualitative step towards improving the organization and conduct of elections, establishing election results, and increasing trust from voters and the international community. However, the application of new electoral systems, the formation of candidate lists, normative establishment of candidate-party relationships, the creation of territorial and precinct election commissions, access to administrative court protection of electoral rights in Ukraine, etc., require detailed analysis and ways of improvement. Addressing practical issues of legal, organizational, technological, social, and educational nature in collaboration with international organizations, national experts, and civil society and voters is crucial.*

Keywords: *elections, electoral process, electoral system, electoral legislation, establishment of election results, digital technologies in the electoral process, electoral legislation system.*

УДК 35.075:004 (043.3)

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-405>

А. В. Науменко, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0001-5002-7365

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОСТУПНОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. У статті визначено поняття принципу доступності е-урядування. Проаналізовано основні проблемні питання, що виникають при залученні людей з інвалідністю та похилого віку до використання інструментів е-урядування в Україні. Досліджено практику вирішення проблемних аспектів іншими державами та на рівні Європейського Союзу. Висвітлено стан залучення вразливих верств населення до е-урядування в Україні та кроки, що вже здійснені в напрямку вирішення цього питання. Запропоновано шляхи вирішення проблеми реалізації принципу доступності е-урядування для всіх користувачів.

Ключові слова: електронне урядування, принцип доступності електронного урядування, інформаційно-комунікаційні технології, люди з інвалідністю, люди похилого віку.

Постановка проблеми. Стрімке впровадження інструментів електронного урядування в повсякденне життя українців ви-

магає швидкого реагування на виклики і прогалини, що висвітлює їх практична реалізація. Відсутність узагальненого нормативно-правового регулювання даної сфери, а також існування практичних проблемних питань функціонування е-урядування на початковому етапі його впровадження, викликає необхідність дослідження їх суті та знаходження шляхів вирішення кожного з таких питань.

Одним з таких проблемних питань є доступність електронного урядування для людей з інвалідністю та людей похилого віку.

Актуальність даної теми є беззаперечною, дивлячись, по-перше, на стрімкий розвиток і популяризацію використання у глобальному інформаційному суспільстві інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), та по друге, зважаючи на важливість практичної реалізації принципів електронного урядування, зокрема, принципу доступності для всіх і кожного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань створення електронного урядування та його окремих аспектів у своїх працях займалися О. Дергачов, І. Жияєв, Н. Клищ, О. Мосій, К. Линьов, С. Політанський, М. Фігель. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні вивчали С. Дзюба та В. Нестерович. Дослідженню в цілому принципів і засад впровадження та функціонування електронного урядування присвячено праці О. Баранова, О. Винникова, О. Голобуцького, М. Демкової, В. Іщенко, І. Коліушко, М. Лациби, Д. Ляпіна, В. Пархоменко, О. Радченко, А. Серенката, Ю. Соломко та ін. Вивченням питання залучення вразливих верств населення до е-урядування займалися Т. Ціпцюра, О. Загвойська, Я. Цимбаленко, С. Чукут.

Метою цієї статті є комплексний аналіз досліджуваного питання, а саме визначення рівня залучення вразливих верств населення до електронного урядування в Україні та інших країнах, дослідження проблемних аспектів та шляхів їх вирішення. Це дозволить ефективно впроваджувати та реалізовувати е-урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи питання практичної реалізації принципів електронного урядуван-

ня, є необхідність більш детально розглянути принцип доступності е-урядування для людей з інвалідністю та людей похилого віку, а також шляхи ефективного впровадження даного принципу в життя.

Для початку варто вказати, що на наш погляд, електронне урядування слід розглядати як спосіб організації місцевого самоврядування з використанням ІКТ за допомогою систем локальних інформаційних мереж і програмно-апаратних засобів, що спрямований на задоволення потреб громадян і забезпечує ефективність, відкритість, прозорість діяльності органів місцевої влади, сприяє повному та вчасному доступу до необхідної інформації щодо діяльності органу й зумовлює максимально просте і доступне щоденне спілкування між органами місцевого самоврядування та громадянами, представниками бізнесу, неурядовими організаціями.

В розрізі досліджуваної теми звертаємо увагу саме на те, що електронне урядування має функціонувати на основі, зокрема, принципу доступності, що передбачає максимально просту і доступну взаємодію муніципальної влади з усіма представниками громадськості.

Що ж означає принцип доступності е-урядування? На нашу думку, це можливість без зайвих зусиль отримання необхідних послуг чи інформації, прийняття суспільно-важливих рішень громадянами, представниками бізнесу, неурядовими організаціями за допомогою використання ІКТ без дискримінації та будь-яких обмежень.

Водночас, Ціпцюра Т. М. розглянула принцип максимальної зручності. Його сутністю є персоналізація механізмів надання послуг та їх відповідність потребам споживачів. Вони мають передбачати гнучкі можливості для взаємодії та контактів з органами влади, зокрема, бути доступними для осіб з обмеженими фізичними можливостями та особливими потребами. Зручність досягається через розвиток багато-канальності — надання послуг через різноманітні механізми, у т. ч. Інтернет, телефони, мобільні пристрої, кіоски, інтерактивні термінали тощо [1, с. 27].

Для людей з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різ-

ними комбінаціями порушень можуть виникати труднощі у доступі до інструментів електронного урядування, зокрема, щодо отримання інформації з вебсайтів органів місцевого самоврядування, при електронному голосуванні, отриманні відомостей про доходи і видатки місцевих бюджетів, поданні електронних петицій і т.д.

Проведемо дослідження застосування принципу доступності до отримання інформації з веб-сайтів органів місцевого самоврядування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302»Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» рекомендовано органам місцевого самоврядування дотримуватись зазначених вимог, зокрема, підпункту 7 пункту 7, яким передбачено забезпечити доступність інформації на офіційних веб-сайтах (веб-порталах) для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень відповідно до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3, (далі – Порядок) [2].

Пунктом 17 Порядку передбачено, що інформація на офіційному веб-сайті (веб-порталі) повинна бути доступною для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень. Технічні завдання на створення (модернізацію) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) повинні відповідати вимогам, установленим згідно з додатком до цього Порядку.[3]

Так, відповідно до пунктів 2, 4, 41 додатку до Порядку (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 493) «Вимоги щодо створення (модернізації) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади»міст офіційного веб-сайту повинен бути структурованим, логічним, зрозумілим та легким для читання. Офіційні веб-сайти повинні бути доступними для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розви-

тку, а також з різними комбінаціями порушень відповідно до ДСТУ ISO/IEC 40500:2015 «Інформаційні технології. Настапова з доступності веб-контенту W3C (WCAG) 2.0» не нижче рівня AA. Користувачі повинні мати повнофункціональний доступ до необхідної інформації та функцій веб-порталу з використанням спеціалізованого апаратного та програмного забезпечення, в тому числі призначеного для користувачів з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень та з використанням мобільних пристроїв [3].

Дослідивши веб-сайти органів місцевого самоврядування України, можемо підсумувати, що для людей з порушенням зору більшість веб-сайтів має мінімальні технічні можливості, поодинокі мають розширені функції для таких користувачів, наприклад офіційний веб-сайт Львівської міської ради. Водночас рекомендація щодо наявності функції збільшення тексту впроваджена не на всіх досліджуваних веб-сайтах. Крім того, веб-сайти мають різний інтерфейс, що викликає проблеми під час пошуку не тільки інформації, а і місцезнаходження необхідних функцій.

З впровадженням усіх інструментів е-урядування, таких як, наприклад, електронне голосування, електронна петиція і так далі, мають з самого початку їх втілення в життя бути запроваджені необхідні технічні можливості для визначених категорій осіб, тим самим забезпечивши безперешкодний доступ до них.

Крім того, електронний бюджет має містити інформацію, як в текстових варіантах різного розміру шрифту, так і у вигляді аудіо запису.

Більш того, все перераховане вище має бути максимально простим і легким у розумінні та користуванні, зокрема, людям літнього віку.

Вирішенням проблеми цифрового включення громадян займаються як в інших державах, так і на наднаціональному рівні.

Так, згідно з дослідженням Європейського Союзу 80 мільйонів європейців ніколи не користуються Інтернетом, тому що у них немає комп'ютера або це занадто дорого. Ще однією причиною може бути те, що для них це занадто складно або

не актуально. За даними 2018 року, 79% громадян ЄС користуються Інтернетом щотижня, тоді як 71% роблять це щоденно. Серед людей з обмеженими можливостями – 63% використовують Інтернет щотижня.

Пріоритетним напрямом впровадження електронного урядування в Європейському Союзі є отримання переваг від використання ІКТ найбільш вразливими громадянами та верствами населення. Саме тому, розв'язання проблеми цифрового включення вирішується за допомогою таких основних важелів: розробки доступних для всіх верств населення ІКТ; застосування допоміжних технологій, які мають допомагати людям з інвалідністю вчиняти дії, які вони раніше не могли зробити та краще взаємодіяти з сучасними технологіями; формувати навички та вміння у сфері цифрових технологій, які мають розширювати можливості громадян у боротьбі з маргіналізацією та соціальною ізоляцією, включаючи кар'єру через ІКТ в освіті; сприяння соціальній інтеграції, яка передбачає підвищення рівня участі знедолених людей у громадській, соціальній та економічній діяльності через проекти соціальної інтеграції.

Існує низка проектів, які фінансуються ЄС, що стосуються потреб людей з інвалідністю. Дії Комісії особливо зосереджуються на людях з фізичними та когнітивними порушеннями, молоді та тими, хто не зайнятий (в освіті або підготовці), економічно неактивних, іммігрантів та людей літнього віку (пенсіонерів) через програму активного та допоміжного життя.

Особливої уваги заслуговують проекти спрямовані на розробку різноманітних програм для адаптації та включення людей з інвалідністю до активного життя. До найбільш важливих, можна віднести:

WAI–Dev (CSA), FP7-ICT-2013–10 (<https://www.w3.org/WAI/DEV/>) – ініціатива веб-доступності – «Розробка екосистеми для інклюзивного проектування та розвитку». Цей проект був спрямований на розробку стратегії підтримки основного виробництва інклюзивних компонентів та послуг; для підтримки прийняття та реалізації доступності послуг для державних і приватних організацій, а також підтримувати реалізацію політики доступності та цілей, встановлених Європейською Ко-

місією та країнами-членами ЄС. Цей проект завершився 31.03.2016.

Cloud4all, FP7-ICT-2011–7 – «Хмарна платформа для забезпечення універсального доступ як для людей з обмеженими можливостями, так і для всіх» – проект, який був спрямований на розробку інфраструктури глобального публічного включення. Мета проекту – забезпечити доступність кожній людині, з будь-якою інвалідністю, коли їй це потрібно, і таким чином, щоб це відповідало її унікальним вимогам, через автоматичну персоналізацію широкого спектру ІКТ. Для користувачів це мало призвести до різноманітних наборів рішень і послуг, які відповідають їхнім вимогам, включно з можливістю використовувати будь-які технології, з якими вони зіштовхуються під час навчання, роботи та в їхніх громадах, коли вони голосують, коли вони подорожують. Вона включає в себе можливість жити більш самостійно, але отримувати допомогу на вимогу за необхідності від сім'ї, друзів, громад, волонтерів, або в комерційних цілях, при виникненні проблеми, з якою вони не можуть впоратися.

RAPP (CSA), FP7-ICT-2013–10 – «Програмна платформа з відкритим вихідним кодом для розробників» дозволяє легко створювати та доставляти робото-технічні програми, присвячені соціальній інтеграції людей похилого віку. Це трирічний дослідницький проект (2013–2016 рр.), метою якого було розширення можливостей робототехніки для включення (RAPP), фінансувався Європейською Комісією через програму FP7. Акцент у цьому проекті був зроблений на застосуванні роботів і роботизованих систем людьми, які перебувають під ризиком виключення й особливо похилого віку, яке відповідало б намірам та потребам цих людей.

Після завершення проекту у 2016 році було зроблено висновки щодо особливості роботи з вразливими категоріями громадян та верств населення. А саме, було встановлено, що слід залучати користувачів до процесу з ранніх етапів дослідження, вони мають бути готовими до участі, отримувати нові знання і обмінюватися досвідом.

Під час проекту було складно здійснювати процес рекрутингу. Це зумовлено тим, що літні громадяни не мають бажання

брати участь у тривалих навчальних та дослідницьких процедурах. Саме тому мотивація має вирішальне значення. Альтернативні плани також повинні бути готові до ускладнень при набірї персоналу.

При знайомстві з користувачами, слід з розумінням поставитися до проблем, які виникають під час спілкування з ними внаслідок старіння, і відповідно адаптувати тренувальні процедури.

Потрібно поважати і цінувати досвід життя групи. Необхідно пояснити користувачам реальну ситуацію і що очікувати від програм і робота, щоб вони не мали помилкової картини потенціалу та можливостей проекту. Вони не повинні бути розчаровані або зневірені, очікуючи нереальних прикладів і результатів.

Коли задіяні вразливі групи, підбір персоналу також є складним. Важко знайти незалежних користувачів і необхідна співпраця та/або підтримка з боку геріатричних установ. Ризик в цьому випадку полягає в тому, щоб набирати досвідчених користувачів і впливати на кінцеві результати.

Слід створити безпечне і дружнє середовище, заохочувати вільне вираження ідей та думок, уникати осудливої поведінки. Деякі користувачі мають проблеми зі здоров'ям, які заважають їм регулярно відвідувати заняття. Деякі користувачі втомилися і вийшли з процесу.

Під час проекту RAPP, група користувачів технологій (неграмотних людей похилого віку) була скорочена, оскільки деякі з них зіштовхнулися з серйозними проблемами зі здоров'ям. Таким чином, слід забезпечити безпечну взаємодію в комфортних місцях. Потрібно використовувати фокус-групи, спостереження та інтерв'ю (особисті, групові), щоб зробити висновки. Це все у поєднанні з безпечним середовищем, полегшує користувачам обмін своїми ідеями та досвідом [6, с. 91–93].

Щодо досвіду інших держав, то в Данії уже давно, зрозумівши дану проблему, були створені комплексні мультимедійні навчальні програми, котрі мають на меті спростити використання веб-сайтів держаного значення та підвищити цифрову грамотність громадян. А, основним показником ефективності

е-уряду є задоволеність громадян е-сервісами. Також не можливо не виділити досвід Об'єднаних Арабських Еміратів, хоч кількість послуг для вразливих верств населення не є досить широкою, проте для уряду є першочерговим при впровадженні е-послуг враховувати інтереси людей похилого віку, людей з особливими потребами тощо. Сервіси котрі зараз доступні на Урядовому порталі ОАЕ вражають своєю адаптованістю для потреб вразливих верств населення. Запроваджено безліч програми розвитку, таких як: CDA El Kayt – програма працевлаштування людей з обмеженими можливостями, смарт-картка «Sanad» для людей з інвалідністю для забезпечення їх доступу до пільг та послуг, перший «Словник мов жестів еміратів», узгоджений із Vision 2021, який розроблений аби стандартизувати знаки, які використовуються людьми з порушеннями слуху в ОАЕ доступний в Інтернеті та включає в себе 5000 слів.[5, с. 73–74]

Варто також звернути увагу на модель співпраці адміністрації та неурядових організацій, представлену на прикладі Польщі. Уряд цієї держави працює безпосередньо з окремими вразливими групами, що з тієї чи іншої причини виключаються з цифрових технологій (мігранти, люди похилого віку і багато інших), він має глибокі знання про них, їх потреби та проблеми, а тому може використати цю інформацію та передавати їм потрібні знання, таким чином покращуючи цифрові навички та добробут країни загалом. Дуже важливо щоб електронні послуги створювалися з залученням громадян. Адже часто ті послуги, які впроваджуються, тестуються уже після виходу певного цифрового продукту. Як наслідок, програми дуже часто занадто складні і вимагають високих цифрових навичок. Тому надзвичайно важливо розробити електронні сервіси, засновані з використанням нескладних інтерфейсів, орієнтованих на будь-яких користувачів, незалежно від віку, статусу чи вмінь. [5, с. 83]

Наразі, наша країна вже здійснює певні кроки для досягнення максимального впровадження принципу доступності е-урядування.

Планом заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (надалі – План) визначено основні напрямки імплементації позитивного міжнародно-

го стандарту у різних сферах. План поданий як Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р та не встановлює окремого завдання щодо створення ефективної системи електронного урядування. Проте певні аспекти згадані як концептуальна конституційно-правова реформація опосередковано. Проаналізуємо, якою мірою впроваджено заплановані заходи і наскільки ефективно вони відображені в системі електронного урядування.

З метою забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах у пункті 47 вказано завдання створення умов для запровадження електронної демократії. Тут у Плані зазначений тільки один аспект – внесення змін до Державного стандарту соціальної адаптації, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 18.05.2015 № 514, щодо доступності людей з інвалідністю до електронних послуг та сервісів електронного урядування. Уповноважені державні суб'єкти вказали, що такі удосконалення були внесені ще у 2017 році. Проте навіть поверхневий аналіз може довести опосередковане виконання завдання.

Так, дійсно були внесені зміни до вказаного підзаконного акта. У наказі Міністерства соціальної політики України від 07.08.2017 № 1267 «Про затвердження Змін до Державного стандарту соціальної адаптації» можна визначити тільки одне введення, що стосується електронного урядування: абзац третій пункту 1 розділу VII після слова «послуга» доповнити словами «а також веб-сайтах, сторінках соціальних мереж тощо». Отож, на сьогодні акт містить таку норму: «інформація для отримувачів соціальної послуги розміщується на спеціальних стендах у доступному місці приміщення суб'єкта, де надається соціальна послуга, а також веб-сайтах, сторінках соціальних мереж тощо».

Вважаємо, що цього аж ніяк не достатньо для того, щоб вважати розробленими необхідні стандарти доступності електронного урядування для людей з інвалідністю. Така група осіб не може нарівні з пересічними громадянами отримати доступ до послуг без розумного пристосування. Відповідно до статті 2 Конвенції про права осіб з інвалідністю «розумне пристосу-

вання» означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних і підхожих модифікацій і коректив, що не становлять непропорційного чи невинновданого тягара, для цілей забезпечення реалізації або здійснення особами з інвалідністю нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод. Також відповідно до статті 4 ч. г) держави-учасниці зобов'язуються «сприяти наявності й використанню нових технологій, зокрема, ІКТ, засобів, що полегшують мобільність, обладнання та допоміжних технологій, підхожих для осіб з інвалідністю».

Отже, першочергово слід встановити додаткові технічні можливості для людей з інвалідністю, тобто удосконалити електронні засоби спеціальним дизайном предметів, обстановок, програм та послуг, які покликані зробити їх максимально можливою мірою придатними для використання такою групою. Йдеться про спеціальні комунікативні засоби для орієнтування, спілкування та обміну інформацією в ІКТ, зокрема, для людей з порушенням зору можуть впроваджуватися спеціальні комп'ютерні програми та технічні засоби, людей, які не мають фізичної змоги користуватися клавіатурою, – використовуватися пристосовані звукові карти. Здійснення пристосування стаціонарних технічних установ для людей з інвалідністю дасть змогу жити без відриву від соціуму, також це забезпечить інклюзивність послуг електронного урядування [4, с. 143–145].

Для ефективного функціонування електронного урядування в Україні має бути максимально впроваджений принцип доступності. Для цього необхідно зробити наступні кроки. По-перше, допрацювати веб-сайти на наявність технічних можливостей користуватись ними людям з інвалідністю та похилого віку. Для цього кожен веб-сайт органів місцевого самоврядування, веб-портали, на яких функціонують інструменти е-урядування, мають бути з технічними можливостями для людей з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також з різними комбінаціями порушень. Так має бути функція збільшення шрифту, отримання інформації у вигляді аудіо запису, можливості голосового вводу.

При впровадженні в подальшому нових інструментів електронного урядування, необхідно враховувати особливості доступності до цих інструментів людей з інвалідністю та літнього віку.

Для цього на нормативно-правовому рівні має бути затверджено обов'язковість врахування особливостей користувачів з інвалідністю та людей похилого віку, та те, яким чином має виглядати той чи інший інструмент електронного урядування, щоб він був максимально доступним для всіх. У разі закріплення їх стандартної моделі на нормативному рівні, буде досягнуто легкості сприйняття користувачами інформації, інтерфейсу, що покращить користування та залучить більшу кількість людей до використання інструментів е-урядування.

Таким чином, ще одним шляхом вирішення досліджуваної проблеми є те, що електронні ресурси мають бути простими, легкими в розумінні та логічними, а інтерфейс має бути інтуїтивно зрозумілим. Крім того, необхідно впровадити можливість отримання допомоги у разі виникнення певних питань в користувача. Це можуть бути, як вказівки на сайтах, так і залучення компетентних людей у форматі онлайн та офлайн.

З цього приводу цікаве рішення було запроваджене в Нідерландах, де була створена Steffi — віртуальна допомога. Ця система може бути встановлена як пункт / термінал (наприклад, в державних структурах / публічних бібліотеках), де громадяни можуть отримати відповідну допомогу (адже не кожен є власником комп'ютера або є впевненим користувачем у використанні комп'ютера для отримання електронних послуг, або ж в деяких маленьких селах Інтернет просто недоступний) [5, с. 85].

Важливу роль у впровадженні необхідних змін відіграють навчальні програми. Має створюватись безкоштовне навчання, освітні програми, курси різного формату, завдяки яким відбудеться популяризація, зокрема, серед вразливих верств населення інструментів електронного урядування, щоб вони були обізнані в них та технічних особливостях користування ними і не мали страху перед доступом до електронних ресурсів. Це може підняти рівень цифрових вмінь населення, а тим самим змотивує більшу кількість людей використовувати можливості е-урядування.

Висновки. Виходячи з вищенаведеного презумуємо, що основою змін на шляху до досягнення принципу доступності е-урядування для всіх, зокрема, для людей з інвалідністю та людей похилого віку є вдосконалення нормативно-правового підґрунтя. Крім того, необхідно внести ряд технічних змін до електронних ресурсів, що стосується розмірів шрифту, аудіо записів, голосового вводу, можливості отримати допомогу. Важливим елементом успішного функціонування цих змін є навчання населення.

Отже, необхідно якнайшвидше почати впроваджувати необхідні зміни в законодавство, в технічну складову електронних ресурсів задля досягнення ефективного впровадження принципу доступності та в цілому функціонування електронного урядування в Україні.

Список використаних джерел :

1. Малиновський В. Я., Грицяк Н. В., Семенченко А. І. Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії. Навч. посіб. Ч.1. Київ. 2017. 70 с. URL: https://old.suitt.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_001_Feb_2018.pdf
2. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF#Text>
3. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#n3>.
4. Романчук О. З., Бисага Ю. М., Берч В. В., Нечипорук Г. Ю., Чечерський В. І. Електронне урядування: конституційно-правоведослідження: монографія. Ужгород. 2021. 196 с.
5. Ціпцюра Т. М. Запровадження електронних послуг для вразливих верств населення: кращий зарубіжний і український досвід : магіст. дис./ Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Київ. 2019. 125 с. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/45850/2/Tsipsiura_magistr.pdf.
6. Чукут С. А., Загвойська О. В., Цимбаленко Я. Ю. Основи електронного урядування. Навч. посіб. / Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Київ. 2022. 268 с.

References :

1. Malinovsky V. Ya., Hrytsyak N. V., Semenchenko A. I. (2017). Introduction to the course. Conceptual principles of e-governance and e-democracy / teacher. manual Part 1. Kyiv. URL: https://old.suitt.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_001_Feb_2018.pdf.
2. On measures to further ensure openness in the activities of executive authorities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.08.2002 r. № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF#Text>.
3. About the Procedure for publishing on the Internet information about the activities of executive authorities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 04.01.2002 r. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#n3>.
4. Romanchuk O., Bysaga Y., Berch V., Nechiporuk G., Checherskyi V. (2021). Electronic governance: a constitutional and legal study. Uzhgorod.
5. Tsiptsiura T. (2019). Implementation of electronic services for vulnerable population groups: the best foreign and Ukrainian experience: M. Sc. thesis / National Technical University of Ukraine «Ihor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute». Kyiv. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/45850/2/Tsiptsiura_magistr.pdf.
6. Chukut S., Zagvoyska O., Tymbalenko Y. (2022). Fundamentals of electronic governance: training. manual / National Technical University of Ukraine «Ihor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute». Kyiv.

A. V. Naumenko**Problematic issues of e-government availability and ways to solve them**

Summary. *The rapid implementation of e-government tools in the everyday life of Ukrainians requires a quick response to challenges and gaps, which is highlighted by their practical implementation. The lack of generalized regulatory and legal regulation of this area, as well as the existence of practical problematic issues of the functioning of e-government at the initial stage of its implementation, makes it necessary to study their essence and find ways to solve each of these issues.*

One of these problematic issues is the accessibility of e-government for people with disabilities and the elderly.

The relevance of this topic is undeniable, considering, firstly, the rapid development and popularization of the use of information and communication technologies in the global information society, and secondly, considering the importance of the practical implementation of the principles of e-government, in particular, the principle of accessibility for everyone.

The article defines the concept of the principle of accessibility of e-government, which means the possibility of obtaining the necessary services or information

without unnecessary efforts, making socially important decisions by citizens, business representatives, non-governmental organizations using of information and communication technologies without discrimination and any restrictions.

The main problematic issues that arise when involving people with disabilities and the elderly in the use of e-government tools in Ukraine are analyzed. There may be difficulties in accessing e-government tools, in particular, in relation to obtaining information from the websites of local self-government bodies, during electronic voting, obtaining information on income and expenditure of local budgets, submitting electronic petitions, etc.

A study of the application of the principle of accessibility to obtaining information from the websites of local self-government bodies was conducted.

With the implementation of all e-governance tools, such as e-voting, e-petition, etc., from the very beginning of their implementation, the necessary technical capabilities for certain categories of persons should be implemented, thereby ensuring unhindered access to them.

The practice of solving problematic aspects by other states and at the level of the European Union was studied. The priority direction of the implementation of e-government in the European Union is to obtain benefits from the use of information and communication technologies by the most vulnerable citizens and population segments. A number of projects aimed at developing various programs for adaptation and inclusion of people with disabilities in active life were considered.

The experience of Denmark, the United Arab Emirates, Poland, and the Netherlands in solving the issue of e-government accessibility was studied.

The state of involvement of vulnerable sections of the population in e-government in Ukraine and the steps that have already been taken in the direction of solving this issue are highlighted.

Ways to solve the problem of implementing the principle of e-government accessibility for all users are proposed.

The basis of changes on the way to achieving the principle of e-government accessibility for everyone, in particular, for people with disabilities and the elderly, should be the improvement of the regulatory and legal basis. In addition, it is necessary to introduce a number of technical changes to electronic resources and conduct public training.

Keywords: *e-government, the principle of accessibility of e-government, information and communication technologies, people with disabilities, elderly people.*

УДК 342.72/.73

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-420>

С. М. Чиркін, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрНУкраїни суддя Верховного Суду,
orcid. ID :0000-0002-4341-3169

«ПРИНЦИП СУДОВОЇ ПОВАГИ» В МЕХАНІЗМІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ

***Анотація.** У статті робиться спроба долучення до вітчизняного наукового дискурсу проблеми дотримання судами «принципу поваги», зокрема в межах судового захисту соціальних прав людини і громадянина. Цей принцип є важливим інструментом досягнення делікатного балансування між законом та розсудом, правовим принципом та державною політикою в державах англо-саксонської правової сім'ї. Натомість у вітчизняній науковій літературі про доктрина «судової поваги» досі обходиться увагою.*

Розкрито сутність принципу «судової поваги», продемонстровано відмінності між основними моделями його використання при здійсненні правосуддя. Відзначено, що соціальні права, так само як економічні та культурні, вимагають від держави розробки і неухильного втілення в життя відповідної політики, що, у свою чергу, ставить реалізацію названих прав у пряму залежність від волі політичних органів держави і породжує проблему співвідношення судового нагляду за законністю дій інших органів державної влади та дискрецією названих органів при визначенні політичного курсу держави та його реалізації.

В умовах конвергенції правових систем і визнання цілісності загально-визнаних прав і свобод людини і громадянина принцип «судової поваги» може бути ефективно використаний для забезпечення і захисту соціальних прав судами України. При оцінці суто юридичних питань стосовно конституційних прав і свобод особи може використовуватись тільки модель «поваги як шани», оскільки йдеться про найвищу соціальну цінність. Натомість при оцінці питань позаправового (передусім політичного) характеру судам варто застосовувати модель «поваги як підкорення», покладаючись на більшу фаховість компетентних органів держави у відповідних сферах. При цьому слід враховувати конституційні та інституційні особливості відповідних органів публічної влади, а також характер процедур розробки і прийняття публічно-владних рішень, котрі ними використовуються.

Ключові слова: конституційний статус особи, права людини, соціальні права, позитивні зобов'язання держави, судовий захист прав людини, принцип «судової поваги».

Постановка проблеми. Упродовж другої половини XX століття сформувалась якісно нова парадигма прав людини, в основу якої були покладені ідеали соціальної справедливості, солідаризму, соціальних зобов'язань держави тощо, яка суттєво розширила наукові уявлення про конституційний статус особи, спричинила істотне розширення каталогу загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина за рахунок включення до нього економічних, соціальних і культурних прав. Саме в цей час відбулося включення названої категорії прав до багатьох національних конституцій, у структурі яких навіть почали викремлюватися в спеціальні розділи чи глави.

Водночас у міжнародному праві утвердилася думка, що держава не тільки гарантує всі без винятку права, які вона визнає, але й несе відповідальність перед своїми громадянами незалежно від того, про дотримання і захист яких саме прав йдеться.

У Резолюціях 32/130 від 16 грудня 1977 року [24] та 41/117 від 4 грудня 1986 року [25] Генеральна Асамблея ООН відзначила, що всі права людини та основні свободи є неподільні та взаємозалежні, що розвиток і захист однієї категорії прав ніколи не можуть слугувати приводом чи виправданням для

звільнення держав від розвитку і захисту інших прав. Тобто, визнання всіх прав конституційно рівноцінними передбачає їх однаковий правовий захист, зокрема й засобами правосуддя.

Відповідно до чинних міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини, у ч. 3 ст. 8 Конституції України зазначено, що її норми є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на її підставі гарантується [26]. Таким чином, судовий захист в Україні поширюється на всі конституційні права і свободи без винятку, у тому числі й на соціальні. Отже, як слушно зазначає В. І. Гладких, для забезпечення соціальних прав «держава не може й не повинна втримуватися від втручання в цю сферу» [1, с. 71].

Як відомо, визнання і закріплення прав людини покладає на державу принаймні три види зобов'язань: поважати, захищати і забезпечувати ці права. Важливу роль у загальному механізмі реалізації названих зобов'язань держави відіграють суди: з одного боку, вони самі виступають в якості правозахисних інституцій, а з іншого здійснюють контроль за виконанням усіх трьох видів зобов'язань держави іншими компетентними органами публічної влади.

Суди повинні сумлінно забезпечувати дотримання правових вимог закону та законних рішень виконавчої влади, дотримуючись належних меж юрисдикції. При цьому вони мають визнавати владу політичних гілок держави, опираючись спокусі замінювати їх власними рішеннями з питань державної політики, навіть якщо вони вважають їх «кращими». Водночас суди повинні захищати та забезпечувати дотримання основних принципів права, особливо принципів, що визначають вимоги легітимності (правомірності) та законності. Проблема полягає, звичайно, у проведенні необхідних відмінностей між принциповою політикою держави, конституційними правами та спільними суспільними інтересами. Однак очевидно, що належне примирення між цими конфліктуючими імперативами буде суттєво залежати від усіх обставин конкретного випадку; і, відповідно, залишається незрозумілим, якою мірою правова доктрина може дати керівні підходи, здатні до застосування неза-

лежно від конкретного контексту. Правова доктрина, безумовно, допоможе структурувати необхідне дослідження, надаючи інструменти концептуального аналізу; але що в основному має значення на практиці, то це мудрість і делікатність їх застосування.

Завданням судів і суддів є вирішення питань права; і оскільки ми припускаємо, що на такі запитання є правильні відповіді, принаймні в принципі, суди повинні вимагати виконання своїх найкращих суджень щодо таких правильних відповідей, навіть якщо вони є суперечливими. Однак у публічному праві питання права рідко бувають «чистими»: вони переплітаються з міркуваннями політики та суспільних інтересів, які доручено визначити іншим державним службовцям. У таких випадках закон встановлює межу, яку слід поважати при здійсненні політичного розсуду: судді повинні стежити за межею, уникаючи спокуси переступити її, ставши на арену формування політики. Завдання полягає в тому, щоб точно визначити, де пролягає межа. Як слушно зауважує Т. Хікмен, «коли необхідно застосувати тест на пропорційність, щоб вирішити, чи є обмеження конституційного права виправданим суспільними інтересами, проблема може бути особливо серйозною: оцінка судом вимог політики (оскільки їх захищає державна влада) стає частиною процесу судження про законність його застосування до конкретної справи» [2, с. 696–700].

Актуальність дослідження. Занепокоєння щодо тісної взаємодії між законом та розсудом, правовим принципом та державною політикою викликає вимоги щодо судового захисту. Втім суддям, безумовно, слід виявляти велику обережність, перш ніж робити висновок про те, що парламент чи уряд порушили конституційні права, особливо коли це стосується соціальних чи інших позитивних прав.

Важливим інструментом досягнення цього делікатного балансування в державах англо-саксонської правової сім'ї вже тривалий час є так звана доктрина «судової поваги» (англ. «judicial deference») яку можна використовувати як визначення конституційних прав таким чином, щоб надати значну автономію публічній адміністрації, забезпечити зміну компонентів

критерію пропорційності, а також інтенсивність, з якою застосовується судовий контроль. Чим більший ступінь поваги суди надають виконавчій чи законодавчій владі, тим слабший контроль за ними з боку суду. Таким чином, змінюючи рівень поваги, суди можуть варіювати свою перевірку діяльності органів публічної влади, пристосовуючи свою перевірку до контексту рішення, яке вони переглядають.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці «судової поваги» присвячено дослідження Д. Дайзенгауза, Дж. Джоуелла, Р. Едвардса, А. Каванага, Р. Клейтона, П. Крейга, М. Ханта, Т. Хікмена, Е. Янга та багатьох інших яскравих представників британського та північноамериканського конституціоналізму. Натомість у вітчизняній науковій літературі про доктрина «судової поваги» досі обходиться увагою. Певною мірою це зумовлено тим, що доктрина «судової поваги» формувалася в межах англо-саксонської правової сім'ї, де судам традиційно відводиться значна роль не тільки в процесах застосування права, але й у правотворчій діяльності, в умовах ліберального конституціоналізму, що передбачає обмежене законодавче регулювання у сфері прав людини. Втім необхідність вирішення гострих проблем щодо виконання Україною своїх позитивних зобов'язань щодо соціальних прав особи, необхідність коригування державної політики згідно з конституційними ідеалами соціальної та правової держави змушують вітчизняних науковців шукати нові інструменти і механізми юридичного забезпечення і захисту даної категорії прав, у тому числі звертатися й до позитивного досвіду держав англо-саксонської правової сім'ї.

Метою даної статті є долучення до вітчизняного наукового дискурсу проблеми дотримання судами «принципу поваги», зокрема в межах судового захисту соціальних прав людини і громадянина. Річ у тім, що соціальні права, так само як економічні та культурні, вимагають від держави розробки і неухильного втілення в життя відповідної політики, що, у свою чергу, ставить реалізацію названих прав у пряму залежність від волі політичних органів держави і породжує проблему співвідношення судового нагляду за законністю дій інших органів державної

влади та дискрецією названих органів при визначенні політичного курсу держави та його реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принцип судової поваги полягає в тому, що «суди (з поваги до законодавчої або виконавчої влади) відмовляються виносити власне незалежне рішення щодо конкретного питання» [3, с. 109]. Ця концепція має вирішальне значення для правильного розуміння того, як суди повинні підходити до вирішення про питання порушення соціальних прав чи правомірно і за яких обставин суди можуть суперечити парламенту чи виконавчій владі.

Термін «повага» (англ. deference) зараз дуже популярний в описі відносин між судовими органами та іншими підсистемами державного апарату, втім у ньому не має відтінків раболіпства чи милостивої поступки.

Доктрина поваги пронизує увесь сучасний дискурс щодо судового захисту прав людини в країнах англо-саксонської правової сім'ї, особливо у Великій Британії та Канаді. Він відіграє певну роль у визначенні змісту та обсягу соціальних прав, при з'ясуванні критеріїв пропорційності, що застосовуються під час аналізу неабсолютних прав, а також при визначенні суворості такого застосування. Загалом, як стверджує Р. Едвардс, прояв судової поваги до інших гілок влади став звичайною судовою технікою у справах, які виникають відповідно до законодавства про права людини [4, с. 859]. Поряд із цим, роль принципу поваги піддається критиці як з боку суддівського корпусу, так і з боку академічної спільноти; деякі автори навіть виступають за повну відмову від даного принципу, обґрунтовуючи свою думку тим, що за даних умов, враховуючи інституційні особливості всіх трьох гілок влади, суди не зможуть виконувати свою конституційну функцію захисту прав особи.

Визначення того, наскільки суди можуть контролювати сутність дій і рішень адміністрації, завжди вимагало делікатного балансування.

Мало хто сумнівається, що в ідеалі за умов конституційної демократії суд, який розглядає позов про порушення прав людини, має бути спроможний скасувати рішення інших гілок влади. Однак ключове питання полягає в тому, коли та якою

мірою судова влада має це робити? Традиційно застосування принципу судової поваги в цьому контексті було виправдане принаймні з трьох причин.

По-перше, існує принциповий аргумент про те, що судам бракує демократичної легітимності, відтак повага здатна пом'якшити антидемократичний характер судового перегляду [5, с. 147–148]. Наприклад, М. Хант закликав до розробки принципу «належної поваги», згідно з яким, залежно від контексту, суд повинен поважати посадову особу, яка приймає владне рішення, або легіслатуру [6, с. 14]. М. Хант не був єдиним у цій точці зору. Дійсно, низка видатних юристів висувала різні подібні аргументи, які закликали судову владу виявляти «належну повагу» до законодавчої чи виконавчої влади, де це доречно.

По-друге, є суто прагматичний аргумент: судова влада є інституційно некомпетентною для належної оцінки соціально-економічних проблем, які часто виникають у цих справах, тож їх слід залишити законодавчому органу чи відповідній посадовій особі, яка приймає владне рішення, «оскільки вони мають найкраще становище для прийняття відповідного політичного вибору» [7, с. 394–404; 8, с. 321–337; 9, с. 22].

По-третє, судам також не вистачає ресурсів, а судовій системі підготовки та досвіду, щоб адекватно зважувати проблеми [10, с. 237].

На відміну від принципу судової стриманості, коли суд оголошує сутність справи такою, що не підлягає розгляду в судовому порядку, оскільки, наприклад, вона вимагає позаправових (наприклад, політичних) висновків, принцип судової поваги передбачає, що питання може бути вирішене судом, але є вагомі причини для того, щоб не піддавати рішення чи дії інших гілок влади суворому контролю, зазвичай очікуваному під час розгляду справ про захист конституційних прав і свобод. На відміну від підсудності, питання судової поваги стосуються обсягу судового перегляду, а не факту підсудності дій законодавчої чи виконавчої влади. Проте щоразу, коли суд розглядає питання щодо поваги стосовно соціальних прав людини і громадянина, слід мати на увазі два важливі міркування.

По-перше, існує суттєва різниця між застосуванням принципу поваги як шани до інших інститутів влади та застосуванням даного принципу як проявом підкорення владі інших органів влади. На ці дві моделі поваги цілком слушно звертає увагу Д. Дайзенгауз [11, с. 286]. Повага як шана має місце, коли судова влада цінує думку органів законодавчої чи виконавчої влади, але все ж сама визначає, наскільки відповідають конституції їхні правові акти чи рішення. Натомість повага як підкорення має місце, коли суди визнають рішення й акти законодавчої чи виконавчої влади як цілком правильний підхід до визначення та застосування відповідних конституційних норм. В останньому випадку немає потреби, щоб суд визначав, чи суперечать відповідні приписи конституційним нормам, натомість суди наперед визнають, що дії законодавчої чи виконавчої влади є правильними та не суперечать нормам, закріпленим у конституції.

Розрізнення між повагою як підкоренням і повагою як шаною зіграло важливу роль у визначенні доктрини «належної поваги». Належна повага вимагає поваги як шани, а не поваги як підпорядкування. «Повагу як шану» можна виправдати під час аналізу обмежень певних основних прав (у тому числі й соціальних), коли, наприклад, оскаржуване законодавче положення являє собою обережний і зважений підхід до гострої соціальної проблеми. Однак апріорне застосування «поваги як підкорення» до звернень щодо захисту прав людини є неприйнятною, оскільки йдеться про найвищу соціальну цінність, визнану конституцією.

На думку Е. Янга, кращим способом розпізнати цю різницю між повагою як шаною та повагою як підкоренням є визнання трьох різних можливих моделей того, як суд міг би «надати ваги» міркуванням законодавчої чи виконавчої влади.

Модель 1: підкорення (згода). Судова влада погоджується з тим, що з конституційних причин вона не може поставити під сумнів рішення законодавчої чи виконавчої влади, або що інституційні обґрунтування демонструють, що законодавча чи виконавча влада дають правильну відповідь щодо обсягу конкретного права, передбаченого конституцією. Отже, суди не визна-

чають право людини за конституцією та не застосовують тест пропорційності, коли стикаються з неабсолютним правом. У такому разі повагу як підкорення краще розуміти, власне, не як приклад поваги, а як питання, що не підлягає судовому розгляду. Наприклад, який перелік соціальних благ має бути включений для визначення прожиткового мінімуму, є прерогативою виконавчої влади, і суди не повинні сюди втручатися. Використання цієї моделі є виправданою, коли суд має об'єктивні та виключні причини покладатися на думку законодавчої чи виконавчої влади, тобто визнати рішення цих гілок влади правильним, навіть якщо не дійшов би такого висновку, якби приймав рішення самостійно.

Модель 2: підкорення з можливістю коригування (виправлення). За такої моделі конституційна відповідальність за визначення змісту та обсягу конституційного права особи або визначення того, чи є обмеження даного права пропорційним, покладається на судову владу. Однак різні інституційні особливості законодавчої, виконавчої та судової влади дають підстави зробити висновок, що виконавча чи законодавча влада мають кращі можливості для вирішення цього питання. Як правило, це відбувається тому, що виконавча чи законодавча влада з більшою ймовірністю придуть до правильної відповіді щодо визначення відповідного конституційного права особи або щодо того, чи є обмеження даного права пропорційним. Модель підкорення-виправлення застосовується, коли, незважаючи на те, що виконавча чи законодавча влада краще спроможна надати правильну відповідь, тим не менш, існує ймовірність того, що вони могли зробити певний тип помилки, яку судова влада має більше можливостей виправити. Це впливає, зокрема, з того, що законодавча влада, здійснюючи нормативне регулювання, дотримується більш загальних підходів, тоді як судова влада зосереджується на конкретному застосуванні загальних законодавчих положень. Відповідно, суд має хороші можливості для виправлення помилок, допущених легіслатурою чи органом виконавчої влади, коли вони не можуть усвідомити, що їхнє загальне нормативне положення, яке саме по собі не су-

перечить конституційним нормам, усе ж суперечить їм при застосуванні до конкретної особи (докл. див., напр.: [12; 13]).

Модель 3: повага як шана. Повага як шана має місце, коли, з одного боку, існують конституційні обґрунтування для того, щоб вимагати від судів самостійно визначати обсяг і зміст конституційного права особи чи пропорційність накладеного на нього обмеження, а з іншого боку існують інституційні причини для того, щоб вважати, що законодавча чи виконавча влада, скоріш за все, приймають правильні рішення. Однак, замість того, щоб за замовчуванням суд сприймав думку законодавчої чи виконавчої влади, якщо немає вагомих причин для спростування цієї презумпції, він сам визначає питання пропорційності. При цьому він звертає увагу на думку законодавчої чи виконавчої влади, та надає їм належної ваги, оскільки вони, скоріш за все, також проводили аналіз пропорційності своїх рішень.

Моделі поваги як підкорення та виправлення і модель поваги як шани відрізняються одна від одної тим, що при їх використанні висновки виконавчої та законодавчої влади відіграють різну роль у процесі аргументації судів. Модель поваги як підкорення та виправлення надає судам повноваження втручатися в рішення виконавчої влади лише в тому разі, якщо виконавча влада застосовувала загальну політику неправильним чином. Натомість модель поваги як шани дозволяє суду поставити під сумнів як загальну політику, так і її індивідуальне застосування.

Ще один важливий момент, на який слід звернути увагу при аналізі моделей судової поваги це те, кому така повага має бути адресована. Як правило, ця повага стосується органів законодавчої та/або виконавчої влади. Втім з огляду на загальну систему органів публічної влади та специфіку структурної побудови її підсистем, від судів варто очікувати поваги не тільки до органів законодавчої та виконавчої влади, але й до державних органів, які не належать до жодної з трьох гілок влади (так званих незалежних органів), а також до органів місцевого самоврядування та органів влади автономних утворень.

Коли суди застосовують норми, що стосуються прав людини (зокрема, соціальних прав), повага до законодавчої влади зазвичай є обов'язковою, оскільки саме парламент є виразником волі народу, а прийняті ним закони мають безумовний пріоритет перед усіма іншими нормативними актами. Нормативні акти всіх інших органів публічної влади (у тому числі глави держави і органів виконавчої влади) мають, як правило, підзаконний характер: вони повинні прийматися на основі законів і відповідати їм. При цьому застосовується презумпція законності підзаконних актів: кожен із них вважається таким, що відповідає закону, доки інше не буде встановлено рішенням суду, яке набуло чинності. Відтак суди мають виказувати свою повагу й до органів виконавчої влади та інших органів публічної влади, якщо ті діють на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені конституцією та законами держави.

А. Каванаг проводить розрізнення між мінімальною та суттєвою судовою повагою. Мінімальна повага, на думку цієї дослідниці, це «надання судом певної попередньої ваги рішенням, прийнятому виборним органом, але це не дуже сильна презумпція» [14, с. 191]. Натомість суттєва повага «має бути заслужена виборними гілками влади» [14, с. 192] і є сильнішою за мінімальну повагу.

А. Каванаг проводить три відмінності між своїм поясненням мінімальної та суттєвої пошани. Перша залежить від того, до якої міри від судової влади очікується рішення. Мінімальна повага слабша, вона вимагає лише того, щоб суди з повагою ставилися до рішень виконавчої чи законодавчої влади. Це пояснює, наприклад, чому судова влада не може просто замінити свій розгляд суті оскаржуваного рішення виконавчої чи законодавчої влади, визначивши, що рішення є необґрунтованим лише тому, що це не такий самий вибір, як той, який був би зроблений судом, якби він вирішував справу першим. Суттєва повага є сильнішою, вимагаючи від судів надавати більшої ваги думці виконавчої чи законодавчої влади. По-друге, мінімальна повага є загальним принципом, тоді як суттєва повага застосовується більш конкретним чином. Мінімальна повага впливає на загальний стандарт перегляду рішень адміністрації в англійському

праві, пояснюючи, наприклад, чому англійське законодавство прийняло стандарт раціональності (розумності), не допускаючи лише необґрунтованих дій за власним розсудом посадовців. Суттєва повага застосовується за конкретних обставин, вимагаючи більш суворого застосування стандартного тесту перегляду, надаючи більшої ваги рішенням виконавчої чи законодавчої влади. По-третє, конституційні фактори, коли суди звертають увагу на формальну конституційну законність рішень, прийнятих виконавчою та законодавчою владою, відіграють більшу роль при мінімальній, ніж при суттєвій повазі. Суттєва повага більше стосується інституційних особливостей, які оцінюють відносний досвід виконавчої, законодавчої та судової влади.

М. Хант розрізняє просторовий і непросторовий підходи до поваги [15, с. 346–347]. Просторовий підхід до поваги має місце, коли визначення ступеня поваги, яку має вказувати суд, залежить не від конкретних обставин справи, що розглядається, а від того, до якої предметної сфери вона належить. На наш погляд, такий підхід було б більш коректним називати предметним або формальним. Наприклад, рішення, які стосуються питань політики, вимагають від судів дослухатися думки законодавчої чи виконавчої влади, а ті, що не стосуються питань політики такого прояву судової поваги не потребують. Натомість непросторовий підхід безпосередньо залежить конкретних обставин справи, що розглядається, тож його можна назвати неформальним. Такий підхід вимагає, щоб суд дослідив усю низку факторів, що стосуються конкретної справи, яку він розглядає. При цьому суд не просто визначає ступінь належної поваги на основі класифікації відповідного рішення як такого, що стосується чи не стосується питань політики, але й у світлі конкретного застосування цієї політики до фактів справи, що розглядається. Сам М. Хант виступає за непросторовий підхід до поваги, враховуючи його більш високу точність, відповідність сучасним тенденціям в англійському адміністративному праві та кращу здатність сприяти культурі обґрунтування, гарантуючи, що суди зосереджуються на конкретних питаннях, котрі постають перед ними, а не послуговуються попереднім визначенням ступеня поваги, яку має демонструвати суд до законодавчої чи виконавчої влади.

Чимало уваги в британській та канадській літературі приділяється тим факторам, які впливають чи можуть впливати на рівень судової поваги до інших органів державної влади. При цьому, як правило, проводять розмежування між конституційними та інституційними факторами [15, с. 350; 16, с. 72–73].

Конституційні фактори стосуються конституційних взаємовідносин між законодавчою, виконавчою та судовою владою. Зокрема, звертається увага на те, наскільки відповідні органи державної влади (інституції) демократично організовані, працюють і відповідають за свої дії. Натомість інституційні характеристики стосуються відповідних сфер знань і доступу до них з боку законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому серед дослідників існують певні розбіжності щодо використання конституційних та інституційних ознак. Зокрема, Дж. Джоуелл стверджує, що судова повага має залежати тільки від інституційних особливостей [16, с. 73]. У свою чергу, М. Хант вважає, що конституційні особливості теж є доречними [15, с. 370], а А. Каванаг, визнаючи роль конституційних особливостей в оцінці мінімальної поваги, водночас більш скептично ставиться до того, чи можуть вони використовуватись як загальний принцип до суттєвої поваги [14, с. 191]. Принагідно слід зауважити, що термін «демократичні ознаки» (як один з конституційних факторів) можна аналізувати по-різному, що, у свою чергу, впливає на можливість доцільність його використання.

По-друге, незалежно від того, наскільки переконливі аргументи висунуті органом, що приймав оскаржуване рішення, виправдовуючи певний захід як необхідне обмеження соціального права, передбаченого конституцією, повага не може бути використана для виправдання заперечення істотного змісту цього права [17, с. 72–73]. Обмеження, яке заперечує основний зміст права, за визначенням є непропорційним, оскільки кожне право має абсолютну «стелю» захисту, яка не може бути знята обмеженням. Іншими словами, кожне право має «яскраве сутнісне ядро», яке не можна порушити.

Заперечення основного змісту права сягає корінням у концепцію «Wesensgehalt» з німецького права. Виходячи з цієї концепції, стаття 19(2) Основного закону ФРН 1949 р. передбачає,

що «в жодному разі не можна посягати на істотний зміст основного права» [23].

Після встановлення *prima facie* порушення чи обмеження певного соціального права, передбаченого конституцією, тягар доведення переходить до відповідача, тобто до тієї сторони, яка прагне виправдати наявне положення, тобто до органу законодавчої чи виконавчої влади. Тут саме державний орган (легіслатура чи орган виконавчої влади, який посиляється на законодавство), має представити обґрунтування своєї позиції, а не сторона, яка його оскаржує (фізична особа), доводити, що відповідний акт чи рішення не є виправданим. І оскільки інтереси потерпілої сторони мають основоположне конституційне значення, суд повинен дотримуватися суворих стандартів обґрунтування, щоб оскаржуване обмеження певного права було визнано припустимим. Іншими словами, має існувати доказове обґрунтування необхідності певного обмеження.

При відправленні правосуддя є просто неприйнятним, аби суд вважав, що необхідність обмеження права, передбаченого конституцією, є очевидною або самоочевидною. Тож увесь тягар доказування того, що прийнятий акт чи владне рішення являє собою виправдане обмеження певного права людини і громадянина, про яке йде мова, лежить на відповідачеві, й відповідний орган виконавчої влади чи легіслатура повинні надати суду докази та аргументи на підтримку свого загального твердження про виправдання. Це особливо важливо у зв'язку з вирішенням питання про те, який саме рівень поваги суд має надати законодавчому чи виконавчому органу, оскільки це рішення, яке може бути обґрунтованим лише у світлі оцінки наявних доказів стосовно конкретної вимоги. Сама термінологія, що вживається для аналізу обмежень — «нагальна публічна потреба» чи, наприклад, «засоби найменшого запобіжного впливу», вказує на те, що обмеження має мати настільки велике суспільне значення, щоб переважати фундаментальні інтереси особи. Дійсно, в концепції «нагальної публічної потреби» приховано визнання того, що інтерес держави є надзвичайним і його можна продемонструвати як такий. Отже, докази, надані відповідачем у справі, мають бути не просто статистичними даними. Так само не мож-

на вимагати від суду, аби той самостійно будував свої здогади про причини, які виправдовують акти чи рішення відповідача, за відсутності будь-яких фактичних підстав для цього.

Насправді судова практика навіть передових країн західної демократії переконливо свідчить про те, що органи законодавчої та виконавчої влади досить рідко виявляються спроможними навести належну аргументацію своїх правообмежувальних заходів чи обраної політики [18, с. 881–882]. Багато судових рішень, які спираються на принцип судової поваги, мають схожі характеристики. Більшість цих рішень є значущими за своєю резолютивною частиною, але не за мотивувальною. Існує тенденція брати до уваги поверхневі міркування, при цьому будь-який критичний аналіз оскаржуваних обмежень соціальних прав відсутній чи є доволі слабким. Замість того, щоб вимагати від відповідача показати, що обмеження прав і свобод є необхідними й виправданими, суди задовольняються мінімальними соціально-економічними доказами, що підтверджують доводи відповідача на користь виправдання своїх актів і рішень.

Однак аналіз обмежень вимагає, щоб відповідач продемонстрував, що його акт чи рішення є необхідними, а не просто «корисними» або «бажаними». Необхідність вимагає високого ступеня обґрунтування. Висновок про те, що акт чи рішення насправді є виправданими, не може бути зроблений шляхом використання простої інтуїції або через повагу до вибору парламенту. Обмеження прав і свобод мають бути достатньо конкретизованими й збалансованими, але якщо суд не дотримується принципів і приписів ретельного аналізу обмежень, просто немає іншого способу переконатися в цьому. Зокрема, необхідність подолання соціально-економічної кризи, не надає законодавчому органу карт-бланш для скасування відповідних гарантій економічних і соціальних прав і свобод.

Сприйняття принципу судової поваги посилило й розширило розвиток конституційного права в країнах англо-саксонської правової сім'ї, зокрема в сенсі розвитку діалогу між різними гілками влади щодо основних прав і свобод. На сьогодні одним із найбільш продуктивних способів розгляду відносин між різними гілками влади в рамках загального механізму забез-

печення конституційних прав і свобод, у тому числі й соціальних, є спроба охарактеризувати їх як безперервну взаємодію та діалог. У справах, що стосуються конституційних прав і свобод людини і громадянина, суди звертають увагу виконавчої та законодавчої влади на принципи, які могли бути випадково або навмисно знехтувані.

Новітнє законодавство про права людини формалізує цей конституційний діалог. Переглядаючи дії виконавчої та законодавчої влади і, таким чином, вимагаючи обґрунтування тих заходів, які порушують чи обмежують права, передбачені конституцією та конституційним законодавством, суди вступають у діалог із законодавчою та виконавчою гілками влади. Наприклад, у Канаді, де практика діалогу судів із іншими гілками влади набула значного поширення, судочинство щодо захисту конституційних прав і свобод досить рідко закінчується винесенням негативного для органів влади рішення [19, с. 507–511; 20, с. 13–20]. Було лише декілька випадків, коли виконавча чи законодавча влада не могла відреагувати на несприятливе рішення, зберігаючи при цьому вірність початковій політиці, що стояла за діями чи законом. Приблизно у двох третинах усіх рішень, у яких закон було визнано несумісним із канадською Хартією прав і свобод, була певна форма законодавчого продовження [21, с. 79].

В ідеалі цей діалог має дозволити судам навчати інші гілки влади шляхом принципового та чіткого формулювання проблеми конституційних цінностей у демократичному суспільстві, і аналіз тих обмежень, що запроваджуються законодавцем чи виконавчою владою, відіграє центральну роль у просуванні цього діалогу. Аналіз обмежень уповноважує суди вимагати від виконавчої чи законодавчої влади обґрунтування закону чи виконавчо-розпорядчих актів у межах чинної конституції. Так само це вимагає від виконавчої та законодавчої влади чіткого визначення обмежень, які вони встановлюють щодо прав і свобод. У свою чергу, суди зобов'язані розглянути аргументи законодавця чи виконавчої влади щодо обмеження конституційних прав і свобод або рівня виконання відповідних позитивних зобов'язань держа-

ви. І такий діалог жодним чином не можна охарактеризувати як недемократичний, адже остаточне слово не тільки залишається за парламентом і виконавчою владою, підпорядкованим вимогам конституції, зменшуючи тим самим шанси на гегемонію судової гілки влади, а суди підтримують цінності та принципи «демократичного суспільства», втручаючись лише тоді, коли треба продемонструвати, що виконавча чи законодавча влада не врахували їх належним чином.

Суди зобов'язані контролювати сутність оскаржуваного рішення законодавчої чи виконавчої влади, не намагаючись вирішити питання самотужки та не замінюючи свою думку про сутність оскаржуваного рішення під впливом адміністрації чи депутатського корпусу. Надмірне вторгнення з боку суду в процес нормотворення чи виконавчо-розпорядчої діяльності створює потенційну загрозу поділу влади. Але й занадто мале втручання в ці процеси залишає суди відкритими для звинувачень у тому, що вони безсилі, неспроможні виконувати свої конституційні функції.

Прийняття розлогого законодавства про права людини ще більш ускладнило підтримання цього тендітного балансу, коли суди зіткнулися з рішеннями органів державної влади, які могли порушувати права, передбачені конституцією та конституційним законодавством. Зрозуміло, що суди повинні визначати обсяг і зміст основних прав людини, передбачених міжнародно-правовими актами і національним законодавством, застосовуючи критерій пропорційності щодо тих позитивних зобов'язань, які покладаються на державу для захисту абсолютних прав, а також як визначення того, наскільки необхідними в демократичному суспільстві є ті обмеження, що накладаються на неабсолютні права. При цьому критерій пропорційності потребує більш ретельного розгляду. Суд не просто визначає, чи було рішення органу державної влади «розумним чи раціональним», але також має оцінити ту рівновагу, що була досягнута суб'єктом, який приймав владне рішення, звертаючи увагу на «відносну вагу, що надається інтересам та міркуванням» [22]. Вимагаючи від судів ретельніше перевіряти владні рішення інших органів публічної влади, критерій пропорційності також

явно не означає, що суди повинні підміняти оцінку фактів державною владою своєю власною оцінкою.

Доктрина судової поваги майже нічого не може додати до обмежень судового розгляду, «вбудованих» у звичайні підстави та принципи судового нагляду. Що дійсно необхідно, то це нагадування про те, що навіть тест на пропорційність не може (і, як правило, не повинен) призводити до заміни думки державного органу по суті справи думкою суду. Іншими словами, зазвичай є більше одного рішення, сумісного з правами заявника, і вибір між ними належить компетентному органу публічної влади, а не суду. Тест на пропорційність рідко виключає всі правильні юридичні відповіді, крім однієї, оскільки він висловлює змінне ставлення між протилежними правами та інтересами: більша громадська користь чи більше задоволення конкуруючого права може виправдати пропорційно серйозніше порушення конституційного права особи. Наприклад, надзвичайний стан у державі, якщо його запроваджено належним чином, може виправдати значні обмеження на здійснення основних прав і свобод, якщо це дійсно необхідно для задоволення нагальних суспільних потреб. Навіть якщо суд переконується в серйозності надзвичайної ситуації, перш ніж схвалювати обмеження певних прав, він може належним чином визнати, що існують різні законні засоби реагування на небезпеку. Коли є можливість для різних відповідей чи підходів, то цілком правильно, що суд схвалює рішення, прийняте компетентним органом публічної влади. Адже мало того, що цей орган може мати досвід, якого не вистачає самому суду, але й, як правило, саме цей орган нестиме публічну відповідальність за прийняте рішення, на відміну від суддів.

Загалом проведене дослідження доктрини «судової поваги» дозволяє зробити такі **висновки**:

1. В умовах конвергенції правових систем і визнання цілісності загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина принцип «судової поваги» може бути ефективно використаний для забезпечення і захисту соціальних прав судами України.

2. Застосування принципу «судової поваги» може мати кілька моделей залежно від предмета судового розгляду. При оцінці суто юридичних питань стосовно конституційних прав і свобод

особи може використовуватись тільки модель «поваги як шани», оскільки йдеться про найвищу соціальну цінність. Натомість при оцінці питань позаправового (передусім політичного) характеру судам варто застосовувати модель «поваги як підкорення», покладаючись на більшу фаховість компетентних органів держави у відповідних сферах. При цьому слід враховувати конституційні та інституційні особливості відповідних органів публічної влади, а також характер процедур розробки і прийняття публічно-владних рішень, котрі ними використовуються.

3. Відмова від моністичного розуміння публічної влади, принцип «судової поваги» поширюється на рішення та акти не тільки законодавчої та виконавчої гілок державної влади, але й на рішення та акти державних органів, які не належать до жодної з гілок влади, а також до органів місцевого самоврядування та органів влади автономій, тобто до всієї системи «багаторівневого врядування».

4. Принцип «судової поваги» повною мірою стосується сфери реалізації соціальних прав особи, оскільки згідно з конституційними вимогами та міжнародними стандартами в галузі прав людини України повинна поважати, захищати і впроваджувати соціальні права так само, як і інші групи загальноновизнаних прав людини.

5. Принцип «судової поваги» дозволяє наповнити традиційний для сучасного конституціоналізму поділ влади новим змістом, зокрема вимогою конструктивного діалогу між усіма підсистемами публічної влади з метою формування спільних підходів до вирішення проблем у галузі прав людини, зокрема щодо виконання позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення і захисту соціальних прав в умовах системної соціально-економічної кризи.

Розкриття ролі та значення органів судової влади у добросовісному виконанні державою своїх позитивних зобов'язань щодо соціальних прав особи є перспективним напрямком наукових досліджень у даній сфері.

Список використаних джерел :

1. Гладких В. І. Соціальні права громадян України: конституційно-правовий аспект: монографія. Харків: Факт, 2005. 368 с.

2. Hickman T. The Substance and Structure of Proportionality. *Public Law*. 2008. P. 694–716.
3. Clayton R. Principles for Judicial Deference. *Judicial Review*. 2006. Vol. 11. Issue 2. P. 109–135.
4. Edwards R. A. Judicial Deference under the Human Rights Act. *The Modern Law Review*. 2002. Vol. 65. No. 6. P. 859–882.
5. Ewing K., Gearty C. Rocky Foundations for Labour's New Rights. *European Human Rights Law Review*. 1997. Vol. 5. P. 146–151.
6. Hunt M. Judicial Review after the Human Rights Act. *QMWLJ*. 1999. Vol. 2. P. 14–16.
7. Fuller L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. 1978. Vol. 92. P. 353–404.
8. MacDonald R. A. Postscript and Prelude the Jurisprudence of the Charter: Eight Theses. *Supreme Court Law Review*. 1982. Vol. 4. P. 321–337.
9. Singh S., Hunt M., Dennettriou M. Is There a Role for the «Margin of Appreciation» in National Law After the HRA? *European Human Rights Law Review*. 1999. № 1. P. 15–22.
10. Sossin L. *Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada*. Toronto: Carswell, 1999. 246 p.
11. Dyzenhaus D. The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy. *The Province of Administrative Law* / M. Taggart (ed). Oxford: Hart Publishing, 1997. P. 279–286.
12. Hickman T. R. Constitutional Dialogue, Constitutional Theories and the Human Rights Act 1998. *Public Law*, 2005. P. 306–335.
13. Young A. L. *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*. Oxford: Hart Publishing, 2009. 180 p.
14. Kavanagh A. Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication. *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory* / G. Huscroft (ed). New York: Cambridge University Press, 2008. P. 184–193.
15. Hunt M. Sovereignty's Blight: Why Contemporary Public Law Needs the Concept of «Due Deference». *Public Law in a Multi-layered Constitution* / N. Bamforth, P. Leyland (eds). Oxford: Hart Publishing, 2003. P. 337–370.
16. Jowell J. Judicial Deference and Human Rights: a Question of Competence. *Law and Administration in Europe: Essays in Honour of Carol Harlow* / P. P. Craig, R. Rawlings (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 67–73.
17. Erasmus G. Limitation and Suspension. *Rights and Constitutionalism: the new South African legal order* / D. van Wyk (ed). Oxford: Oxford University Publishing, 1996. P. 72–73.
18. Edwards R. A. Judicial Deference under the Human Rights Act. *The Modern Law Review*. 2002. Vol. 65. No. 6. P. 859–882.

19. Roach K. Constitutional and Common Law Dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures. *Canadian Bar Review*. 2001. Vol. 80. P. 481–511.
20. Jai J. Policy, Politics and Law: Changing Relationships in Light of the Charter. *National Journal of Constitutional Law*. 1996. Vol. 9. Issue 1. P. 13–20.
21. Hogg P., Bushnell A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures. *Osgoode Hall Law Journal*. 1997. Vol. 35. P. 75–79.
22. R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] UKHL 26; [2001] 2 WLR 1622.
23. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 83–122..
24. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН от 16.12.1977 р. № 32/130. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/317/97/IMG/NRO31797.pdf>.
25. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН от 04.12.1986 р. № 41/117. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/500/53/IMG/NRO50053.pdf>.
26. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

REFERENCES :

1. Hladkykh V. I. Sotsialni prava hromadian Ukrainy: konstytutsiino-pravovy aspekt: monohrafiia. Kharkiv: Fakt, 2005. 368 s.
2. Hickman T. The Substance and Structure of Proportionality. *Public Law*. 2008. P. 694–716.
3. Clayton R. Principles for Judicial Deference. *Judicial Review*. 2006. Vol. 11. Issue 2. P. 109–135.
4. Edwards R. A. Judicial Deference under the Human Rights Act. *The Modern Law Review*. 2002. Vol. 65. No. 6. P. 859–882.
5. Ewing K., Gearty C. Rocky Foundations for Labours New Rights. *European Human Rights Law Review*. 1997. Vol. 5. P. 146–151.
6. Hunt M. Judicial Review after the Human Rights Act. *QMWLJ*. 1999. Vol. 2. P. 14–16.
7. Fuller L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. 1978. Vol. 92. P. 353–404.
8. MacDonald R. A. Postscript and Prelude the Jurisprudence of the Charter: Eight Theses. *Supreme Court Law Review*. 1982. Vol. 4. P. 321–337.
9. Singh S., Hunt M., Dennettriou M. Is There a Role for the «Margin of Appreciation» in National Law After the HRA? *European Human Rights Law Review*. 1999. # 1. P. 15–22.

10. Sossin L. Boundaries of Judicial Review: The Law of Justiciability in Canada. Toronto: Carswell, 1999. 246 p.
11. Dyzenhaus D. The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy. The Province of Administrative Law / M. Taggart (ed). Oxford: Hart Publishing, 1997. P. 279–286.
12. Hickman T. R. Constitutional Dialogue, Constitutional Theories and the Human Rights Act 1998. Public Law, 2005. R. 306–335.
13. Young A. L. Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act. Oxford: Hart Publishing, 2009. 180 p.
14. Kavanagh A. Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication. Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory / G. Huscroft (ed). New York: Cambridge University Press, 2008. P. 184–193.
15. Hunt M. Sovereignty's Blight: Why Contemporary Public Law Needs the Concept of «Due Deference». Public Law in a Multi-layered Constitution / N. Bamforth, P. Leyland (eds). Oxford: Hart Publishing, 2003. P. 337–370.
16. Jowell J. Judicial Deference and Human Rights: a Question of Competence. Law and Administration in Europe: Essays in Honour of Carol Harlow / P. P. Craig, R. Rawlings (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 67–73.
17. Erasmus G. Limitation and Suspension. Rights and Constitutionalism: the new South African legal order / D. van Wyk (ed). Oxford: Oxford University Publishing, 1996. P. 72–73.
18. Edwards R. A. Judicial Deference under the Human Rights Act. The Modern Law Review. 2002. Vol. 65. No. 6. P. 859–882.
19. Roach K. Constitutional and Common Law Dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures. Canadian Bar Review. 2001. Vol. 80. P. 481–511.
20. Jai J. Policy, Politics and Law: Changing Relationships in Light of the Charter. National Journal of Constitutional Law. 1996. Vol. 9. Issue 1. P. 13–20.
21. Hogg P., Bushnell A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures. Osgoode Hall Law journal. 1997. Vol. 35. P. 75–79.
22. R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] UKHL 26; [2001] 2 WLR 1622.
23. Osnovnyi zakon Federativnoi Respubliki Nimechchyny vid 23.05.1949. Konstytutsii zarubizhnykh krain: navch. posib. / za zah. red. V. O. Serohina. Kharkiv: FINN, 2009. S. 83–122..
24. Rezoliutsiya Heneralnoi Assambley OON ot 16.12.1977 r. # 32/130. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/317/97/IMG/NRO31797.pdf>.
25. Rezoliutsiya Heneralnoi Assambley OON ot 04.12.1986 r. # 41/117. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/500/53/IMG/NRO50053.pdf>.

26. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>

S. M. Chirkin

**«The principle of judicial deference» in the mechanism of social rights
judicial protection**

Abstract. *The article attempts to include in the domestic scientific discourse the problem of compliance by the courts with the «principle of respect», in particular within the framework of judicial protection of the social rights of man and citizen. This principle is an important tool for achieving a delicate balance between law and discretion, legal principle and public policy in the states of the Anglo-Saxon legal family. On the other hand, in the domestic scientific literature, the doctrine of «judicial respect» is still ignored.*

Summary of the main results of the study. The essence of the principle of «judicial respect» is revealed, the differences between the main models of its use in the administration of justice are demonstrated. It was noted that social rights, as well as economic and cultural rights, require the state to develop and consistently implement the relevant policy, which, in turn, puts the realization of these rights in direct dependence on the will of the political bodies of the state and creates the problem of the ratio of judicial supervision over the legality of the actions of other state authorities and the discretion of these bodies in determining the political course of the state and its implementation.

Conclusions. In the conditions of convergence of legal systems and recognition of the integrity of universally recognized rights and freedoms of man and citizen, the principle of «judicial respect» can be effectively used to ensure and protect social rights by the courts of Ukraine. When evaluating purely legal issues regarding the constitutional rights and freedoms of a person, only the «respect as honor» model can be used, since it is about the highest social value. Instead, when evaluating issues of a non-legal (primarily political) nature, the courts should apply the «respect as submission» model, relying on the greater expertise of the competent state bodies in the relevant fields. At the same time, the constitutional and institutional features of the relevant public authorities should be taken into account, as well as the nature of the procedures for the development and adoption of public-authority decisions used by them.

Keywords: *the constitutional status of a person, human rights, social rights, positive obligations of the state, judicial protection of human rights, the principle of «judicial deference».*

УДК 342.9.03:[351:811.122:351.78]

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-443>

О. В. Битяк, молодший науковий співробітник
Сектору конституційного та адміністративного
права НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-6801-9790

ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЗАФІКСОВАНІ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ

***Анотація.** У статті розглянуто проблемні аспекти застосування принципу презумпції невинуватості до осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.*

З цією метою розкрито сутність принципу презумпції невинуватості, як фундаментальної засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проаналізовано положення нормативно-правових актів, які характеризують юридичний зміст презумпції. Надано оцінку правовому механізму притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, в контексті дотримання вказаного принципу, через призму положень Основного Закону, рішень Конституційного Суду України та практики Європейського суду з прав людини.

За результатами дослідження наголошено, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до неї ґрунтуються на конституційних принципах і правовій презумпції невинуватості, закріпленій у статті 62 Конституції України, а тому законодавчі нововведення у досліджуваній сфері обмежують право осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, вважатися невинними до моменту законного доведення зворотного.

Ключові слова: презумпція невинуватості, система автоматичної фіксації, адміністративні правопорушення, відповідальність.

Постановка проблеми. Незважаючи на нестабільну економічну ситуацію, зростання безробіття, кількість автомобілів в Україні з кожним роком збільшується. Прямо пропорційно прогресує і показник дорожньо-транспортних пригод. Саме критичний стан аварійності на дорогах став певним каталізатором для створення нових заходів превенції, зокрема таких як автоматична фіксація правопорушень у сфері дорожнього руху, яка здійснюється за допомогою засобів фото-відео зйомки, а також, відповідно, запровадження адміністративної відповідальності за їх вчинення.

При цьому, юридична сторона нового способу притягнення особи до адміністративної відповідальності за автоматично зафіксовані порушення Правил дорожнього руху (далі – ПДР) викликає низку питань.

Ми спробуємо викласти лаконічні позиції щодо найбільш актуального, на наш погляд, із них, що загрожує правам людини та громадянина та містить ознаки неконституційності. Мова йде про правовий принцип презумпції невинуватості, який має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки зумовлює невинність особи у вчиненні кримінального злочину до тих пір, поки не буде доведено зворотне.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що питання можливості застосування зазначеного принципу в адміністративно-деліктному праві, аналогічно кримінальному, обговорювалося та досліджувалося такими вітчизняними науковцями, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, А. О. Собкар,

Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. Т. Комзюк, Ю. С. Коллер, М. М. Тищенко та ін.

При цьому, думка, що презумпція невинуватості повинна діяти і у адміністративно-деліктних відносинах є абсолютно усталеною та відображеною в наукових працях вчених-адміністративістів.

Зважаючи на означене, **метою статті є** вивчення проблематики застосування принципу презумпції невинуватості до осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, оскільки наразі законодавець у беззаперечній формі встановлює провину відповідальної особи (власника транспортного засобу) у вчиненні вказаного виду проступків.

Виклад основного матеріалу. Так, Сербіна Т. О., наприклад, при дослідженні цього питання не лише наголосила на необхідності застосування вказаного принципу в разі притягнення особи до адміністративної відповідальності, а й вказала на потребі законодавчої ініціативи з цього приводу [18, с. 69].

О. Сокурєнко також вказала, що просте поширення принципу презумпції невинуватості на провадження у справах про адміністративні правопорушення не є вирішенням проблеми, а обумовлює необхідність його законодавчого закріплення, зокрема, обов'язку уповноваженого органу, що займається підготовкою матеріалів до розгляду, довести вину порушника перед органом адміністративної юрисдикції [19, с. 74].

Між тим, презумпція невинуватості вже закріплена у ряді міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, пункт перший статті 11 Загальної декларації прав людини встановлює, що кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатися невинною доти, поки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують усі можливості для захисту [1].

Європейська конвенція прав людини у пункті другому статті 6 також закріплює постулат невинуватості обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, доки його вину не буде доведено в законному порядку[4].

Аналогічно до наведених норм, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права наголошує на праві кожної особи, обвинуваченої у вчиненні кримінального злочину вважатися невинною (пункт другий статті 14) [7].

У національному законодавстві сутність презумпції невинуватості розкрита у положеннях статті 62 Конституції України, згідно з якою ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину[5].

Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України).

Елементом принципу презумпції невинуватості є принцип *in dubio pro reo*, згідно з яким при оцінюванні доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачаться на користь її невинуватості.

Презумпція невинуватості особи також передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладається на державу (*абзаци перший – третій пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-п/2019*) [16].

Наведені вище міжнародні та національні норми розглядають презумпцію невинуватості у контексті кримінальної відповідальності. На противагу цьому вважаємо за необхідне навести ряд юридично значущих документів, які свідчать про те, що презумпція невинуватості повною мірою стосується й осіб, які обвинувачуються у вчиненні адміністративних правопорушень.

Так, у Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади сформульовано один із основних принципів справедливої адміністративної процедури, що звичайно застосовуються до адміністративних актів [10].

Принцип 6 Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13.02.1991 встановлює, що при застосуванні адміністративних санкцій, слід керуватися наступними принципами:

1) особа, стосовно якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції, попередньо інформується щодо фактів, в яких вона звинувачується;

2) залежно від складності справи та суворості санкцій, що можуть бути застосовані до особи, остання має достатньо часу для підготовки свого захисту;

3) особа(її представник) інформується стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти неї;

4) перед оголошенням рішення про санкцію особа має можливість висловити свою думку;

5) адміністративний акт про застосування санкцій містить мотиви, на яких вона ґрунтується [11].

У практиці ЄСПЛ також відображена позиція щодо кримінального характеру адміністративних правопорушень, які фактично мають та повністю підпадають під гарантії статті 6 Конвенції.

Так, у рішення «Надточій проти України» від 15.05.2008 суд дійшов висновків щодо застосування кримінального аспекту статті 6 Конвенції до провадження у справі про адміністративне (митне) правопорушення та однакової їх відповідності для розгляду питання щодо застосування статті 7 [12].

Висновки, викладені у рішенні «Аллене де Рібемон проти Франції» від 10.02.1995 суд підкреслив, що сфера застосування принципу презумпції невинуватості є значно ширшою ніж лише в межах кримінального судочинства, під час якого вирішується про обґрунтованість обвинувачення, але й для всіх інших органів держави [13].

У рішенні по справі «Маліге проти Франції» від 23.09.1998 Європейський суд визнав кримінально-правовий зміст адміністративного правопорушення, за яке передбачена санкція у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом, що вимагає додержання процедурних гарантій, визначених Конвенцією і викладених у Рекомендації № R (91) [14].

Окрім того, у рішенні Конституційного Суду України від 22.12.2010 по справі № 1–34/2010 23-рп/2010 наголошено, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини (статті 1, 3, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Суд наголосив на тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до неї ґрунтуються на конституційних принципах і правовій презумпції невинуватості. Конституція України визначає основні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх дотримання і захисту, зокрема, що усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина третя статті 62).

Між тим, обов'язок відповідних органів держави доводити вину особи у вчиненні адміністративного правопорушення випливає із поняття «адміністративне правопорушення» (стаття 9 КУпАП), встановлення вини у вчиненні адміністративного правопорушення (статей 10 та 11 КУпАП), вимог статті 280 КУпАП, а також частини другої статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

З огляду на це цілком очевидним є те, що саме держава в особі відповідних органів має доводити не лише факт правопорушення, а й вину особи, яка його вчинила, а презумпція невинуватості має діяти не лише для випадків обвинувачення у вчиненні злочину, а й щодо адміністративних правопорушень. Недоведені подія й вина особи мають бути прирівняні до доведеної невинуватості цієї особи.

Слід відзначити, що у контексті досліджуваного питання зазначене рішення у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14–1 КУпАП набуло ключового значення, адже за наслідками його ухвалення норми, що встановлювали адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (стаття 14–1 і частина шоста статті 258

КУпАП) були визнані такими, що не відповідають положенням Основного Закону [17].

Разом з тим, наразі чинна стаття 14–2 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність відповідальних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (за допомогою технічних засобів з функціями запису, зберігання, відтворення і передачі фото-, відеоінформації).

До кола таких осіб належать: 1) фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб; 2) належний користувач транспортного засобу (якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено такі відомості); 3) особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи (якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відсутні відомості про керівника); 4) особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України (за умови реєстрації транспортного засобу за межами території України і відсутності обов'язку державної реєстрації в Україні) [2].

З метою встановлення процедури застосування зазначеної норми КУпАП доповнено положеннями статей 279-1-279-4, які встановлюють особливості розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі: 1) встановлюється відповідальна особа, передбачена статтею 14–2 КУпАП; 2) протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається; 3) постанова про накладення адміністративного стягнення виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; 4) положення статей 33 «Загальні правила накладення стягнення за адміністративне правопорушення», 268 «Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності», 280 «Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення» КУпАП при цьому не застосовуються [3].

Звільнення від відповідальності можливе лише за умови, якщо: 1) особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб (номерний знак) вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб; 2) особа, яка керувала транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до уповноваженого органу із заявою про визнання зазначеного факту.

Перший випадок, на наш погляд, не є критичним, хоча за існуючого формулювання виключаються випадки, коли транспортний засіб може вибути з володіння власника без його бажання або згоди, але на законних підставах, наприклад, як вид забезпечення цивільного позову.

Що стосується другого випадку, то звільнення власника транспортного засобу від адміністративної відповідальності ставиться в залежність від бажання й активних дій фактичного винуватця.

На наш погляд, існуючий порядок суперечить фундаментальним принципам юридичної відповідальності, презумпції невинуватості, адже ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість, тим більше доводити вину іншої особи як єдину можливість захисту від притягнення до адміністративної відповідальності.

Враховуючи формальний склад цих проступків, відбувається отождолення права власності особи на транспортний засіб із суб'єктивною стороною адміністративного правопорушення, виною, що є юридично неприйнятним. При цьому, обов'язок доведення фактично перекладається на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності, адже звільнення від відповідальності відбувається за умови спростування останньою обвинувачення та доведення своєї невинуватості.

Тобто, запроваджений порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності прямо суперечить демократично-правовому принципу презумпції невинуватості, основним призначенням якого є протистояння тенденційності, упередженос-

ті, свавілля, дискримінації, обвинувальному ухилу та будь-якому суб'єктивізму [9, С. 369].

Цитуючи наведені норми законодавства, слід погодитися із Д. В. Нев'ядомським, який стверджує, що автоматична фіксація порушень правил дорожнього руху сама по собі є лише способом збору доказів порушень [8]. Тобто, основна функція такої системи фіксації не можуть слугувати заміною правової природи здійснення адміністративного розслідування за фактом порушення особою правил дорожнього руху та притягнення останньої до адміністративної відповідальності лише у випадку доведення її вини у законний спосіб.

Існуюче нівелювання презумпції невинуватості та встановлених законодавством вимог до стандарту доказування обумовлюється в юридичних джерелах низьким рівнем суспільної небезпеки, значною кількістю адміністративних правопорушень, відмінністю суворості адміністративних та кримінальних санкцій.

Біль того, відповідно до практики ЄСПЛ визнається цілком допустимим встановлення презумпції винуватості власника транспортного засобу за вчинення дорожньо-транспортного правопорушення за умови дотримання справедливого балансу між правом на захист та інтересами правосуддя [6, с. 28].

Така позиція, зокрема, викладена у рішенні ЄСПЛ від 29.06.2007 у справі «О'Галлоран та Франціс проти Сполученого Королівства», на яке посилаються прихильники запровадженого механізму, з метою виправдання обмежень прав осіб, які притягаються до відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі [15].

З огляду на те, що у наведеній вище справі Європейський суд чітко встановив, що вимоги справедливості однаково застосовуються до всіх видів кримінального провадження, на наш погляд, відхилення від основних принципів справедливого судового розгляду за незначні адміністративні правопорушення, які не становлять серйозної загрози для суспільства, є несправедливим. Крім того, якщо державні інтереси приймаються як вагомі підстави для порушення презумпції невинуватості щодо злочинів, які становлять незначну небезпеку, нелогічно,

щоб особи, які вчинили незначні правопорушення, опинилися в менш сприятливому становищі, ніж ті, які вчинили дійсно небезпечні для суспільства дії.

Очевидно, що причиною відходу від основних принципів справедливого судового розгляду у даному випадку є значна кількість таких проступків та неможливість держави забезпечити дотримання всіх процесуальних гарантій у кожному з них.

Саме тому вважаємо за необхідне навести та погодитися із окремими думками суддів Павловського та Маєра, викладені на противагу наведеному вище рішення ЄСПЛ. На їхній погляд, значна кількість правопорушень у сфері дорожнього руху, зокрема, порушень швидкісного режиму руху, означає, що таке обмеження не відображає нагальну суспільну потребу, враховуючи, що велика кількість осіб вирішують її порушити навіть під загрозою понесення відповідних стягнень. Можливо, це свідчить про необхідність перегляду обмежень швидкості та встановлення обмежень, які б більш правильно відображали потреби суспільства. Вислів «мета виправдовує засоби» явно не підходить до окресленої ситуації, адже уряд не має право порушувати фундаментальні права сотень тисяч своїх громадян у сфері регулювання швидкості. При цьому, обумовлення таких обмежень значним приростом випадків дорожньо-транспортного травматизму, зокрема, із значною кількістю летальності, суперечить твердженням щодо суспільної незначущості досліджуваного виду деліктів.

Висновки. Підсумуємо, що запроваджений відносно недавно інститут адміністративної відповідальності власника транспортного засобу за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, прямо суперечить постулату невинуватості особи, обвинуваченої у вчиненні правопорушення, доки її вину не буде доведено в законному порядку.

Між тим, беручи до уваги ратифікацію Україною Конвенції та Протоколів до неї, визнання рішень ЄСПЛ джерелом права, очевидно, що презумпція невинуватості повинна знайти своє відображення і в адміністративному законодавстві на будь-якій стадії здійснення відповідного провадження. Аналіз практики

ЄСПЛ свідчить про необхідність застосування статті 6 Конвенції і в адміністративно-деліктних відносинах, зокрема, дотримання презумпції невинуватості та забезпечення права мати достатній час та можливості для захисту особам, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Саме тому, відповідно до положень Конвенції, держава має переслідувати правопорушників у повній відповідності із вимогами статті 6 та належним чином забезпечити можливість особи реалізувати, якщо виникає така необхідність, презумпцію невинуватості, як важливої гарантії дотримання прав людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_015
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212–24) від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731–10>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330) від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732–10>.
4. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Лютиков П. С., Ліпинський В. В. Основні напрями підвищення ефективності тлумачення адміністративно-деліктних правових норм. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2021 №.1. С. 21–29. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_1_2021_04/issue_1_2021_04.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text 8.
8. Невядомський Д. Відеофіксація порушень ПДР: нові правила – старі цілі. Державний диктат замість соціального договору. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/142956- videofiksaciya_porushen_pdr_novi_pravila_stari_cili.html.
9. Негодченко В. О. Презумпція невинуватості як конституційна засада кримінального судочинства. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 367–372..
10. Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади: Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

11. Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13.02.1991 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2008 р. у справі «Надточій проти України» (заява № 7460/03). URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/974_404.
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.1995 р. у справі «Аллєне де Рібемон проти Франції» (заява № 15175/89). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SOO01116>
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 23.09.1998 р. у справі «Маліре проти Франції» (заява № 68/1997/852/1059). URL: <https://www.legal-tools.org/doc/94a214/pdf>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини від 29.06.2007 р. у справі «О'Галлоран та Франціс проти Сполученого Королівства» (заява № 15809/02 і 25624/02). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81359>.
16. *Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 р. № 1-п/2019*. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/1-p2019>
17. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14–1 КУпАП від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v023p710-10>
18. Сербіна Н. О. Презумпція невинуватості як об'єктивне правоположення у правозастосовчій діяльності. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 66–70. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/4_2018/part_1/14.pdf.
19. Сокурєнко О. Презумпція невинуватості як елемент захисту прав особи в адміністративній діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 73–76. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/15.pdf>

REFERENCES :

1. Zahalna deklaratsiia prav liudyny OON vid 10.12.1948 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_015.
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 1–212–24) vid 07.12.1984 r. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
3. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 213–330) vid 07.12.1984 r. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10>.
4. Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 4 lystopada 1950 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

5. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Liutikov, P. S. Lipynskiy, V. V. (2021). Osnovni napriamy pidvyshchennia efektyvnosti tlumachennia administratyvno-deliktnykh pravovykh norm. *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriya: pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia*. № 1. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_1_2021_04/issue_1_2021_04.
7. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16.12.1966 r. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text 8](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text_8).
8. Neviadomskiy, D. (2023). Videofiksatsiia porushen PDR: novi pravyla – stari tsili. Derzhavnyi dyktat zamist sotsialnoho dohovoru. *Zakon i Biznes*. URL: https://zib.com.ua/ua/142956-videofiksaciya_porushen_pdr_novi_pravyla_stari_cili.html.
9. Nehodchenko, V. O. (2022). Prezumptsiia nevynuvatosti yak konstytutsiina zasada kryminalnoho sudochynstva. *Pravo i suspilstvo*. № 4.
10. Pro zakhyst osoby stosovno aktiv administratyvnykh orhaniv vlady: Rezoliutsiia (77) 31 Komitetu Ministriv Rady Yevropy vid 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
11. Rekomendatsii № R (91) 1 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo administratyvnykh sanktsii vid 13.02.1991 r. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf
12. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 15.05.2008 u spravi «Nadochii proty Ukrainy» (zaiava № 7460/03). URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/974_404.
13. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 10.02.1995 u spravi «Allene de Ribemon proty Frantsii» (zaiava № 15175/89). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SOO01116>.
14. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 23.09.1998 u spravi «Malihe proty Frantsii» (zaiava № 68/1997/852/1059). URL: <https://www.legal-tools.org/doc/94a214/pdf>.
15. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 29.06.2007 roku u spravi «O'Halloran ta Frantsis proty Spoluchenoho Korolivstva» (zaiava № 15809/02 i 25624/02). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81359>.
16. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 26.02/2019 r. № 1-r/2019. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/1-p2019>
17. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen chastyny pershoi statti 14–1 KUpAP vid 22.12.2010 r. № 23-rp/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v023p710-10>
18. Serbina, N. O. (2018). Prezumptsiia nevynuvatosti yak obiektivne pravopolozhennia u pravozastosovchii diialnosti. *Pravo i suspilstvo*. № 4. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/4_2018/part_1/14.pdf.

19. Sokurenko, O. (2017). Prezumptsiia nevinovatosti yak element zakhystu prav osoby v administrativnii diialnosti. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 7. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/15.pdf>

O. V. Bytiak

Presumption of innocence in cases of administrative offense in the field of traffic safety, recorded in the automatic mode

***Summary.** The article examines the problematic aspects of applying the principle of presumption of innocence to persons who are brought to administrative responsibility for offenses in the field of ensuring road traffic safety, recorded in automatic mode.*

For this purpose, the essence of the principle of the presumption of innocence, as a fundamental basis for ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen, has been revealed. The analysis of the provisions of normative legal acts, which characterize the legal content of the presumption, was carried out. An assessment of the legal mechanism of bringing persons to administrative responsibility for offenses in the field of road safety, recorded in automatic mode, in the context of compliance with the specified principle through the prism of the provisions of the Basic Law, decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the practice of the European Court of Human Rights is given.

According to the results of the research, it is emphasized that the newly created procedure limits the right of a person who is brought to administrative responsibility, in particular, to be considered innocent until the moment of legal proof of the opposite.

The Constitution of Ukraine does not contain exceptions to the principle of presumption of innocence, and to the right of a person not to testify or explain himself, family members or close relatives. In addition, part two of Article 64 of the Constitution of Ukraine emphasizes the inadmissibility of limiting a number of rights and freedoms, in particular those provided for in Articles 62 and 63 of the Constitution of Ukraine.

Given that administrative liability in Ukraine and the procedure for bringing it to bear are based on constitutional principles and the legal presumption of innocence enshrined in Article 62 of the Constitution of Ukraine, the adoption by the legislator of norms that, on the contrary, contradict it and presume the guilt of the owner of the vehicle is unacceptable.

International judicial practice shows that in the case of minor administrative offenses, compliance with the presumption of innocence may be partially limited, and the fine may be applied as a legal presumption (prima facie) to the owner of the vehicle in cases where it is not possible to establish the person who was driving the vehicle at the time of the violation.

It is obvious that such offenses amount to millions of cases and the state faces a really difficult task – to ensure that all procedural guarantees are observed in each of them, and at the same time achieve the goal of ensuring the life and health of citizens. However, the desire to achieve a legitimate goal of the state should not prevail over the need to respect the fundamental rights of persons who are prosecuted and destroy the very essence of the right to defense.

The simplified procedure for bringing responsible persons to justice established in Ukraine shows that such persons are in a much worse situation than persons who have committed much more serious offenses, because the latter are not deprived of the opportunity to exercise their rights to the full extent. This order of things is, in our opinion, unfair and unacceptable.

That is why, guided by the constitutional principle of the rule of law, the government must establish such a legal order under which the establishment and provision of human rights and freedoms would be guaranteed to everyone.

Keywords: *presumption of innocence, automatic recording system, administrative offenses, responsibility.*

УДК 342.734:336.722.11

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-458>

В. М. Венгер, к. ю. н., доцент, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Кієво-Могилянська академія»

ORCID ID: 0000-0002-3545-3996

КОНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Анотація : В статті здійснюється конституційно-правовий аналіз підходів до можливого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Подано загальну теоретичну характеристику застосування принципу поділу влади та засад застосування системи стримувань і противаг до функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Проаналізовано основні вимоги для практичного застосування принципів законності, обмеження дискреційних повноважень, рівності і недискримінації та пропорційності для належного збалансування нормативного впливу на банківську систему та одночасного захисту прав і законних інтересів вкладників банків.

Ключові слова: інституціоналізація, гарантування вкладів фізичних осіб, дискреційні повноваження, банки, принципи конституційного права.

Постановка проблеми. Актуальність проблематики обумовлена низкою практичних юридичних викликів для функціону-

вання системи гарантування вкладів фізичних осіб та потреба реформування банківської системи України відповідно до міжнародних зобов'язань України. Чинна редакція Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі – Закон № 4452-VI) передбачає спеціальний правовий статус для Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд), наділяючи його низкою повноважень не тільки щодо гарантування вкладів фізичних осіб, але й комплексом повноважень щодо виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Такі повноваження передбачають поєднання в одного суб'єкта управлінських, підприємницьких, виконавчо-розпорядчих, адміністративно-владних та контрольних повноважень. Таке поєднання різних за своєю природою функцій та повноважень потребує додаткового теоретичного аналізу задля визначення перспективних напрямків інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб. При цьому особливо важливим є врахування базових принципів конституційного права аби оновлена інституційна модель функціонування Фонду чи іншого суб'єкта, який буде його наступником, не ставила під сумнів правомірність та легітимність рішень у цій надзвичайно важливій для держави сфері.

Аналіз досліджень і публікацій. В науковому дискурсі щодо функціонування української системи гарантування вкладів фізичних осіб як правило переважають доволі прикладні та практичні матеріали. Як правило, автори досліджують саме фінансово-економічний аспект діяльності Фонду, що охоплює аналіз джерел наповнення Фонду, оптимальних інструментів управління коштами Фонду, інструментів припинення діяльності банків тощо. Такі питання у своїх працях розглядають О. Акименко, О. Бугаєнко, Т. Гудіма, Л. Гудзинська, М. Жолобецька, Д. Ткаченко, Т. Косова, А. Щетіна та низка інших авторів. Адміністративно-правовим аспектам діяльності Фонду також присвячено низку публікацій, які стосуються безпосередньо правового статусу Фонду та особливостей реалізації адміністративно-владних повноважень. Так, в працях В. Агаркової, К. Алексійчук, С. Безвух, Т. Бойчук, С. Глуговської, І. Дзери, Г. Капліної, Н. Кравченко, О. Лобач, Т. Мазур, В. Примака,

О. Ревчук, Н. Соловйової, М. Чемерис, Є. Ходака, І. Трепіцина, Н. Щербакової та ін. доволі розгорнуто представлено адміністративні аспекти функціонування Фонду та здійснення його окремих повноважень, зокрема щодо гарантування і захисту прав фізичних осіб. Разом з тим, правову природу Фонду як самостійного суб'єкта правовідносин та, як наслідок, теоретичні конституційно-правові передумови його повноважень детально не проаналізовано.

Мета статті — аналіз правової природи Фонду крізь призму принципів конституційного права задля формулювання фундаментальних конституційних передумов, що повинні бути врахованими в ході подальшого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Здійснення аналізу тієї чи іншої моделі інституціоналізації формування та реалізації державної політики у певній сфері вимагає не тільки безпосереднього застосування приписів Конституції України, а й врахування принципів конституційного права. Це має важливе значення з огляду на вимоги конституціоналізму і верховенства права щодо обмеження верховної влади держави та її посадових осіб, діяльність яких «...мають обмежуватися законом» [12, с. 133]. У кожній конкретній ситуації зміст і спрямованість нормативного впливу принципів права мають свої особливості. Відповідно до предмету дослідження пропонується застосування найважливіших для цієї ситуації конституційних принципів, що мають бути враховані при подальшому реформуванні (інституціоналізації) правового статусу Фонду.

Поділ влади (система стримувань і противаг). Відповідно до Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Основного Закону України) [4]. Цей принцип передбачає не тільки інституційний, а й функціональний поділ влади, (. З функціонального підходу сутність принципу поділу влади полягає в розподіленні нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій. Система стримувань і противаг, одним із відображень якої є принцип розподілу влади в Україні за функціональною спрямованістю, призначена, зокрема, для недопущення кон-

центрації нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій у руках одного органу чи посадової особи та узурпації влади.

В аспекті предмету цього дослідження слід звернути увагу на забезпечення дотримання принципу поділу влади щодо повноважень Фонду. Сутність принципу поділу влади фактично констатує, що на практиці один орган/суб'єкт не може і не повинен бути одночасно наділений повноваженнями з ухвалення нормативно-правових актів, виконання приписів своїх же нормативно-правових актів та здійснення контролю за якістю виконання цих актів. У разі, якщо зазначені функції все ж перетинаються в діяльності одного органу, то повинні бути використані інституційні інструменти для їх збалансування (на рівні організаційної структури такого органу для забезпечення ефективною системи «стримувань і противаг»). У ситуації з реформуванням правового статусу Фонду принцип поділу влади проявляється у пошуку розумного балансу між державним регулюванням і саморегулюванням ринку. Зарубіжний досвід доводить, що в окремих випадках ці та споріднені питання віддаються повністю на саморегулювання ринку. В порівняно нестабільному стані фінансового ринку України це, очевидно, навряд чи можливо, але інструменти впливу учасників ринку повинні розвиватися. Водночас повне поєднання нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій «в руках» Фонду може розглядатись як порушення принципу поділу влади.

Крім функціонального, розподіл влади здійснюється на інституціональному рівні між органами, які приймають рішення, та органами, які ці рішення виконують, відповідно до всієї вертикалі влади. Для успішного здійснення своїх функцій відповідні органи мають (чи можуть) бути наділені правом і повноваженнями ухвалювати нормативні акти, які повинні відповідати актам вищих органів і бути спрямованими на реалізацію ними своїх функцій. Тут важливо наголосити на збереженні балансу залежності Фонду від Національного банку України. Адже надмірно високий рівень адміністративної залежності чи навіть повне підпорядкування Фонду Національному банку України може призвести до порушення принципу поділу влади через поєднання фактично в одній особі функцій нормотворчості,

виконання та контролю. Таке застереження стосуватиметься насамперед конституційно-правового статусу самого Національного банку України.

Як зазначив Конституційний Суд України, «...для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структурувану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження... У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування ...» [9]. Безумовно, Національний банк України належить до переліку органів державної влади, які за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі. Таким чином «втручання» у межі конституційної компетенції Національного банку України на рівні закону України (навіть через ухвалення окремого закону) буде таким, що суперечить Конституції України. Відповідно до цієї юридичної позиції Національний банк України та Рада Національного банку України не можуть бути вилученими з системи органів регулювання грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням. Водночас, сам Національний банк України як регулятор не може повністю підмінювати собою функціонування інших інституцій банківської системи. В той же час, ухвалення Верховною Радою України відповідних приписів закону може розглядатись як перевищення парламентом власних конституційних повноважень. Відповідні юридичні позиції Конституційного Суду України порівняно широко застосовувалися щодо різних сфер правового регулювання, зокрема й щодо сфери фінансового контролю [10,11]. З огляду на зазначене визначення майбутньої правової моделі функціонування, функцій та повноважень Фонду має здійснюватися з урахуванням пріоритетності збереження конституційно-правового статусу Національного банку України.

Законність. Принцип законності є комплексним та складним юридичним явищем. Залежно від ситуації та нормативної

спрямованості він може виступати, зокрема: а) як принцип діяльності держави органів публічної влади та посадових осіб усіх рівнів, відповідно до якого вони мають діяти суворо на основі закону (приписів права), у його (їхніх) межах; б) як метод публічно-владного управління, що передбачає здійснення функцій і повноважень відповідними органами та їхніми посадовими особами виключно в законний спосіб — через ухвалення правових законів та підзаконних актів, які ґрунтуються на цих законах, і забезпечення їх неухильного виконання [6, с. 27].

Конституція України містить низку приписів, які закріплюють провідну роль (вищість) закону в системі нормативних актів. Власне стаття 92 Конституції України встановлює перелік питань, які мають бути врегульовані виключно законом. Безумовно, це не виключає можливості регулювання на рівні підзаконних нормативних актів, проте останні не можуть виходити за межі приписів законів, а мають лише їх деталізувати і розвивати. «Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади та їхні межі мають бути врегульовані тільки законом відповідно до вимог Конституції, що зумовлено необхідністю контролю за підзаконним регулюванням суспільних відносин і дискреційними повноваженнями виконавчої влади, які не можуть бути предметом регулювання актами підзаконного рівня»[6, с. 37]. При цьому, законом не можна делегувати органам виконавчої влади врегулювання питань, що їх має регулювати виключно закон відповідно до Конституції України.

Відповідні теоретичні підходи до розуміння принципу законності та його складових вкрай важливо врахувати в майбутній моделі взаємодії Фонду з Національним банком України. Теперішній статус та подальше посилення адміністративно-владних повноважень Фонду ставить питання дотримання законності як складової верховенства права. У разі продовження розвитку моделі функціонування Фонду як фактичного органу влади частина повноважень Національного банку України може бути передана такому «органу» (зокрема і в сфері нормативного регулювання), проте це має бути здійснено тільки через ухвалення закону. Тоді відповідні правові акти Фонду матимуть підзаконний характер і будуть спрямовані на виконання його функ-

цій. Ці правові акти не можуть визначати права, свободи й обов'язки людини. Зміст таких підзаконних нормативно-правових актів повинен випливати зі змісту правових актів Національного банку України, вони повинні видаватися задля виконання тільки тих повноважень, які є в компетенції Національного банку України та були законно передані Фонду. Сам факт передачі повноважень не може і не повинен усувати Національний банк України від відповідальності за правове регулювання виокремленої сфери фінансових відносин, оскільки Національний банк України залишається єдиним із органів державної влади за своїми повноваженнями та функціональним призначенням, відповідальним за стабільність грошової одиниці та функціонування грошово-кредитної системи.

З іншого боку, якщо розглядати перспективи діяльності Фонду як саморегулівної або самоврядної організації (фактично об'єднання банків), то, безумовно, Фонд повинен мати можливість видавати обов'язкові до виконання учасниками нормативні акти. Такі акти будуть локальними за своєю природою. Можливість такої локальної нормотворчої діяльності (підстави, допустимі межі та державний контроль за здійсненням) має чітко передбачатися у спеціальному законі. При цьому ці акти можуть впливати на діяльність й інших суб'єктів, які не є учасниками цієї організації, але тільки опосередковано. Виключні повноваження щодо державного нормативного регулювання, на зазначених вище підставах, все ж повинні залишатися у Національного банку України. При цьому не виключається можливість долучення Фонду (як саморегулівної організації) до напрацювання та розроблення проєктів нормативно-правових актів, які ухвалюватиме Національний банк України.

Обмеження дискреційних повноважень. Обмеження дискреційних повноважень як складова верховенства права історично (ще з перших ідей А. Дайсі) [8, с. 26] спрямоване на запобігання зловживанню повноваженнями. Йдеться про те, що в сучасному демократичному суспільстві ключовим є здійснення органами публічної влади (зокрема й суб'єктами, яким делеговано повністтю чи частково певні владні повноваження) повноважень у спосіб, що унеможливорює необґрунтовані рішення, які виходять за межі

нормативного регулювання як формального (буква), так і цінностей та принципів (духу) правової системи держави. Обмеження дискреційних повноважень має включати й інтелектуальний (морально-правовий) елемент, що за позицією Ю. Барабаша є «здоровим глуздом» [2, с. 51], не тільки для адміністративної діяльності, але й для нормативного регулювання.

Основними завданнями Фонду, відповідно до закону, є: захист прав і законних інтересів вкладників банків; зміцнення довіри до банківської системи України; стимулювання залучення коштів у банківську систему України; забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Для виконання цих та інших завдань Фонд наділено низкою повноважень, зокрема у сфері нормотворення і нормозастосування. Так, крім іншого, Фонд має право регулювати власними нормативно-правовими актами відносини, що виникають у зв'язку зі створенням і функціонуванням системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведенням неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Фонд має право проведення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, зокрема й через виконання плану врегулювання, здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банку; він здійснює перевірки банків, застосовує до банків та їхніх керівників відповідні фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи тощо[6]. Застосування принципу обмеження дискреційних повноважень до такого великого масиву різномірних за своєю функціональною спрямованістю повноважень вимагає аби державний контроль за їх здійсненням був чітким і ефективним.

У випадку збереження існуючої моделі діяльності Фонду чи модифікації його в повноцінний орган державної влади, слід звернути увагу на концентрацію повноважень зі встановлення норм, їх застосування та притягнення до відповідальності в одному органі публічної влади. Такий підхід в окремих практичних ситуаціях може розглядатись як такий, що порушує конституційну систему стримувань і противаг, про яку вже йшлося вище, та закладає ризики надмірного розширення дискреційних повноважень Фонду.

З погляду теорії конституційного права, широкі дискреційні повноваження органів та їхніх посадових осіб часто призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють підґрунтя для корупції та інших зловживань.

У випадку продовження діяльності Фонду у вигляді саморегульованої організації, слід мати на увазі, що межі її повноважень щодо регулювання діяльності своїх членів дещо зміняться. Природа саморегульованих організацій відрізняється від природи діяльності публічних органів відсутністю жорстких імперативних або субординаційних відносин. Локальні (корпоративні) норми приймаються у межах такої організації здебільшого консенсусальним шляхом. Широта дискреції (межі свободи діяльності) керівного органу такої організації на пряму залежатиме від волі членів такого об'єднання, як щодо наділення відповідними повноваженнями керівного органу, так і щодо їх готовності підпорядковуватись. Власне, модель саморегульованої організації фактично буде обмежувати Фонд межами свободи діяльності, що визначатимуться його учасниками (банками) навіть у разі збереження максимальної інституційної та функціональної незалежності.

Рівність і недискримінація. Відповідно до частини першої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Діяльність Фонду, як теперішня, так і майбутня, повинна враховувати вказані аспекти рівності, зокрема у ставленні до вкладників – фізичних осіб, інших кредиторів та банків.

Гарантування вкладів фізичних осіб повинно бути однаковою мірою доступне для всіх категорій вкладників, які розмістили свої гроші в банку, незалежно від тривалості відповідного договору та терміну його закінчення. Невиконання зобов'язання щодо гарантування вкладу або мінімальної виплати для одних вкладників порівняно з іншими, підриває не тільки принцип рівності, а й принцип захисту довіри (критично важливий з огляду на міжнародні стандарти і практики) [1], упевненості особи в тому, що її юридичне становище залишатиметься стабільним і в майбутньому не погіршуватиметься, а також дотримання державою тих зобов'язань, які вона взяла на себе стосовно сво-

їх громадян. Закон і відповідна діяльність Фонду спрямовані на гарантування вкладів тільки фізичних осіб, хоча Конституція України гарантує захист рівною мірою всіх форм власності. Це ставить питання розвитку в майбутньому ефективних інструментів захисту юридичних осіб також. Власне, Фонд наділений повноваженнями здійснювати тимчасове управління, виведення неплатоспроможного банку з ринку або його ліквідацію, з усіма наявними активами та пасивами, без диференціації щодо статусу власників.

Врахування цих вимог потребує максимально збалансованої політики (діяльності) Фонду. Щодо діяльності інших інституцій в аналогічних ситуаціях це досягається через використання моделі досить жорсткого державного управління та/або контролю. Проте у цій сфері природа такого контролю буде суттєво іншою [13, с. 84]. Очевидно, повністю самоврядна організація в окремих ситуаціях може мати певні крени (зміщення пріоритетів) у бік інтересів її учасників (банків), а не вкладників чи кредиторів.

Водночас рівність банків — учасників системи гарантування вкладів так само повинна бути забезпечена. Закон, що регулює діяльність Фонду, повинен визначати однакові умови для всіх без винятку банків, не надаючи пріоритету окремим банкам перед іншими. Зокрема, це стосується застосування чи незастосування обмежень, передбачених законом для системно важливих банків.

Пропорційність. Принцип пропорційності традиційно інтерпретують крізь призму необхідності досягнення балансу між приватними та публічними інтересами [6, с. 98].

Беручи до уваги, що юридично різними за своєю природою є поняття «гарантування вкладу» та «страхування вкладу», застосування принципу пропорційності тут також має суттєві особливості. Адже за своєю правовою природою формування державою будь-якого фонду гарантування вкладів, яке передбачає обов'язковість участі банків і відповідно здійснення фінансових внесків, є втручанням публічного інтересу у сферу бізнесу, здебільшого приватного. Як наслідок, банківський бізнес зазнає обмежень адміністративного і фінансового харак-

теру. У демократичній країні обмеження прав допустиме тільки в законний спосіб за наявності легітимної мети та для захисту публічного інтересу. У нашому випадку гарантування збереження вкладу, хоча б його частини, безперечно, становить публічний інтерес.

З іншого боку, фінансова свобода громадян, яка передбачає можливості розміщення вкладів у банки під відсотки, інвестування власних грошей у різні проєкти тощо, вимагає і від громадян свідомого та відповідального ставлення до такої активності. Як будь-яка підприємницька діяльність, інвестиційна діяльність не позбавлена ризиків. Досягнення мети з отримання прибутку завжди супроводжується об'єктивними елементами невизначеності майбутніх подій. Грошові кошти вкладників інвестуються банками в кредити чи інші фінансові послуги, отримання доходів за якими також має ризиковий характер. З огляду на такий стан речей банки, як і вкладники, могли б самостійно вжити заходів щодо страхування ризиків [5] неповернення вкладів. Така активність була б доречна у формі створення самими банками самоврядних банківських об'єднань, або розвитку ринку страхових послуг, які б могли мінімізувати зазначені вище ризики. Зі свого боку держава мінімізувала б своє регулювання банківського сектору, зберігаючи максимальну свободу підприємницької діяльності.

Проте зазначена модель в Україні, за різних причин, напевно чи могла б бути реалізованою повноцінно. Держава вимушена втручатись у нормативне регулювання надання банківських послуг із цілком легітимною метою — захистом вкладників. Відповідно, держава бере на себе відповідальність щодо вибору форми інституціоналізації та методів здійснення гарантування вкладів. Теперішня модель інституціоналізації Фонду розроблена з метою імплементації міжнародних стандартів. [3, с. 103] Із погляду принципу пропорційності головне в такій діяльності — досягти балансу між публічним і приватним інтересом, не допускаючи надмірного обмеження прав банків або ж прав вкладників. Так само не застосовуючи заходи державного регулювання в питаннях, які можуть бути вирішенні учасниками банківського сектору самостійно.

Висновки. Подальші кроки з інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб вимагають безумовного врахування конституційних засад регулювання відповідної сфери суспільної активності. Враховуючи межі застосування принципу законності та необхідність гарантування конституційного статусу Національного банку України, пріоритет нормативного регулювання має зберігатися за Національним банком України. Слід чітко розмежовувати нормативне регулювання ринку та здійснення адміністративних, організаційних чи управлінських дій щодо конкретних банків — останні аспекти є і можуть залишатися у віданні Фонду, навіть якщо вони торкатимуться прав та законних інтересів третіх осіб. Критично важливо, щоб уся система гарантування вкладів фізичних осіб та виведення банків із ринку були юридично чіткими та передбачуваними. Запропоновані механізми мають пропорційно забезпечувати баланс між суспільними та приватними інтересами та унеможливлювати будь-які прояви дискримінації. Для досягнення цих цілей всі основні механізми, процедури та форми діяльності Фонду повинні мати належне регулювання на рівні закону із ефективним забезпеченням права на судове оскарження.

Список використаних джерел:

1. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast) Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>
2. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*, 2007, № 4 (24), С. 49–54, С.51. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.
3. Іванов Ю. А. «Система гарантування вкладів як фактор стабільності критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері» *South Ukrainian Law Journal*, №. 4 (2019): 102–105, С. 103
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Копилук О. І., Музичка О. М., Тимчишин Ю. В. Безпекоорієнтований підхід до формування системи страхування депозитів: вітчизняний і світовий досвід. *Фінансово-кредитна діяльність: про-*

- блеми теорії та практики*. 2019. № 4 (31). С. 47–55. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404>
6. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвєєва, О. Цельєв ; *Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Київ, 2021. 152 с. С. 27.
 7. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб. Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2012, № 50, ст. 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>
 8. Пухтецька А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного право розуміння. *Юридичний журнал*. № 12, 2007, С. 36–43.
 9. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>
 10. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text/>
 11. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text;>
 12. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. Перекл.з англ. А. Іщенко. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208с. С. 133.
 13. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкт контролю за діяльністю банків в Україні. В. І. Теремецький, Р. В. Ігонін, С. В. Прийма, О. Р. Антонова. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018, № 27. С. 79–87. С.84

REFERENCES :

1. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast) Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>

2. Barabash Yu. H. (2007). Dyskretniini povnovazhennia vyshchych orhaniv vlady: pravova pryroda ta umovy efektyvnogo zastosuvannia. *Universytetski naukovyi zapysky*, № 4 (24). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.
3. Ivanov Yu. A. (2019). «Systema harantuvannia vkladiv yak faktor stabilnosti krytychnoi infrastruktury u kredytno-bankivskii sferi» *South Ukrainian Law Journal*. № 4.
4. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Kopyliuk O. I., Muzychka O. M., Tymchyshyn Yu. V. (2019). Bezpekoorientoivanyi pidkhd do formuvannia systemy strakhuvannia depozytiv: vitchyzniani i svitovy dosvid. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*. № 4 (31). URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404>
6. Mirylo verkhovenstva prava (pravovladdia) natsionalnogo rivnia: praktyka Ukrainy (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine). M. Koziubra (Ed.). (2021). *Tsentr doslidzhennia problem verkhovenstva prava ta yoho vtilennia v natsionalnu praktyku Ukrainy Natsionalnogo universytetu «Kyievo-Mohylianska akademii»*. Kyiv.
7. Pro systemu harantuvannia vkladiv fizychnykh osib. *Zakon Ukrainy vid 23.02.2012 r. № 4452-VI / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2012, № 50, art.564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>
8. Pukhtetska A. (2007). Evoliutsiia doktrynalnogo tlumachennia pryntsypu verkhovenstva prava: vid zarubizhnoi doktryny do vitchyznianoho pravo rozuminnia. *Yurydychnyi zhurnal*, № 12.
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 13.06.2019 r. № 5-r/2019. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 14.12.2000 r. № 15-rp/2000. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text/>
11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 23.12.1997 r. № 7-zp. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text>;
12. Tamanaha B. (2007). Verkhovenstvo prava: istoriia, polityka, teoriia. A. Ishchenko.(Transl.). Kyiv: Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademii».
13. Fond harantuvannia vkladiv fizychnykh osib yak subiekt kontroliu za diialnistiu bankiv v Ukraini. V. I. Teremetskyi, R. V. Ihonin, S. V. Pryima, O. R. Antonova. (Eds.).(2018). *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*. № 27.

V. M. Venher

Constitutional prerequisites for institutional reform of the deposit guarantee system

Support : *The article provides a constitutional and legal analysis of approaches to possible institutional reform of the deposit guarantee system. The author offers a general theoretical characterization of the application of the principle of separation of powers and the principles of application of the system of checks and balances to the functioning of the deposit guarantee system.*

Given the limits of the application of constitutional principles, the article substantiates the need to guarantee the constitutional and legal status of the National Bank of Ukraine. A clear distinction should be made between regulatory regulation of the market and the implementation of administrative, organizational, or managerial actions in relation to specific banks by the Deposit Guarantee Fund.

Regardless of the new model of the DGF's functioning, the constitutional principles of separation of powers, legality, and legal certainty (quality of legal regulation) require that the entire system of deposit insurance and bank resolution be legally clear and predictable. To achieve this goal, all major mechanisms, procedures, and forms of activity should be appropriately regulated by law. Subordinate legislation should be issued only to elaborate and specify the requirements of the law. Such regulation should be comprehensive and address not only «status» issues but also reflect all substantive (functional) challenges, in particular, provide for changes to the legislation on banks and banking activities, procedural legislation, and other areas of legal regulation.

The article also analyzes the basic requirements for the practical application of the principles of limitation of discretionary powers, equality and non-discrimination, and proportionality to properly balance the regulatory impact on the banking system and simultaneously protect the rights and legitimate interests of bank depositors.

When developing a new model of the DGF's activities, attention should be paid to concentrating the powers to establish regulations, apply them, and bring them to justice in one public authority. In some practical situations, this approach may be seen as violating the constitutional system of checks and balances and creating risks of excessive expansion of the DGF's discretionary powers. From the point of view of the theory of constitutional law, broad discretionary powers of public authorities and their officials often lead to violations of the rights and freedoms of citizens, and create the basis for corruption and other abuses.

The DGF's activities, both current and future, should take into account the requirements of the principle of equality and non-discrimination, in particular in relation to individual depositors, other creditors, and banks. It is important to strike a balance between the public and private interest, avoiding excessive restrictions on the rights of banks or the rights of depositors. Similarly, it is essential not to apply state regulation measures in matters that can be resolved by the banking sector participants on their own.

Keywords: institutionalization, deposit guarantee system, discretionary powers, banks, principles of constitutional law.

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-474>

С. Ю. Бойко, к. ю. н., доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права ПАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID :0009-003-2816-4752

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕДУРИ ПРОМУЛЬГАЦІЇ ЗАКОНІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

***Анотація.** З'ясовано конституційний досвід зарубіжних країн в контексті промульгації законів, встановлено проблеми промульгації законів в Україні і шляхи їх вирішення із врахуванням доктринальних напрацювань і конституційних засад регулювання відповідної процедури за кордоном. Доведено, що процедура промульгації законів в світі залежить в конкретній моделі форми правління та поділу влади.*

***Ключові слова:** законодавча влада, промульгація, опублікування, прилюднення, Президент.*

Постановка проблеми. Якісний законодавчий процес і його демократичні засади, легітимність є важливою умовою ефективності дії прийнятих законів. При цьому законодавча діяльність має багато стадій, кожна з яких повинна відповідати ряду вимог в умовах функціонування принципу верховенства права, поділу влади.

Єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна Рада України, проте традиційно, виходячи із загальновизнаного досвіду і практики, у цьому процесі беруть участі і інші гілки влади, головним чином – глава держави. Йдеться як про законодавчу ініціативу, тобто ініціювання закону, так і про фінальну стадію, яка супроводжується підписанням, оприлюдненням закону. Останню процедуру традиційно називаються промультгацією.

Конституційний досвід України і державно-правова практика продемонстрували ряд проблем у механізмі промультгації законів. Ці проблеми стосуються тлумачення і застосування відповідних конституційних і законодавчих вимог. Саме тому актуальним є врахування зарубіжного досвіду в цьому питанні з метою вироблення науково обґрунтованих пропозицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційного регулювання промультгації законів розглядалися такими вченими, як Барабаш Ю. Г., Жук Н. А., Задорожня Г. В., Погребняк С. П., Словська І. Є., Совгіря О. В., Шукліна Н. Г., Шаповал В. М., Шляхтун П. П. та ін. Разом із тим це питання залишається вкрай конфліктним і проблемним як з точки хору державно-правової практики, так і теорії його осмислення в доктрині конституційного права.

Саме тому **метою статті** є з'ясування конституційного досвіду зарубіжних країн в контексті промультгації законів, встановлення проблем і шляхів вирішення щодо промультгації законів в Україні із врахуванням доктринальних напрацювань і конституційних засад регулювання відповідної процедури за кордоном.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначає П. П. Шляхтун, промультгація (від лат. promulgatio – оголошення, оприлюднення) – стадія законодавчого процесу, на якій відбувається підписання та оприлюднення главою держави офіційного тексту прийнятого парламентом закону [22, с. 429].

Треба наголосити, що це більш широке значення терміна «промультгація», виділяють і більш вузькі значення або ті, що мають трохи інші акценти [22, с. 429; 18, с. 410].

Різні моделі промультгації, як і різні підходи до доктринального розуміння промультгації досліджує В. М. Шаповал. Вчений

виділяє модель Швеції, де прийнятий закон підписує голова парламенту, після чого його офіційно опубліковує уряд [20, с. 260]. Специфіку Швеції відзначає і Г. В. Задорожня [4, с. 355].

Треба розуміти, що специфіка промульгації може мати місце залежно від форми правління (республіка чи монархія). Крім того, перед тим як здійснити підписання і офіційне оприлюднення, глави держав, як правило, наділені правом вето. У парламентських країнах із двопалатним парламентом таке право вето може надаватися виключно верхній палаті.

В. М. Шаповал наголошує на специфіці т.з. королівської санкції, коли монарх не має альтернативи при підписанні закону, а саме санкціонування потребує контрасигнування з боку глави та (або) інших членів уряду. [20, с. 261].

Щодо самого терміна «промульгація», то, як зазначає Г. В. Задорожня, «конституції країн світу не містять визначення «промульгація», проте уконституйовують його» [4, с. 365].

Сам термін «промульгація» зустрічається у досить великій кількості конституцій. Як свідчить аналіз англomовних перекладів конституцій, відповідний термін вживається у текстах 134 конституцій, проте варто зазначити, що при перекладі промульгацією також часто називають «оприлюднення» чи «опублікування», самі ж конституції можуть на своїх національних мовах вживати оригінальну термінологію.

Як вказують автори коментаря до Конституції, «здебільшого офіційне проголошення та оприлюднення здійснюється главою держави і є засобом збалансування інтересів законодавчої і президентської гілок влади, однією з форм участі президента у законодавчій діяльності і водночас заключною стадією законодавчого процесу» [7, с. 213].

В контексті України до промульгації має відношення декілька положень Конституції. Йдеться про ст. 57, 94, а також п. 29 ст. 106 (як окреме повноваження Президента підписувати закони, прийняті Верховною Радою України). Стаття 57 (ч. 2) вимагає щоб «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом». Більш детальними є положення ст. 94 Конституції, які регулюють

механізм підписання і оприлюднення законів, регламентуючи дії Голови Верховної Ради України, Президента, його право вето (повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду). Що цікаво, в ст. 94 окремо згадується офіційне «оприлюднення» і «опублікування» («Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування», ч. 5 ст. 94). Саме це дає підстави для розмежування відповідних конструкцій таким чином: оприлюднення — доведення акта до відома населення, а опублікування — це спосіб такого доведення [6, с. 138–139]. Схожу думку висловлював і А. З. Георгіца [14, с. 662–663].

Більше того, в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року N 503/9 [19] передбачено, з одного боку, що «законодавчі акти України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях». Тобто оприлюднення напряму пов'язується саме з опублікуванням у друкованих офіційних виданнях. З іншого боку, «акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо». Тобто в якості винятку бачимо більш широкую концепцію оприлюднення, причому як альтернативну до опублікування саме в друкованому джерелі. Останнє положення навряд чи узгоджується із конституційною вимогою, передбаченою у ч. 5 ст. 94.

Повертаючись до аналізу статті 94 Конституції, зазначимо, що в рамках конституційної реформи 2004 року були внесені зміни шляхом доповнення її таким положенням: «У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом» [13].

Ю. Г. Барабаш саме цей приклад відповідних змін процедури промудгалії законів і наділення Голови ВРУ відповідними повноваженнями щодо законів, щодо яких було подолане вето і в разі порушення конституційної вимоги підписати і оприлюднити закон, називає негативною тенденцію. На його думку, коли «слабкість інституту конституційної відповідальності намагаються компенсувати регламентацією дій посадовців у разі порушення ними приписів Основного Закону» [1, с. 102].

Дійсно, брак довіри і відсутність конституційної відповідальності за порушення вимог Конституції якраз і було причиною відповідних зловживань. І відповідне положення протягом 2006–2010 рр. спричинило, навпаки, ще більше державно-правових конфліктів. Так все ж, якщо дослідити зарубіжний досвід, відповідна практика існує.

Як зазначає Г. В. Задорожня, у Болівії, Колумбії, Перу, Литві в процедурі промудгалії, як і в Україні, може бути задіяний голова парламенту, якщо президент протягом певного строку не підписав і не оприлюднив закон [4, с. 366].

Наведемо також інші приклади. Так, відповідно до ч. 5 ст. 80 Конституції Косово якщо Президент Республіки Косово протягом восьми днів з моменту отримання не прийняв рішення про оприлюднення або повернення закону на доопрацювання, закон вважається оприлюдненим і публікується в Офіційній газеті без підпису Президента [10, с. 154]. Відповідно до ч. 4 ст. 113 Конституції Сербії якщо Президент Республіки не видає указ про оприлюднення закону у встановлений Конституцією термін, такий Указ видає Голова Народної скупщини [11, с. 69].

До речі, висловлюються деякі пропозиції щодо подальшого вдосконалення механізму промудгалії після подолання вето скоротити десятиденний строк підписання закону Президентом після подолання права вето, до п'ятиденного [17, с. 230].

Більше того, зміни 2004 року стосувалися випадків, коли вето Президента було подолане, проте Президент його не виконує конституційну вимогу щодо підписання закону. Що ж робити, якщо пропускається строк на застосування права вето і підписання з боку Президента також не здійснюється? За бурою Конституції в цьому випадку «У разі якщо Президент Укра-

їни протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений». Проте це положення є мертвим, оскільки механізм реалізації вимоги щодо підписання і офіційного оприлюднення відсутній.

До речі, самі ці випадки останніми роками, якщо не десятиліттями, траплялися набагато частіше, ніж непідписання закону, щодо якого було подолане вето, і такі випадки стосувалися різних осіб, які займали пост Президента (в якості прикладу див.: [2]). В деяких випадках закон згодом все ж підписувався Президентом, проте із значним запізненням, а в деяких (хоч і досить рідкісних) – таке непідписання затягувалося навіть на роки.

Із цього приводу, як справедливо зазначає Н. А. Жук, у ст. 94 Конституції відсутня вказівка на те, що слід робити, якщо Президент, не скориставшись правом вето у встановлені у статті строки, але й не підписавши закон, не поверне його до парламенту. Адже за таких обставин ніщо не зважає (окрім моралі) не підписувати необмежений час закони, з якими він принципово не згоден [3, с. 190–191].

Г. В. Задорожня вважає умисні випадки зловживання з боку Президента чи Голови Верховної Ради України такими, що мають стати нормативною підставою для притягнення їх до юридичної відповідальності, яка має полягати у достроковому усунення їх із заманих посад [4, с. 366–367].

Якщо із Головою Верховної Ради України такий механізм може працювати навіть зараз, чинних положень законодавства для цього достатньо, то підстави для дострокового припинення повноважень Президента визначені вичерпно в самій Конституції і в такому випадку, мабуть, має йти мова про їх розширення за рахунок додавання окремої підстави або розширення підстав для вже існуючої – імпічменту.

В. М. Шаповал висловлює свою думку із цього приводу. Вчений вважає, що доцільніше було «б передбачити, що в разі подолання вето й наступного не підписання закону Президентом України або в разі не підписання закону й неповернення його у визначений строк на повторний розгляд до Верховної

Ради України, закон так само у визначений строк після його прийняття парламентом набував би чинності без такого підпису» [21, с. 68].

Невирішеною колізією на сьогоднішній день є також різне регулювання переліку офіційних видань для публікації законів в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року N 503/9 [19], де такими виданнями названі «Офіційний вісник України» і газета «Урядовий кур'єр», і в положеннях Регламенту Верховної Ради України. Відповідно ж до ч. 1 ст. 139 Регламенту Верховної Ради України (затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI) [16] підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України, а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих офіційних друкованих виданнях є офіційним оприлюдненням.

В згаданому ж вище Указі Президента газета «Голос України» і «Відомості Верховної Ради України» названі, проте як доповнення до «Офіційного вісника України» і газети «Урядовий кур'єр». В практичній площині виникає закономірне питання: якщо видання не є офіційним за Регламентом Верховної Ради України, а є офіційним за Указом Президента, то як ми маємо визначати офіційність відповідного опублікування? На нашу думку, в силу вимоги ст. 57 про доведення до відома населення нормативно-правових актів в порядку, встановленого законом, а також загальноприйнятого колізійного правила ієрархії нормативно-правових актів: указ Президента має нижчу силу, ніж закон, саме тому керуватися в цьому відношенні потрібно саме вимогами Регламенту Верховної Ради України.

До речі, питання конкретного офіційного джерела опублікування законів цілком може бути предметом конституційного (а не законодавчого чи підзаконного) регулювання – Румунія (ст. 78 Конституції [12, с. 95]), Німеччина (ст. 82 Конституції [15, с. 168]), Естонія (ст. 108 Конституції [8, с. 139]), Косово (ст. 80, [10, с. 155]), Албанія (ст. 84, 117 [9, с. 231, 244]) тощо.

Варто також зазначити, що промуньгація не стосується законів, прийнятих на референдумі. Так, у рішенні КСУ у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 було встановлено, що положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом. Питання офіційного опублікування закону, затвердженого (прийнятого) на всеукраїнському референдумі, прямо врегульовано у ст. 119 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX [5].

Висновки. Таким чином, процедура промуньгації законів в світі залежить в конкретній моделі форми правління та поділу влади. Вона глибоко вмонтована в механізм стримувань і противаг, а також в механізм президентського вето (в разі здійснення промуньгації саме президентом). У ряді країн існують механізми, за допомогою яких відбувається промуньгація закону без підпису Президента (Косово, Сербія та інші), якщо глава держави не виконав вчасно свій обов'язок щодо промуньгації. Відповідний механізм у 2004 році був частково запроваджений і в Україні, проте він стосується виключно законів, щодо яких було подолане вето Президента. Що ж до механізму вирішення ситуації, коли президент уникає підписання закону і застосування права вето, Конституція України мовчить. Існують пропозиції щодо посилення конституційно-правової відповідальності за такі дії (бездіяльність). На наш погляд, окрім акцентування на ідеї відповідальності, важливим є і створення відповідних механізмів на кшталт тих, що є в названих країнах (Косово, Сербія тощо). Потребує також подальшого дослідження і вирішення питання щодо співвідношення оприлюднення законів і опублікування, подолання колізії щодо переліку офіційних видань для офіційного публікування законів. Перспективним є також навіть в майбутньому прямо закусувати назву відповідного видання в тексті Конституції України. Щодо законів, прийнятих на референдумі, то вони, вочевидь, промуньгації з боку Президента взагалі не підлягають, проте ухвалення таких законів видається досить ілюзорним в найближчій перспективі.

Список використаних джерел :

1. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. Харків : Право, 2008. 220 с.
2. Доронцева Є. Президентське вето: з якими законами боровся Зеленський? URL: https://lb.ua/news/2023/04/25/552987_prezidentske_veto_z_yakimi_zakonami.html
3. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги. Харків: Харків юридичний, 2007. 320 с.
4. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Київ: Алерта, 2016. 552 с.
5. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
6. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005 192 с.
7. Коментар до Конституції України (В. Ф. Опришко, голова ред. кол.). Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 376 с.
8. Конституція Естонської Республіки. *Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка*. Київ: ОВК, 2022. С. 101–160.
9. Конституція Республіки Албанія. *Конституції країн світу: Республіка Сербія, Республіка Косово, Республіка Албанія, Чорногорія*. Київ: ОВК, 2022 С. 203–270.
10. Конституція Республіки Косово. *Конституції країн світу: Республіка Сербія, Республіка Косово, Республіка Албанія, Чорногорія*. Київ: ОВК, 2022 С. 118–202.
11. Конституція Республіки Сербія. *Конституції країн світу: Республіка Сербія, Республіка Косово, Республіка Албанія, Чорногорія*. Київ: ОВК, 2022. С. 19–116.
12. Конституція Румунії. *Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія*. Київ: ОВК, 2021. С. 69–121.
13. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
15. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина. *Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція*. Київ: ОВК 2021. С. 109–245.
16. Регламент Верховної Ради України: затверджено Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

17. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 336 с.
18. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 632 с.
19. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>
20. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.
21. Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту: посібник для народних депутатів України. Київ: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118 с.
22. Шляхтун П. П. Конституційне право: Словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.

REFERENCES :

1. Barabash Yu. H. (2008). Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktytsi konstyutsiinoho prava. Kharkiv : Pravo.
2. Dorontseva Ye. (2023). Prezydentske veto: z yakymy zakonamy borovsia Zelenskyi? URL: https://lb.ua/news/2023/04/25/552987_prezydentske_veto_z_yakimi_zakonami.html
3. Zhuk N. A. (2007). Parlament, Prezydent, uriad: cherez vzaiemostrymuvannia do rivnovahy. Kharkiv: Kharkiv yurydychnyi.
4. Zadorozhnia H. V. (2016). Konstytutsiino-pravovyi status hlavy derzhavy v Ukraini ta zarubizhnykh krainakh: porivnialnyi analiz. Kyiv: Alerta.
5. Zakon Ukrainy «Pro vseukrainskyi referendum» vid 26 sichnia 2021 r. № 1135-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
6. Kovalskyi V. S., Kozintsev I. P. (2005). Pravotvorchist: teoretychni ta lohichni zasady. Kyiv: Yurinkom Inter.
7. Komentar do Konstytutsii Ukrainy. V. F. Opryshko. (Ed.).(1996). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy.
8. Konstytutsiia Estonskoi Respubliky. Konstytutsii krain svitu: Latviiska Respublika, Lytovska Respublika, Estonska Respublika. Kyiv: OVK, 2022.
9. Konstytutsiia Respubliky Albaniia. Konstytutsii krain svitu: Respublika Serbiia, Respublika Kosovo, Respublika Albaniia, Chornohoriia. Kyiv: OVK, 2022.
10. Konstytutsiia Respubliky Kosovo. Konstytutsii krain svitu: Respublika Serbiia, Respublika Kosovo, Respublika Albaniia, Chornohoriia. Kyiv: OVK, 2022.
11. Konstytutsiia Respubliky Serbiia. Konstytutsii krain svitu: Respublika Serbiia, Respublika Kosovo, Respublika Albaniia, Chornohoriia. Kyiv: OVK, 2022.

12. Konstytutsiia Rumunii. Konstytutsii krain svitu: Respublika Bolhariia, Rumuniia, Uhorschchyna, Respublika Khorvatiia. Kyiv: OVK, 2021.
13. Konstytutsiia Ukrainy URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar. V. Ia. Tatsii (Ed.), O. V. Petryshyn (sekretar). (2011).; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy. 2-he vyd., pererobl. i dopov. Kharkiv: Pravo.
15. Osnovnyi zakon Federatyvnoi Respubliky Nimechchyna. Konstytutsii krain svitu: Korolivstvo Belhiia, Federatyvna Respublika Nimechchyna, Korolivstvo Shvetsiia. Kyiv: OVK 2021.
16. Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: zatverdzheno Zakonom Ukrainy vid 10 liutoho 2010 r. № 1861-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
17. Slovskia I. Ye. (2013). Konstytutsiino-pravovyi status parlamentu – Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inte.
18. Sovhyria O. V., Shuklina N. H. (2008). Konstytutsiine pravo Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inter.
19. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro poriadok ofitsiinoho opryliudnennia normatyvno-pravovykh aktiv ta nabrannia nymy chynnosti» vid 10 chervnia 1997 r. № 503/9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>
20. Shapoval V. M. (2008). Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain. Akademichnyi kurs. Kyiv: Yurinkom Inter.
21. Shapoval V. M. (2019). Konstytutsiinyi kontur parlamentu: posibnyk dlia narodnykh deputativ Ukrainy. Kyiv: Drukarskyi dim Oleha Fedorova.
22. Shliakhtun P. P. (2005). Konstytutsiine pravo: Slovnyk terminiv. Kyiv: Lybid.

S. I. Boyko

Constitutional principles of promulgation of laws: comparative aspect

***Summary.** The article clarifies the constitutional experience of foreign countries in the context of the promulgation of laws, identifies the problems of the promulgation of laws in Ukraine and ways to solve them, taking into account doctrinal developments and the constitutional principles of regulating the relevant procedure abroad. It is proved that quality legislative process and its democratic principles, legitimacy is an important condition for the effectiveness of the adopted laws. At the same time, legislative activity has many stages, each of which must meet a number of requirements under the conditions of the functioning of the principle of the rule of law and the separation of powers. The only legislative body in Ukraine is the Verkhovna Rada of Ukraine, however, traditionally, based on generally recognized experience and practice, other branches of government,*

mainly the head of state, take part in this process. It is about the legislative initiative, that is, the initiation of the law, and about the final stage, which is accompanied by the signing and promulgation of the law. The last procedure is traditionally called promulgation. The constitutional experience of Ukraine and state legal practice have demonstrated a number of problems with the mechanism of promulgation of laws. These problems relate to the interpretation and application of relevant constitutional and legislative requirements. That is why it is important to take into account foreign experience in this matter in order to develop scientifically based proposals. The procedure for the promulgation of laws in the world depends on the specific model of the form of government and separation of powers. Specifics of promulgation may take place depending on the form of government (republic or monarchy). In addition, before the signing and official publication, the heads of state, as a rule, are vested with the right of veto. In parliamentary countries with a bicameral parliament, such a veto can only be granted to the upper house. The procedure for the promulgation of laws is deeply embedded in the mechanism of checks and balances, as well as in the mechanism of the presidential veto (in the case of promulgation by the president himself). In a number of countries, there are mechanisms by which the law is promulgated without the signature of the President (Kosovo, Serbia, and others), if the head of state has not fulfilled his duty regarding promulgation in time. In 2004, the corresponding mechanism was partially introduced in Ukraine, but it only applies to laws that were overridden by the President's veto. As for the mechanism for solving the situation when the president avoids signing the law and using the right of veto, the Constitution of Ukraine is silent. There are proposals to strengthen constitutional and legal responsibility for such actions (inaction). In our opinion, in addition to emphasizing the idea of responsibility, it is also important to create appropriate mechanisms such as those in the named countries (Kosovo, Serbia, etc.). It also requires further research and resolution of the issue of the ratio of promulgation of laws and publication, overcoming the conflict regarding the list of official publications for the official publication of laws. It is also promising to directly record the name of the relevant edition in the text of the Constitution of Ukraine even in the future. As for the laws adopted in the referendum, they are obviously not subject to promulgation by the President at all, but the adoption of such laws seems rather illusory in the near future..

Keywords: legislative power, promulgation, publication, President.

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-486>

М. В. Безсонова, к. ю. н., помічник заступника голови Східного апеляційного господарського суду
ORCID ID : 0009-0002-8361-726X

ЮРИДИЧНІ НАСЛІДКИ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ МІЖНАРОДНИМИ ПРАВОВАХИСНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ

Анотація. У статті наведено правовий аналіз юридичних наслідків ухвалення міжнародними правозахисними інституціями рішень за результатами розгляду звернень громадян України для заявника та держави, з'ясовано питання юридичної обов'язковості цих рішень та їх вплив на розвиток національного права. Автор акцентує увагу, що обов'язковість рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить від конкретно обраного міжнародного правозахисного органу та волі суверенної держави. Обгрунтовано висновок, що про рівень ефективності рішень міжнародних правозахисних інституцій свідчить реагування державою на негативні щодо неї рішення вжитими регулятивними заходами загального характеру.

Ключові слова: міжнародні правозахисні інституції, захист прав та інтересів, права людини, правозахисний механізм, міжнародні зобов'язання.

Постановка проблеми. Рівень забезпечення та захисту прав людини є основним критерієм оцінки демократичності кожної

сучасної держави, яка визнає загальнолюдські цінності та слідує міжнародним стандартам у сфері захисту прав і свобод людини. Порушення прав людини є не лише особистою драмою індивіда, чиї права порушуються, а й реальною загрозою для нормального функціонування самого суспільства, адже тим самим порушується встановлений правопорядок, не належним чином реалізується політика держави щодо визнання пріоритету найвищої цінності людини у суспільстві. Із підвищенням рівня захисту прав та інтересів особи значно актуалізувалися проблеми, пов'язані зі сприйняттям та визнанням державою рішень міжнародних інстанцій, уповноважених розглядати спори, що впливають із порушень міжнародних договорів та конвенцій щодо задекларованих прав людини та громадянина.

Аналіз актуальних наукових досліджень і публікацій. До вказаної наукової проблеми у своїх працях зверталися вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких слід відзначити М. Антонович, Ю. Бисагу, М. Гнатовського, Л. Дешко, Л. Луць, Н. Мішину, М. Орзіха, П. Рабіновича, Ю. Тодику, Ю. Фрицького, Ю. Шемшученка та інших. Незважаючи на значну кількість існуючих наукових розробок, деякі процедурні аспекти конституційного права на звернення до міжнародних правозахисних інституцій та проблеми, що виникають у процесі його реалізації залишаються малодослідженими. Окремої уваги потребує аналіз юридичних наслідків і для заявника, і для держави ухвалення міжнародними правозахисними інституціями рішень за результатами розгляду звернень фізичних осіб.

Метою наукової статті є аналіз юридичних наслідків ухвалення міжнародними правозахисними інституціями рішень за результатами розгляду звернень громадян України для самого заявника та держави, з'ясувати питання юридичної обов'язковості цих рішень та їх вплив на розвиток національного права.

Виклад основного матеріалу наукової статті. Права людини є фундаментальними засадами, що визначають соціальний статус індивіда, який можливо захистити у судових органах або за допомогою альтернативних процедур. Як відомо, одна із суттєвих відмінностей міжнародного права від національного полягає в тому, що в першому немає ні законодавця, ні централі-

зованого уряду, ні «всесвітньої» судової влади, ні, тим більше, «світового» виконавця. У сучасному світі глобалізація самої ідеї прав людини безпосередньо впливає на зміст заходів правового захисту її прав та свобод, що мають бути гарантовані у будь-якій державі, яку конституйовано як демократичну та правову. Оскільки не кожна держава здатна забезпечити належний рівень правового захисту, виникає необхідність застосування міжнародних механізмів забезпечення основних прав і свобод, що гарантовано численними міжнародними документами.

Як справедливо зауважував М. Орзіх, регіональні міжнародно-правові акти послідовно продовжують гуманістичні ідеї, стверджуючи, що «держави, як вказано у Заключному документі Віденської всесвітньої конференції з прав людини (1993), несуть обов'язок, незалежно від їх політичних, економічних і культурних систем, заохочувати і захищати права людини й основні свободи» і найвидатніші здобутки в цій сфері були в рамках Об'єднаної Європи (Ради Європи). За таких умов юридична доктрина реагує визнанням планетарного гуманізму, що стоїть на захисті прав людини, розширенням уявлення про гуманітарне право, доказом соціогуманітарного змісту права й глобального характеру проблематики прав людини поряд з екологічними, енергетичними, демографічними проблемами з огляду на те, що «масштабом» соціального і юридичного права є «сутність людини» [7, с. 14–15].

Незважаючи на численні зусилля міжнародного співтовариства у розробці контрольного механізму за виконанням державами взятих на себе зобов'язань з прав людини, обов'язковість рішень міжнародних правозахисних інституцій все ще залишається нез'ясованою і залежить від конкретно обраного міжнародного правозахисного органу. Як зазначає Мертенс де Вільмар, «права та обов'язки, які створюються та створені міжнародним правом, приходять у національні правопорядки «голими», що вимагає їх адаптації як до національних систем правосуддя, так і до системи національного матеріального права» [11, с. 379]. В. Верещетін та Р. Мюлерсон твердять, що громадянин правової держави може вимагати, щоб державні органи дотримувалися добровільно прийнятих міжнародних

зобов'язань, які безпосередньо зачіпають інтереси особи. Договори про права людини встановлюють обов'язки також і для громадян, а не тільки для держав, які беруть у них участь [14, с. 291]. Обов'язковість рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить від конкретно обраного міжнародного правозахисного органу і проявляється в двох головних вимогах: перша в імперативній формі встановлює, що людській особистості належить те чи інше право або свобода. Друга уповноважує державу-учасницю міжнародної угоди вжити необхідних заходів відповідно до своєї національної правової практики для ефективного забезпечення і захисту цього права чи свободи. Аналіз міжнародно-правової практики засвідчив, що гарантування виконання рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить лише від волі суверенної держави. Однак якщо норми внутрішньодержавного права не передбачають захисту встановленого нормою міжнародного права невід'ємного права або свободи, або взагалі не визнають їх належними окремій особі, категоричний припис міжнародно-правової норми стає підставою для виникнення такого права чи свободи у особи. Втім, без відповідної ратифікації міжнародного договору визнання власне права на звернення до міжнародних правозахисних інституцій наразі неможливо.

Загальновідомо, що не всі акти у сфері прав людини, що приймаються міжнародними організаціями, є правовими документами — досить часто вони мають лише політичний характер, однак завдяки морально-політичному авторитету організацій, що їх розробляють (Рада Європи, ЄС, ОБСЄ), держави дослухаються до їх положень, хоча вони їх юридично і не зобов'язують [2, с. 81–82]. Так, визнання і виконання рішень іноземних судів є юридичним актом держави, який знаходить своє відображення шляхом укладення відповідного міжнародного договору чи прийняття закону, що усуває необхідність у додаткових судових процедурах.

Аналіз міжнародно-правової практики свідчить, що гарантування виконання рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить лише від волі суверенної держави. Демократичні розвинуті країни сумлінно дбають про свій авторитет, осо-

бливо у сфері захисту прав людини, тому прислухаються до кожного рішення універсальних та конвенційних правозахисних міжнародних органів, відновлюють порушені права заявника та змінюють національне законодавство. У цьому і проявляється ефективність таких актів. Слід зазначити, що «ціль контрольного механізму у міжнародному праві полягає не у примушуванні та застосуванні санкцій за невиконання зобов'язань, взятих на себе державами, а виключно у контролі за втіленням у життя положень міжнародно-правових договорів» [9, с. 51]. Адже саме це дозволяє віднести конкретну державу до демократичної та такої, що стоїть на захисті прав та свобод особи.

Проте від рішень іноземних судів необхідно відрізнити рішення міжнародних установ (наприклад, Європейського суду з прав людини), які не включені до судової системи жодної держави, створюються на підставі міжнародно-правових договорів та поширюють свою юрисдикцію на ті держави, які підписали та ратифікували відповідний міжнародний договір. І. Литвиненко вказує, що якісна відмінність універсальних органів від конвенційних полягає у тому, що перші створюються з метою координації діяльності держав, а другі – з метою контролю за виконанням зобов'язань, взятих на себе державами [5, с. 274].

В Україні вперше на офіційному рівні проблему юридичної сили рішень міжнародно-правозахисних установ було піднято в контексті аналізу процедури контролю за виконанням державою своїх зобов'язань згідно з міжнародними договорами з прав людини у «Віснику Верховного Суду України». Із прийняттям Закону України від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» проблема визначеності виконання рішень Європейського суду з прав людини частково була розв'язана. Як підкреслює Т. Анцупова, «Україна є майже винятковим прикладом серед держав-сторін Конвенції, де було прийнято спеціальний закон, що регулює порядок виконання рішень Європейського суду з прав людини» [1, с. 311]. Втім, незважаючи на прийняття такого документа, існують істотні недоліки правового регулювання у цій сфері. Виконання рішень Європейського суду з прав людини

є специфічним правовим інститутом, що відрізняється за процедурою від виконання рішень національних судів, визнання й виконання на території України рішень іноземних судів та іноземних недержавних установ. Тому з огляду на міжнародні зобов'язання, передбачені Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, і наддержавний статус європейського судового органу встановлено й особливі механізми реалізації його рішень. Спеціальний національний закон встановив обов'язковість рішень Європейського суду з прав людини та можливість вжиття заходів індивідуального та загального характеру, тим самим увібравши у себе напрацювання Ради Європи, включаючи вимоги п'яти рекомендацій Комітету міністрів, прийнятих у 2000–2004 роках. Оскільки Конвенція належним чином ратифікована Верховною Радою України і є невід'ємною частиною національного законодавства, держава не може спиратися на своє національне право як на виправдання її неспроможності виконати свої зобов'язання за цим договором, що розглядається як порушення статті 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів [4, с. 289].

Незважаючи на відсутність правової регламентації виконання рішень інших міжнародних установ, які визнані Україною внаслідок ратифікації міжнародних актів, ухвалення ними відповідного рішення тягне за собою обов'язкове виконання зобов'язань щодо порушених прав. Адже ратифікація державою-учасницею відповідного міжнародно-правового договору означає визнання нею компетенції передбачених цим договором органів, у тому числі щодо ухвалення рішень в індивідуальних справах. О. Руднева доходить висновку, що рішення конвенційних органів є обов'язковими для виконання, однак реалізація державами цих рішень лежить виключно у внутрішньополітичній компетенції, а юридична природа цих органів позбавлена «норм, які б чітко та вичерпно вказували на вимоги, що ставляться до процесу виконання державами рішень комітетів [8, с. 32].

Однак, як свідчить практика, відсутність в Україні ефективного механізму виконання рішень інших міжнародних органів, чия юрисдикцію визнано Україною, призводить до фактично-

го ігнорування цих рішень. Таким чином, створення ефективної системи гарантії та захисту прав людини передбачає формування цілісної концепції змін у сфері взаємодії державних органів та правозахисних організацій, здійснення цілеспрямованих заходів державної політики. Становленню такої системи сприяє розширення та зміцнення відповідних механізмів і практик, які застосовують правозахисні організації. Відповідно до статті 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року кожен діючий договір обов'язковий для його учасників та має бути сумлінно виконаний. Без сумніву, дана норма, в силу своєї універсальності, імперативності та послідовного застосування державами, має статус загальновизнаного принципу міжнародного права. Відповідний принцип закріплений у Статуті ООН, преамбула якого підкреслює рішучість членів ООН створити умови, за яких можливе додержання справедливості та поваги до зобов'язань, які випливають з договорів та інших джерел міжнародного права. Пріоритет загальновизнаних принципів міжнародного права, а саме порівняно вища юридична сила відносно актів держави визначає й національне законодавство.

Аналізуючи джерела права України в контексті сучасних євроінтеграційних процесів, М. Козюбра вказує на те, що принцип добросовісного виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань прямо не закріплений у Конституції України. У статті 18 Основного Закону Україна зобов'язується керуватися загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права лише у своїй зовнішньополітичній діяльності. У статті 22 Конституції йдеться тільки про конституційні права, а не всі без винятку права, і щодо нових законів або внесення змін до чинних законів після надання Верховною Радою згоди на обов'язковість міжнародного договору. На думку М. Козюбри, вагоміші конституційні підстави для обґрунтування пріоритетності норм ратифікованих Верховною Радою міжнародних договорів, що стосуються прав і свобод людини, перед нормами національного законодавства України дає положення частини першої статті 8 Конституції, яке закріплює принцип верховенства права, у тому випадку, якщо не протиставлятиметься суб'єктивне й об'єктивне право [3, с. 4–5]. Втім, власне принцип

належного виконання міжнародних договорів закріплено у Законі України «Про міжнародні договори». Враховуючи положення цього Закону, залишається відкритим питання щодо визнання компетенції універсальних та регіональних міжнародних правозахисних інституцій у рамках виконання даного принципу відносно зобов'язань держави відповідно до міжнародно-правових документів. Так, наприклад, існує усталений формальний підхід, який ґрунтується на тій підставі, що за відсутності у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Протоколі до нього норми щодо обов'язковості рішень Комітету, рішення мають лише рекомендаційний характер. У правовій доктрині нерідко висновки Комітету (та подібних договірних органів) називають рекомендаціями [6], а також вказується на те, що вони мають необов'язковий характер, є юридичного необов'язковими для держав.

У 1993 році Комітет з прав людини запропонував Міжнародній конференції з прав людини доповнити статтю 5 Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права відповідною нормою, що встановлює обов'язковість виконання рішень Комітету. Однак ця пропозиція навіть не була обговорена у Комітеті з підготовки проекту рішення, і, вочевидь, це вкрай довгострокова задача. Існує думка, що на шляху до прийняття відповідного положення і нині стоять великі політичні перепони [10]. До рішень Комітету ООН з прав людини відносять: Зауваження загального порядку, Заключні зауваження та Міркування. Оскільки всі рішення Комітету ООН з прав людини мають рекомендаційний характер, то рішення Комітету за юридичною природою доцільно вважати актами «м'якого права» нарівні з актами міжнародних організацій, значення яких зумовлюється високим ступенем виконання державами рекомендацій цього органу.

Вкрай важливим є нормативне закріплення у національному праві засобів реалізації взятих на себе зобов'язань держави, яка приєдналася до відповідної конвенції (пакту, договору). Поставлена система контролю за виконанням кількості неправомірних рішень національних судів сприятиме усуненню порушень у сфері захисту прав людини. Взявши курс на європей-

ську інтеграцію, Україна має намагатися створити умови для визнання та неухильного виконання рішень міжнародних правозахисних інституцій, учасником яких є Україна. Однак слід зазначити, що проблема виконання рішень існує не лише в самій державі та її національному законодавстві, а й пов'язана з діяльністю самих міжнародних інституцій, що реалізують право на звернення громадян. Основним негативним фактором, який має місце у правозастосовній практиці, є тривалий розгляд справ. Ця обставина зазвичай обґрунтовується ненаданням зі сторони держави необхідної інформації щодо питання, яке розглядається в індивідуальному повідомленні особи. Разом з тим немає чітко прописаної процедури в конкретному міждержавному органі, більшість процедурних моментів базується на практиці діяльності того чи іншого органу, немає єдиних сформованих вимог. Досить важливим моментом є оціночні підходи до скарги та питань, які в ній викладаються, та можливість відмовити особі на будь-якій стадії розгляду скарги. Проблема є погана поінформованість громадян України, правовий нігілізм та необізнаність у питаннях захисту своїх прав у міжнародних організаціях, а також відмова України від ратифікації деяких положень міжнародних конвенцій, які передбачають процедуру подання скарги громадянами України. Вкрай важливим також є питання щодо необхідності наявності причини для перегляду справи у випадку винесення відповідного рішення по скарзі органами ООН, та механізм виконання таких рішень. Адже така можливість наразі передбачена лише щодо рішень Європейського суду з прав людини.

Розгляд у міжнародних правозахисних органах порушень прав людини перетворився на важливий засіб впливу на держави, які вчиняють такі порушення. Адже незалежно від результатів розгляду, які можуть проявлятися в осуді, прийнятті рекомендацій щодо виправлення ситуації, виразі стурбованості, винесення рішення обов'язкового характеру судовим органом, що залежить від компетенції органу, що розглядає порушення, держави, які стали предметом обговорення, або змушені вживати відповідних заходів відповідно до винесених рішень, або, як мінімум, давати пояснення щодо таких порушень. Так, на-

приклад, Комітету міністрів надано право порушувати перед Європейським судом з прав людини питання про недодержання державою – учасницею Конвенції своїх зобов'язань щодо виконання остаточних рішень Суду. У разі виявлення Судом порушення частини 1 статті 46 Конвенції Комітет міністрів вживає необхідних заходів щодо цієї держави. Це так звані політичні санкції, від позбавлення держави права голосу до припинення членства в цій організації.

До основних проблем реалізації рішень міждержавних органів можна віднести такі: ігнорування з боку державної влади рішень міждержавних органів, а також рішень Європейського суду з прав людини; застосування рішень Європейського суду з прав людини, не властивих рівню національної правової системи, що часто породжує неможливість їх виконання з процесуальної сторони; двоїтий характер рішень, винесених Європейським судом з прав людини, як актів казуального вирішення спорів про відповідність Конвенції дій державної влади і як акти офіційного (нормативного) тлумачення конвенційних положень; необов'язковий для України характер рішень, що виносяться міждержавними органами захисту прав людини і занадто тривалі строки розгляду, що породжує відсутність універсального характеру винесених рішень; невідповідність форми і змісту скарг, передбачених Конвенціями; відсутність грошових коштів у бюджеті і великі прогалини в чинному законодавстві; розширення масштабів діяльності міждержавних органів щодо захисту прав людини і дублювання функцій один одного; невідповідності національного законодавства європейським стандартам захисту прав громадян України, на користь яких винесене судово-вирішення.

Однією з вагомих причин невиконання рішень Європейського суду з прав людини звичайно є відсутність грошових коштів в бюджеті країни. З метою правового регулювання питань, що стосуються системи державних гарантій виконання судових рішень, відповідальність за які несе держава, прийнято Закони України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05 червня 2012 року й «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень» від 19 верес-

ня 2013 року. Основи організації та діяльності з примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями визначені Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02 червня 2016 року та Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану» від 11 квітня 2023 року.

Для практичної реалізації виконання судових рішень Урядом було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України № 440 «Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою» від 3 вересня 2014 року, якою затверджено порядок інвентаризації та погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою. Проте ефективне функціонування відповідної системи гарантій наразі ускладнене відсутністю бюджетного фінансування у необхідному розмірі, а кількість невиконаних рішень національних судів постійно зростає. Так само відкритим залишається й питання щодо отримання від держави коштів на її погашення, оскільки у бюджеті закладена лише узагальнена стаття. Крім того, у цьому контексті важливим є створення і ведення реєстру відповідних рішень та заборгованостей за ними, оскільки сьогодні фактично відсутня будь-яка достовірна інформація щодо необхідних для забезпечення виконання рішень судів коштів. Без такої інформації неможливо точно розрахувати та закласти у бюджеті відповідні асигнування.

Окрім цього, наразі при виконанні рішень Суду акцентується увага на заходах індивідуального характеру, а не заходах загального характеру (одноразові та постійні), які передбачаються Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» «з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження

до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді».

Важливим індикатором стану виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні «є кількість пілотних рішень та кількість обґрунтованих заяв проти України» [1, с. 304–305].

Так, станом на 31.12.2021 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 70150 справ проти держав-сторін Конвенції, з них 3721 справ – проти України, що становить 16,2% від загальної кількості справ [13]; станом на 31.12.2022 на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 74650 справ проти держав-сторін Конвенції, з них 10400 справ – проти України, що становить 13,9% від загальної кількості справ [12]. Україна впродовж останніх двох років посідає третє місце за кількістю справ, які перебували на розгляді в Європейському суді. Зазначене свідчить про те, що національний механізм забезпечення прав і свобод людини в Україні потребує вдосконалення.

Наприклад, у 2022 році ЄСПЛ ухвалив 144 рішення у справах проти України, з них у 21 рішенні констатовано порушення положень статті 6 Конвенції (право на справедливий суд).

Незважаючи на положення частини 4 статті 382 Кримінального Кодексу України щодо кримінальної відповідальності за умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, зростає кількість рішень Суду, винесених проти України через відмову від використання практики Суду національними судами. Адже Конвенція з прав людини та основоположних свобод сама по собі не передбачає будь-яких санкцій у разі, якщо держава не виконує рішення Суду.

На наш погляд, чинний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» потребує доопрацювання. Насамперед доцільно говорити про запровадження положення, відповідно до якого Верховна Рада України могла б здійснювати парламентський контроль за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. При цьому на орган, відповідальний за забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та координацію виконання його рішень (Уповноважений у справах Європей-

ського суду з прав людини), може бути покладено обов'язок інформувати Верховну Раду України про виконання рішень та застосування практики Суду, а також подавати щороку, не пізніше 1 березня, звіт про виконання рішень та застосування практики Суду в Україні, у тому числі пропозиції щодо вжиття заходів загального характеру шляхом внесення змін до чинного законодавства. Саме такі зміни були запропоновані в одному з проектів Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який так і не був прийнятий. Передбачалося і введення інституту третьої сторони, яка не виступає в інтересах процесуальних сторін, між тим надає правові висновки щодо складних проблем права, підкреслюючи при цьому авторитет і незалежність суду, за яким завжди залишається остаточне рішення прийняти або відхилити висловлені позиції.

У статті 14 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначається, що Орган представництва, тобто орган, відповідальний за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень, шокварталу готує та надсилає до Кабінету Міністрів України подання щодо вжиття заходів загального характеру. При цьому таке подання включає пропозиції щодо вирішення зазначеної в рішенні ЄСПЛ системної проблеми та усунення її першопричини; до Верховного Суду – аналітичний огляд, який включає: аналіз обставин, що спричинили порушення Конвенції та пропозиції щодо приведення судової практики у відповідність з вимогами Конвенції; до Апарату Верховної Ради України – пропозиції для врахування під час підготовки законопроектів. Але при цьому не визначаються ані механізми контролю за реагуванням Кабінетом Міністрів України, Верховним Судом чи Апаратом Верховної Ради України, ані строків реагування зазначеними органами державної влади на подання Органу представництва. У статті 15 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначається, що Прем'єр-міністр України відповідно до вказаного подання визначає центральні органи виконавчої влади, які є відповідальними

за виконання заходів загального характеру, та невідкладно дає їм відповідні доручення. Останні у встановлений у дорученні строк або самостійно ухвалюють необхідні відомчі акти на виконання заходів загального характеру або готують відповідні пропозицію Кабінету Міністрів України. Разом з тим на законодавчому рівні не визначені строки, в які повинно відбуватися належне реагування органів державної влади з метою вжиття заходів загального характеру, а також не розроблено механізм контролю Прем'єр-міністром України виконання власного доручення.

Шляхами реалізації існуючих проблем виконання рішень міжнародних правозахисних установ можуть бути створення механізму координації між різними органами влади (законодавчими, виконавчими, судовими) при ідентифікації причин, які призводять до порушень норм Конвенції та діючого законодавства. Слід сказати, що в даному випадку буде ефективним й запровадження системи моніторингу, яка б дозволила оцінити стан виконуваності індивідуальних та загальних заходів. Заходами також можуть стати: посилення відповідальності держави за виконанням рішень щодо України; розвиток інституту персональної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної, цивільної) посадових осіб у процесі виконання рішень міждержавних органів у випадку зловживання повноваженнями; усунення прогалин у законодавстві та формальностей при зверненні громадян до органів держави за виконанням винесеного міжнародного рішення; виважене бюджетне планування та внесення змін до Бюджетного кодексу України у частині усунення перешкод у виплаті сум по міжнародних судових рішеннях; доповнення правової бази норм виконавчого провадження у даній сфері; детальне прописання процедури виплати заявнику компенсації за рішенням суду та контроль відповідним компетентним органом; закріплення на законодавчому рівні порядку усунення зазначених міжнародними міждержавними організаціями системних помилок законодавця та правозастосовувача; закріплення процесу офіційного перекладу та опублікування рішень міждержавних органів у офіційних виданнях.

Висновки. Діяльність міжнародних правозахисних інституцій має ціннісну складову, яка розкривається через доступність юридичної допомоги кожному, хто потребує захисту своїх прав та свобод. Відповідне право формує уявлення про належні правові процедури, які мають забезпечити ефективність захисту кожного. Адже міжнародні стандарти у сфері гарантування прав людини є базою для міждержавного співробітництва з питань забезпечення й захисту прав людини, діяльності спеціальних міжнародних органів, що здійснюють контроль за додержанням і захистом прав людини. Звичайно, за умови надійності та ефективності засобів правового захисту на національному рівні зникне необхідність у громадян України шукати захисту на рівні загальноєвропейських інститутів та установ, які входять до структури міжнародного захисту. Втім, аби забезпечити такий рівень, громадяни повинні мати реальний доступ до правового захисту своїх прав як на національному, так і на європейському рівні. Так само мають бути належним чином імплементовані в законодавство конкретної держави засоби та інструменти, закріплені у відповідних міжнародно-правових актах. Слід зауважити, що більшість рішень міжнародних судових інстанцій не передбачає видачі додаткового виконавчого документа, а отже, підлягає безпосередньому виконанню. Особливість рішень зумовлена також стороною-відповідачем, оскільки, крім безпосередньої сатисфакції особі-заявнику, суд зобов'язує державу, а саме конкретні органи влади, вжити додаткових заходів із метою усунення систематичного порушення тих чи інших прав осіб у подальшому.

Тож, обов'язковість рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить від конкретно обраного міжнародного правозахисного органу і проявляється в двох головних вимогах: перша в імперативній формі встановлює, що людській особистості належить те чи інше право або свобода. Друга уповноважує державу-учасницю міжнародної угоди вжити необхідних заходів відповідно до своєї національної правової практики для ефективного забезпечення і захисту цього права чи свободи. Аналіз міжнародно-правової практики засвідчив, що гарантування виконання рішень міжнародних правозахисних інституцій залежить лише від волі суверенної держави.

Список використаних джерел:

1. Анцупова Т. О. Процесуальне право Ради Європи: питання теорії і практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 384 с.
2. Битяк Ю. Права і свободи людини в умовах глобалізації. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 2. С. 80–93.
3. Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів. *Наукові записки / Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.»*. Київ, 2004. Т. 26 : Юридичні науки. С. 3–9.
4. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід : монографія / за ред. М. В. Савчин. Ужгород : Мистецька лінія, 2008. 348 с.
5. Литвиненко І. Л. Міжнародно-правові механізми захисту прав людини. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2005. № 4. С. 271–279.
6. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменський. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
7. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / за заг. ред. М. П. Орзіха. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 272 с.
8. Руднева О. М. Поняття та види міжнародних інституційних механізмів забезпечення та захисту прав людини. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 27–32.
9. Ходаковський Д. В. Міжнародні інститути з контролю за дотриманням прав та свобод людини: параметри становлення та розвитку у сучасному світоустрої. *Державо і право*. 2004. № 12. С. 51–60.
10. Шмидт М. Процедуры по жалобам на нарушение прав человека в международно-договорные органы ООН // Университет Миннесоты. Библиотека по правам человека. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrcomplaintprocedures.html>
11. Mertens de Wilmars J. L'efficacite des differentes techniques nationales de protection juridique contre les violations du droit communautaire par les autorites nationales et les particuliers. *Cahiers de droit europ en*. 1981. Vol. 17. P. 379–381.
12. Pending applications allocated to a judicial formation. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2023_BIL.pdf
13. The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2021. Strasbourg : ECHR Public Relations Unit, 2021. URL: https://www.echr.coe.int/Downloads/Facts_Figures_2021_ENG.pdf
14. Vereshetin V., Mullerson R. International Law in an Interdependent World. *Columbia Journal of Transnational Law*. 1990. Vol. 28. P. 291–298.

REFERENCES :

1. Antsupova T. O. (2013). Protseusualne pravo Rady Yevropy: pytannia teorii i praktyky. Odesa : Feniks.

2. Bytiak Yu. (2013). Prava i svobody liudyny v umovakh hlobalizatsii. *Filosofiiia prava i zahalna teoriia prava*. № 2.
3. Koziubra M. I. (2004). Tendentsii rozvytku dzherel prava Ukrainy v konteksti yevropeyskykh pravointehratsiinykh protsesiv. *Naukovi zapysky / Nats. un-t «Kyievo-Mohylian. akad.»*. Kyiv. Voll 26 : Yurydychni nauky.
4. Konstytutsiina derzhava ta prava liudyny y osnovopolozhni svobody: Ukraina ta yevropeyskyi dosvid. M. V. Savchyn. (Ed.). Uzhhorod : Mystetska liniia.
5. Lytvynenko I. L. (2005). Mizhnarodno-pravovi mekhanizmy zakhystu prav liudyny. *Universytetski naukovi zapysky*. Khmelnytskyi, № 4.
6. Mizhnarodne pravo. M. V. Buromenskyi. (Ed.). (2006). Kyiv : Yurinkom Inter.
7. Problemy suchasnoi konstytutsionalistyky. M. P. Orzikh (Ed.). (2011). Kyiv : Yurinkom Inter.
8. Rudnieva O. M. (2012). Poniattia ta vydy mizhnarodnykh instytutsiinykh mekhanizmiv zabezpechennia ta zakhystu prav liudyny. *Pravo i suspilstvo*. № 2.
9. Khodakovskiy D. V. (2004). Mizhnarodni instytuty z kontroliu za dotrymanniam prav ta svobod liudyny: parametry stanovlennia ta rozvytku u suchasnomu svitoustroi. *Derzhavo i pravo*. № 12.
10. Shmydt M. Protседуры по жалобам на нарушение прав человека в междunarодно-договорные органы ООН // Університет Міннесоти. Библиотека по правам человека. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/hrcomplaintprocedures.html>
11. Mertens de Wilmars J. L'efficacite des differentes techniques nationales de protection juridique contre les violations du droit communautaire par les autorites nationales et les particuliers. *Cahiers de droit europ en*. 1981. Vol. 17.
12. Pending applications allocated to a judicial formation. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2023_BIL.pdf
13. The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2021. Strasbourg : ECHR Public Relations Unit, 2021. URL: https://www.echr.coe.int/Downloads/Facts_Figures_2021_ENG.pdf
14. Vereshetin V., Mullerson R. (1990). International Law in an Interdependent World. *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol. 28.

M. V. Bezsonova

Legal consequences of decisions by international human rights institutions

Summary. *The article provides a legal analysis of the legal consequences of the adoption of decisions by international human rights institutions based on the results of consideration of appeals by citizens of Ukraine for the applicant and the state, the issue of the legal bindingness of these decisions and their impact on the*

development of national law are clarified. The author emphasizes that the binding nature of the decisions of international human rights institutions depends on the specifically chosen international human rights body and the will of the sovereign state, and is manifested in two main requirements: the first in an imperative form establishes that a human person has this or that right or freedom. The second authorizes the state party to the international agreement to take the necessary measures in accordance with its national legal practice to effectively ensure and protect this right or freedom.

The article substantiates the conclusion as for the level of effectiveness of the decisions of international human rights institutions is evidenced by the state's response to negative decisions in relation to it by the adopted regulatory measures of a general nature.

The activities of international human rights institutions have a valuable component, which is revealed through the availability of legal assistance to everyone who needs protection of their rights and freedoms. The relevant law forms an idea of the proper legal procedures that should ensure the effectiveness of the protection of everyone. After all, international standards in the field of guaranteeing human rights are the basis for interstate cooperation on issues of ensuring and protecting human rights, the activities of special international bodies that monitor the observance and protection of human rights. Of course, under the condition of reliability and effectiveness of the means of legal protection at the national level, the need for citizens of Ukraine to seek protection at the level of pan-European institutions and institutions that are part of the structure of international protection will disappear. However, in order to ensure this level, citizens must have real access to legal protection of their rights both at the national and European levels.

Likewise, the means and instruments established in the relevant international legal acts must be properly implemented in the relevant legislation acts. It should be noted that most of the decisions of international courts do not provide for the issuance of an additional executive document and, therefore, are subject to direct execution. The peculiarity of the decisions is also due to the defendant party, since, in addition to direct satisfaction to the person-applicant, the court obliges the state, namely specific authorities, to take additional measures in order to eliminate the systematic violation of certain rights of individuals in the future.

Keywords: *international human rights institutions, protection of rights and interests, human rights, human rights mechanism, international obligations.*

УДК 340:342.1

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-504>

О. С. Головащенко, к. ю. н., старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID: 0000-0002-9057-1936

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ВОЛОНТЕРСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

***Анотація.** У статті зазначається, що в умовах глобалізації громадянське суспільство виступає захисником історичних, національних і культурних традицій, обґрунтовуючи позицію держави щодо ступеня її участі в інтеграційних процесах. Удосконалення громадянського суспільства стає можливим при постійному розширенні соціальних функцій держави, а суспільний розвиток призводить до постійних змін у соціальній структурі, в основі яких лежить поява нових об'єднань громадян, що відстоюють свої інтереси, в тому числі і волонтерських об'єднань. Волонтерство є важливим елементом підвищення якості життя та підтримки сучасних суспільств, саме тому його визнано основною соціальною силою суспільного розвитку. Акцентується на тому, що основою діяльності держави щодо сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії, підтримування громадської ініціативи щодо провадження волонтерської діяльності, гарантування, забезпечення та захист прав, свобод*

і законних інтересів волонтерів, отримувачів волонтерської допомоги, організацій та установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів.

Ключові слова. держава, громадянське суспільство, волонтерство, соціальна політика, демократична соціальна правова держава, інститути громадянського суспільства, демократія, взаємодія держави і суспільства, волонтерські організації, волонтерський рух

Постановка проблеми. Історичний досвід показує, що злагоджений взаємозв'язок і взаємодія держави і суспільства стають запорукою могутності політичної системи та розвитку країни. Нові історичні умови докорінно змінили уявлення про демократичну державність. Держава стає демократичною лише тоді, коли вона відображає інтереси народу, його більшості, коли вона координує діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, в тому числі волонтерських організацій. Така координація забезпечує реалізацію державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання громадянського суспільства, як і демократичної соціальної правової держави, є досить розробленим у зарубіжній та вітчизняній науці, оскільки ґрунтується на значному, багатогранному досвіді їх функціонування. Проблематиці громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави присвятили свої праці такі дослідники, як О. С. Власюк, А. Демиденко, В. С. Крисаченко, П. М. Любченко, О. М. Нечипоренко, М. М. Новіков, О. В. Петришин, О. В. Скрипнюк, М. Т. Степико, провівши низку досліджень з даної проблематики, проте це питання не втратило своєї актуальності, оскільки держава та громадянське суспільство перебувають у процесі постійного розвитку та трансформації, що на певному етапі зумовило появу волонтерського руху.

Мета дослідження. Аналіз розвитку волонтерської діяльності як одного з основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства та участь держави в цьому процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадянське суспільство є первинним по відношенню до правової держави. Суспільство бере участь у формуванні та функціонуванні дер-

жави, відповідно до своїх інтересів та цінностей, певним чином стримуючи та контролюючи її. Лише за наявності громадянського суспільства демократична правова держава може існувати, розвиватися та успішно вирішувати свої завдання. Саме держава визнає, гарантує і закріплює права та обов'язки людини і громадянина, регулює правовідносини, що виникають у громадянському суспільстві. Дійсно, громадянське суспільство є виразником і захисником інтересів різних соціальних груп і громадян, а за умов ефективної взаємодії із державою, воно здатне зробити значний внесок у вирішення проблем, що виникають у державі та суспільстві. Воно здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави шляхом надання соціальних послуг, розвитку соціального підприємництва, збільшення кількості робочих місць та самозайнятих осіб, покращення бізнес-середовища, боротьби з корупцією, сприяння прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та реалізації інших суспільно корисних проектів, а також інституту громадянського суспільства в Україні відіграють активну роль у сприянні відновленню територіальної цілісності та розбудові миру [11].

У сучасних умовах поняття «громадянське суспільство» є досить широким за змістом і охоплює значну кількість не завжди однорідних суспільних явищ. Зокрема, йдеться про сукупність неполітичних відносин, таких як соціально-економічні, моральні, релігійні, національні, а також широкий спектр відповідних соціальних інститутів. Ядро цих відносин складають різні соціальні суб'єкти (сім'я, класи, соціальні верстви, нації), які пов'язані спільними інтересами політичного, соціально-економічного, культурного та морального характеру [7, с. 271]. Ці інститути складають основу громадянського суспільства, а їх ефективне функціонування є основним показником зрілості цього явища.

На сучасному етапі історичного розвитку у світі спостерігається тенденція до подальшого розвитку громадянського суспільства. Сьогодні інститути громадянського суспільства діють у більшості суспільних сфер: у сфері захисту прав людини і громадянина, представництва інтересів різних груп громадян, на-

дання соціальних та інших послуг, благодійної та волонтерської діяльності, реалізації освітніх та культурних проєктів, захисту довкілля, аналізу реалізації державної політики, моніторингу діяльності органів влади, антикорупційної діяльності тощо [11]. В умовах глобалізації саме суспільство захищає історичні, національні та культурні традиції, обґрунтовуючи позицію держави щодо ступеня її участі в інтеграційних процесах. Інститути громадянського суспільства працюють нині у соціальній, культурній і комунікативній сферах, за напрямками правозахисту, аналізу політики, залучені до процесів реформування, зокрема децентралізації. Громадські організації мають високий баланс суспільної довіри. За результатами досліджень, 41,0% респондентів скоріше довіряє неурядовим організаціям, а 5,9% довіряють повністю. Високий баланс довіри зберігається й до волонтерських організацій (38,5%). Зокрема, 46,6% респондентів скоріше і 16,3% опитаних повністю довіряють їхній діяльності. Порівняно з іншими інституціями, інститути громадянського суспільства мають значний кредит довіри з боку суспільства загалом, що робить їх провідними учасниками у сфері формування суспільної довіри, підвищенні рівня суспільної стійкості, впливу на вирішення поточних галузевих і глобальних проблем [6, с. 8–9]. Проте, незважаючи на високий рівень суспільної підтримки інститутів громадянського суспільства, на сьогодні більшість громадян не залучені до їх діяльності, що актуалізує питання популяризації переваг діяльності в рамках відповідних інститутів, а також спрощення та вдосконалення реєстраційних процедур, поліпшення стану правового середовища. Крім того, потребує уваги питання сприяння розвитку волонтерської діяльності як одного з основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства [11]. Отже, суспільний розвиток призводить до постійних змін у соціальній структурі, в основі яких лежить поява нових об'єднань громадян, що відстоюють свої інтереси, в тому числі волонтерських об'єднань.

Події у світі за останнє десятиліття змусили суспільно активних людей об'єднуватися в певні рухи, що було зумовлено спільною ідеологією. Водночас, організації громадянського суспільства, що діяли на той час, змушені були вирішувати

як кадрові, так і фінансові питання, залучаючи волонтерів до своєї роботи та участі у своїх заходах, що знімало деякі питання з порядку денного, оскільки волонтери знаходили власний вихід із ситуації (чи то через спонсорство, чи то в інший спосіб). Внаслідок цього волонтерство сприяло, а в деяких випадках стимулювало залучення громадян до змін майже в усіх сферах життя. Таким чином, з кінця 20-го століття волонтерський рух набув популярність [3, с. 166]. Зрештою, на глобальному рівні у 1985 році було засновано Міжнародний день волонтера [4], тим самим підкреслюючи роль та переваги волонтерства на міжнародній арені.

Волонтерство стало важливим елементом покращення якості життя та підтримки сучасних суспільств, саме тому його визнали основною соціальною силою суспільного розвитку. Водночас у суспільстві існує постійний конфлікт інтересів між різними суб'єктами, який досить складно подолати. Як наслідок, у демократичному суспільстві певні протиріччя виливаються в більш широке протиріччя між більшістю, яка здатна впливати на прийняття остаточного рішення на свою користь, і меншістю, яка не має потенціалу для такого впливу. Наприклад, щодо досліджень проявів нерівності, специфічних для воєнного періоду в Україні (пов'язаних, зокрема, з виїздом чоловіків за кордон, корупцією на закупівлях для Збройних Сил України, розподілом гуманітарної допомоги, бжекаутами), то, фіксуючи певний прояв нерівності, більшість членів суспільства наводить факти доволі оперативної та ефективної реакції задля його нейтралізації з боку органів державної влади, громадських організацій, неформальних об'єднань громадян (наприклад, сусідів, ФВ-друзів) і окремих суспільно свідомих і активних людей (волонтерів, блогерів) [12, с. 131].

Як наслідок, соціальна структура суспільства характеризується надзвичайною нестабільністю як на рівні процесів всередині соціальних груп, так і на рівні процесів між ними. Зокрема, недостатня поінформованість громадян та інститутів громадянського суспільства про роль і можливості громадянського суспільства в національному розвитку та форми взаємодії його інститутів з державним сектором і бізнесом призводить

до низького рівня міжсекторальної співпраці в різних сферах суспільного життя. Стратегічним завданням держави у цьому напрямі стає стимулювання розвитку волонтерської діяльності та активне залучення волонтерської допомоги, у тому числі шляхом запровадження відповідних державних та місцевих програм, активізації просвітницької роботи з метою поширення кращих практик волонтерської діяльності [11]. Так, з метою сприяння розвитку волонтерського руху в Україні законодавством передбачено, що центральні органи виконавчої влади у партнерстві з неприбутковими організаціями та установами, які залучають до своєї діяльності волонтерів, а також іншими організаціями, які сприяють розвитку волонтерства, створюють, розробляють, запускають, адмініструють та розвивають інформаційно-аналітичну платформу для інформування про можливості волонтерства в Україні та за кордоном, створюють умови для підтримки інститутів громадянського суспільства у залученні волонтерів [5].

Дійсно, забезпечуючи вільний розвиток соціальних груп та індивідів, визнаючи права і свободи людини невідчужуваними, підпорядковуючи свою діяльність інтересам і потребам суспільства, якісно змінюється і сама держава. Поява нових конкуруючих інтересів і потреб громадянського суспільства, необхідність їх узгодження зумовлюють зміну правової держави, яка поступово розширює коло прав і свобод людини і громадянина, які вона визнає, гарантує і захищає, що призводить до її перетворення на соціальну модель. Таким чином, ступінь зрілості громадянського суспільства визначає рівень демократичності держави. Без зрілого громадянського суспільства неможливо побудувати правову державу. Оптимальне людське співіснування можуть сформувати лише вільні, свідомі люди [9, с. 79].

Постійне вдосконалення демократичної, соціальної, правової держави є вирішальним фактором модернізації громадянського суспільства. Воно діє на території держави і представлене її громадянами. Держава здатна створювати сприятливі або несприятливі умови для становлення та функціонування громадянського суспільства, тим самим суттєво впливаючи на нього. Тому для забезпечення право-

відносин громадянського суспільства необхідне обмеження державної влади через активну участь громадянського суспільства та його інститутів. Основою діяльності держави щодо сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, у тому числі волонтерських організацій, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти участі громадянськості у прийнятті та реалізації державних рішень. Як приклад посилення солідарності в суспільстві у відповідних дослідженнях наводиться долучання у благодійницьку і волонтерську діяльність людей з різних соціальних груп — від великих підприємців до некваліфікованих робітників, від зайнятих до пенсіонерів, водночас, акцентується на тому, що ця участь відбувається за допомогою різних ресурсів, зокрема: підприємці допомагають фінансами і безкоштовними послугами (надання приміщень, транспорту, продуктів харчування), ІТ-фахівці — професійними навичками у кібервійні тощо [12, с. 132]. Держава має підтримувати громадську ініціативу щодо провадження волонтерської діяльності, гарантувати та забезпечувати захист прав, свобод і законних інтересів волонтерів, отримувачів волонтерської допомоги, організацій та установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів. Відносини між сучасною демократичною, соціальною правовою державою та громадянським суспільством ґрунтуються на постійних взаємних поступках, прагненні до подолання протиріч та пошуку гармонії. Діяльність такої держави спрямована насамперед на зміцнення позицій так званого середнього класу як соціальної основи громадянського суспільства. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи забезпечують сприятливі умови для провадження волонтерської діяльності, підвищують суспільний престиж такої діяльності та створюють передумови для її розвитку, підтримки та заохочення волонтерської діяльності в Україні [5]. За таких

умов відносини між державою і громадянським суспільством будуть максимально ефективними.

В умовах війни громадянське суспільство в Україні досягло значних успіхів, зокрема завдяки зусиллям волонтерських організацій. Ці групи здійснювали забезпечення життєво необхідними ресурсами цивільне населення в умовах тривалої гуманітарної кризи: наприклад, керуючи евакуацією та допомагаючи вразливим громадам, зробивши цим значний внесок у допомогу Збройним Силам України. Разом з тим, волонтери за короткий проміжок часу розвинули потужний потенціал у сфері збору коштів, закупівель, логістики, налагодження зв'язків та комунікацій. Значення їхніх зусиль було широко визнано на національному та міжнародному рівнях [1].

Сучасна діяльність волонтерських організацій в Україні принципово відрізняється від схеми їх існування у 2014–2015 рр. По-перше, зараз волонтерські організації спеціалізуються на допомозі одному або декільком підрозділам Збройних Сил України, а не добровольчим батальйонам. По-друге, волонтерські організації спеціалізуються за певними видами допомоги, наприклад, постачання військового обладнання або додаткових продуктів та одягу тощо. По-третє, волонтерські організації мають мозаїчне фінансування, адже значну роль відіграє збір коштів на рахунок через соціальні мережі (краудфандинг), додатково використовуються благодійні кошти бізнесу та грантової допомоги міжнародних організацій [10].

В умовах розвитку громадянського суспільства та волонтерства, завданням правової держави є забезпечення утвердження верховенства права, поділу влади, визнання кожної людини найвищою соціальною цінністю, сприяння інтересам як окремих осіб, так і суспільства в цілому. Водночас, сучасні суспільства сповнені багатьох соціальних проблем (старіння суспільства, масова міграція, дефіцит традиційних робочих місць, екологічні та кліматичні проблеми, нерівність, фінансові кризи тощо), які не можуть бути вирішені ані індивідуально, ані в рамках структур громадянського суспільства, ані на рівні місцевої влади. Сутність соціальної держави зумовлює необхідність проведення активної соціальної політики та використання ефектив-

ного механізму її реалізації з метою задоволення життєвих потреб людей, покращення умов та якості їхнього життя. Характер та напрями соціальної політики, а також засоби та інструменти її реалізації формуються державою з урахуванням особливостей соціальної сфери як об'єкта регулювання [2]. Існує думка, що недержавний сектор здатен найкращим чином забезпечити умови для розвитку суспільних ресурсів, аніж держава. З практичної точки зору, у процесі перерозподілу відповідальності у наданні соціальних послуг від державного сектору до громадського, соціальні проблеми ідентифікуються як відповідальність району чи сім'ї, завдяки чому формується сприятлива атмосфера для поширення волонтерської діяльності, що завжди є набагато ефективнішим, аніж державні соціальні програми [8, с. 347–348]. Демократична правова держава, безумовно, враховує інтереси певних соціальних груп і верств населення, але, перш за все, вона забезпечує загальні інтереси і потреби всього суспільства. Водночас верховенство права, доповнене принципом соціальної держави, може реально забезпечити сприятливі умови для повноцінного та ефективного функціонування громадянського суспільства та його інститутів.

Висновки. Сьогодні волонтерський рух в Україні є проявом нових соціальних рухів у постіндустріальних суспільствах. Цей рух є «мережевим і складається не з членів, а з прихильників» [10]. Таким чином, взаємозалежність сучасної демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства очевидна, а їх взаємодія є запорукою успішного розвитку суспільства і держави, в тому числі у сфері розвитку волонтерського руху. Враховуючи роль громадянського суспільства в різних сферах суспільного життя, зокрема, значення волонтерства, створення сприятливих умов для розвитку суспільства та налагодження взаємодії з його інститутами є важливим завданням органів державної влади та місцевого самоврядування. У свою чергу, розвинена економіка та соціальний добробут створюють можливості для вдосконалення громадянського суспільства та самої демократичної соціальної держави. Лише після економічних реформ та демократизації всіх сфер суспільного життя може бути сформоване розвинуте громадянське суспільство

зі специфічними інститутами та різноманітними інтересами, які є незалежними від політичної влади та державного контролю.

Список використаних джерел:

1. Бойко Назар. Україна, перехідний або гібридний режим. Зміна балів у 2023 році. URL: <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2023>
2. Бригинець О. О. Управління суспільними цінностями та нове публічне врядування як сучасні підходи до розвитку державного управління. *Журнал San Gregorio. СПЕЦВИПУСК-2020*. №42(2020). DOI: <https://doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1568>
3. Демиденко А. Волонтерська діяльність у сфері захисту прав людини. *Scientific Journal of Polonia University*, Voll 43 (6), pp. 164–171. DOI: <https://doi.org/10.23856/4321>.
4. UNGA Resolution 40/212: Adoption of 5 December as International Volunteer Day for Economic and Social Development (IVD). URL: <https://www.unv.org/publications/unga-resolution-40212-adoption-5-december-international-volunteer-day-economic-and>
5. Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 р. № 3236-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 42, ст. 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>
6. Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : матеріали аналітичної доповіді. 11.03.2021 р. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ: НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/analitichni-dopovidi/klyuchovi-vyklyky-dlya-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-2020>
7. Нечипоренко О. М. До проблеми шляхів та форм творення громадянського суспільства. *Науковий вісник /Дніпропетровський юрид. ін-т МВС України*: 36. наук. пр. — Дніпропетровськ, 2001. № 3 (6). с. 269–276.
8. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / А. І. Кудряченко [та ін.] ; заг. ред. А. І. Кудряченко; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ: НІСД, 2007. 395 с.
9. Полубінський В. Співвідношення держави й громадянського суспільства в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2002. № 2 (8). С. 76–81.
10. Потапенко В., Двігун А. Аналіз українського волонтерства на основі методології нових соціальних рухів. Національний інститут стратегічних досліджень. 02.11.2022 р. Київ: НІСД. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-11/volonterstvo_01112022.pdf
11. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки».

№ 487/2021, від 27.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021/conv#Text>

12. Українське суспільство в умовах війни. Рік 2023: Колективна монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. Є. Головахи, С. Макеєва. Київ: Інститут соціології НАН України, 2023. 343 с.

REFERENCES :

1. Boiko Nazar. (2023). Ukraina, prekhidnyi abo hibrydnyi rezhym. Zmina baliv u 2023 rotsi. URL: <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2023>
2. Bryhynets O. O. (2020). Upravlinnia suspilnymy tsinnostiamy ta nove publichne vriaduvannia yak suchasni pidkhody do rozvytku derzhavnoho upravlinnia. *Zhurnal San Gregorio*. SPETsVYPUSK-2020. № 42. DOI: <https://doi.org/10.36097/rsan.vli42.1568>
3. Demydenko A. Volonterska diialnist u sferi zakhystu prav liudyny. *Scientific Journal of Polonia University* , Voll 43 (6). DOI :<https://doi.org/10.23856/4321>.
4. UNGA Resolution 40/212: Adoption of 5 December as International Volunteer Day for Economic and Social Development (IVD). URL : <https://www.unv.org/publications/unga-resolution-40212-adoption-5-december-international-volunteer-day-economic-and>
5. Zakon Ukrainy «Pro volontersku diialnist» vid 19.04.2011 r. № 3236-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2011, № 42, art. 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>
6. Kliuchovi vyklyky dlia rozvytku hromadianskoho suspilstva, 2020. Stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini u 2020 rotsi : materialy analitychnoi dopovidi. 11.03.2021 r. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. Kyiv: NISD. URL : <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/analitychni-dopovidi/klyuchovi-vyklyky-dlya-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-2020>
7. Nechyporenko O. M. (2001). Do problemy shliakhiv ta form tvorennia hromadianskoho suspilstva. *Naukovyi visnyk /Dnipropetrovskyi yuryd. in-t MVS Ukrainy*: Zb. nauk. pr. — Dnipropetrovsk. № 3 (6).
8. Politychna systema i hromadianske suspilstvo: yevropeiski i ukraïnski realii : A. I. Kudriachenko (Ed.). (2007). *Nats. in-t strateh. doslidzh*. Kyiv: NISD.
9. Polubinskyi V. (2002). Spivvidnoshennia derzhavy y hromadianskoho suspilstva v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. № 2 (8).
10. Potapenko V., Dvihun A. (2022). Analiz ukraïnskoho volonterstva na osnovi metodolohii novykh sotsialnykh rukhiv. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. 02.11.2022 r. Kyiv: NISD. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-11/volonterstvo_01112022.pdf

11. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Natsionalnu stratehiu spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2021–2026 roky». № 487/2021, vid 27.09.2021 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021/conv#Text>
12. Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny. Rik 2023. Ye. Holovakhy, S. Makeieva. (Eds.). (2023). Kyiv: Instytut sotsiologhii NAN Ukrainy.

O. S. Holovashchenko

State participation in ensuring the development of volunteer organizations

***Abstract.** The issue of civil society, as well as the democratic social state based on the rule of law, is quite developed in foreign and domestic science, since it is based on a significant and multifaceted experience of their functioning. However, this issue has not lost its relevance, as the state and civil society are in the process of constant development and transformation, which has led to the emergence of the volunteer movement.*

Certain prerequisites for the formation of civil society potentially exist in the culture of any nation. The formation and development of a democratic civil society is considered by scholars to be an integral part of the global modernization process. Civil society is primary in relation to the rule of law; it participates in the formation and functioning of the state, in accordance with its interests and values, restraining and controlling it in a certain way. Only in the presence of civil society can a democratic state based on the rule of law exist, develop and successfully solve its problems. It is this state that recognizes, guarantees and enshrines the rights and obligations of a person and a citizen, and regulates legal relations arising in civil society.

In the context of globalization, it is society that acts as a defender of historical, national, and cultural traditions, justifying the state's position on the degree of its participation in integration processes. Improvement of civil society becomes possible if the social functions of the state are constantly expanded, while social development leads to constant changes in the social structure, based on the emergence of new associations of citizens defending their interests, including volunteer associations.

Volunteerism has become an important element in improving the quality of life and supporting modern societies, which is why it has been recognized as a major social force in social development. At the same time, there is a constant conflict of interests between different actors in society, which is quite difficult to overcome. As a result, it is quite natural that in a democratic society certain

contradictions result in a broader contradiction between the majority, which is able to influence the final decision in its favor, and the minority, which lacks the potential for such influence. Against the backdrop of volunteerism and civil society development, the task of the rule of law is to ensure the establishment of the rule of law, the separation of powers, the recognition of each person as the highest social value, and to promote the interests of both individuals and society as a whole.

Taking into account the role of civil society in various spheres of public life, in particular, the importance of volunteering, creating favorable conditions for the development of society and establishing interaction with its institutions is an important task of state authorities and local self-government bodies. The state, represented by its bodies and officials, supports the public initiative to carry out volunteer activities, guarantees and ensures the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of volunteers, recipients of volunteer assistance, organizations and institutions that involve volunteers in their activities. State and local authorities and their officials provide favorable conditions for the implementation of volunteer activities, increase the public prestige of such activities and create the preconditions for its development, support and encouragement of volunteer activities in Ukraine.

Keywords: *state, civil society, volunteer activity, social policy, social law state, civil society institutions, democracy, interaction between the state and society, volunteer organizations, volunteer movement*

УДК 340.0

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-517>

С. М. Олейников, к. ю. н, доцент, науковий співробітник Сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-5940-1728

НАУКОВІ ПІДХОДИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕНЬ У НАУКОВО-ДОСЛІДНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. *Аналіз та узагальнення накопиченого знання, у науковому пошуку передбачає процес генерації нового знання шляхом подолання усталених концепцій, ідей та алгоритмів наукової діяльності. Методологія юридичної науки показана як система наукових підходів та методів пізнання. Автор обґрунтовує доцільність розрізнення наукових підходів та методів у правознавстві. Науковий підхід як ширше поняття може охоплювати концепції, принципи, методи, інші засоби пізнання.*

Ключові слова: *право, наука, юридична наука, методологія юридичної науки, науковий підхід, науковий метод.*

Постановка проблеми. Проблема змісту методології науки завжди неоднозначна, але закономірно актуальна серед дослідників.

Аналіз досліджень проблематики підтверджує, що методологію науки, як правило, розглядають у вузькому та широкому

смыслах. У широкому значенні методологія науки має на меті аналіз безпосереднього предмета науки, структури наукового знання, його динаміки, функціонування. Методологію науки у разі можна як теорію самої науки. У цьому значенні методологія науки розглядає такі важливі концептуальні характеристики науки, як осмислення свого буття, своєї системи, структури, законів, категорій, функцій.

Методи, методологія, методика — поняття, які характеризують як наукову діяльність, так і всю організацію та будь-якої людської діяльності.

Неоднорідний характер наукової діяльності зумовлює і різноплановість застосовуваних методів та її методик, що є механізмом реалізації методів.

У рамках методології науки доцільно розрізняти наукові підходи та методи проведення досліджень. Науковий підхід відрізняється широтою охоплення явищ та процесів у ході дослідження, а також засобів пізнання та може включати концепції, принципи, категорії, методи, інші прийоми пізнання. Вибір наукових підходів визначає параметри дослідження.

Методологія юридичної науки все ж таки єдина, а вже в ній можна виділити різні напрями і визначити їх як наукові підходи.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми методології взагалі та методів наукових досліджень аналізувалися на загально-науковому (філософському) рівні, так і в загальній теорії держави і права, окремих галузях правознавства, численній навчальній літературі в аспектах організації наукових досліджень [10; 7], досліджень методології сучасного правознавства [5, с. 33—49; 6], ретроспективного аналізу становлення сучасної методології [3], методології порівняльно-правових досліджень, сучасних конституційно-правових досліджень в Україні [12], досліджень окремих підходів, зокрема, аксіологічного, в методології сучасної юриспруденції [11].

Мета статті — аналіз передумов для розрізнення та співвідношення наукових підходів та окремих методів та прийомів наукового дослідження, які можуть бути визнаними в науці або новоствореними. Показати засади структуризації наукових підходів залежно від концептуальних ідей, парадигм, принципів дослідження.

Виклад основного матеріалу. Проблема змісту методології науки завжди неоднозначна, але закономірно актуальна серед дослідників.

Аналіз досліджень проблематики підтверджує, що методологію науки, як правило, розглядають у вузькому та широкому сенсах. У широкому значенні методологія науки має на меті аналіз безпосереднього предмета науки, структури наукового знання, його динаміки, функціонування. Методологію науки в даному випадку можна роздивитись, як теорію самої науки, науку про науку. У цьому значенні методологія науки розглядає такі важливі концептуальні характеристики науки, як осмислення свого буття, своєї системи, структури, законів, категорій, функцій. Як основні розв'язувані нею проблеми називають: верифікацію наукових теорій, співвідношення наукових теорій і реальності, закономірності формування наукових теорій, приroda наукового знання, структура наукового знання, мова науки, співвідношення наукової та природної мов, стилі наукової мови. Ця саморефлексія науки — свідчення зростання ролі наукового знання у світі та самостійності науки. Можна погодитись з таким розумінням змісту методології науки. Але з огляду на гранично широке значення самого поняття необхідно було б конкретизувати його статус як, наприклад, «теоретичне осмислення теорії», як «наукове осмислення науки».

У вузькому значенні під методологією науки розуміють вчення про методи пізнання, методи дослідження, методи наукової діяльності. Однак такий підхід залишає на периферії поняття «методологія науки» вчення про наукові категорії та дефініції, вчення про предмет науки, її систему, закони, побудову наукового дослідження та інші. Класичне розуміння в історії та філософії науки методологія науки завжди трактувалася як вчення про методи.

Методи, методологія, методика — поняття, які характеризують як наукову діяльність, так і всю організацію та будь-якої людської діяльності.

Як і будь-яке наукове поняття, метод фіксувався в багатьох визначеннях дослідників: як узагальнене уявлення схеми взаємодії суб'єкта та об'єкта, як моделі діяльності, як системи правил

та регулятивних принципів вирішення завдань, як категорія свідомості, абстракція певної системи дій.

У філософії методом називають спосіб побудови та обґрунтування філософського знання. Визначення методу як такого у філософській традиції належить Р. Декарту: точні та прості правила, суворе дотримання яких завжди перешкоджає прийняттю хибного за справжнє.

Родоначальником методології вважається англійський філософ Ф. Бекон, який вперше висунув ідею озброїти науку системою методів і реалізував цю ідею в «Новому органоні» [1].

Предметом методології науки є дослідження способів обґрунтування наукового знання, що дозволяють надавати гіпотезам статусу об'єктивного знання. Для юридичних досліджень з огляду на складність державно-правових явищ методологічна спроможність є фундаментальною умовою наукової коректності та обґрунтованості результатів. Поєднання предмета та методу дослідження виділяється методологією як одна з найнеобхідніших умов успіху наукового дослідження. Досвід показує, що кожен новий період поступального розвитку науки, у тому числі й науки про право та державу, висуває підвищені вимоги до методології наукових досліджень. Метод характеризується конкретністю вибору шляху на вирішення конкретної наукової задачі.

Занурення у дослідження передбачає освоєння попереднього наукового досвіду, накопичення та аналіз знань – сформульованих раніше ідей та концепцій для генерації нового знання.

Необхідність визначення актуальних пошуків та визнання їх результатів як нового знання актуалізує пізнавальні установки, підходи та методи, що цілі спрямовують науковий пошук, у тому числі, в юриспруденції.

Юридична наука як соціальний інститут передбачає: існування спільноти вчених-юристів, які дотримуються прийнятих у цьому середовищі установок, правил та норм діяльності; відтворення діяльності у певних формах, спрямованих на генерацію нового знання, досягнення наукового результату.

Наука існує не лише як система знань, а й як соціальний інститут, який має на меті функціонування якого – генерація

нового знання та фрагментація накопиченого. Наукове пізнання — це вид діяльності з виробництва наукових знань, взятих у їх розвитку і розглянутих в соціокультурному контексті, що історично змінюється.

Питання стану будь-якої галузі соціально-гуманітарного знання, у тому числі правознавства, адресовані до точності та адекватності відображення ним соціальної реальності. Визначальним фактором їх вирішення є не тільки знання в предметній галузі, а й оволодіння методологічними засобами досліджень, оскільки освоєння наявних та створення нових фрагментів та масивів знань завжди супроводжуються застосуванням методології.

Якщо розглядати юридичну науку як накопичені та існуючі на даному витку її розвитку системні знання про право, то в її охопленні виявляються: 1) правові доктрини (концептуальне бачення права); юридична догматика, техніко-юридичні засоби та прийоми, що дозволяють працювати з нормативними правовими масивами, орієнтуватися в принципах та інститутах права, правовідносинах, способах та прийомах тлумачення права; 2) юридична практика (робота суб'єктів громадського та приватного права).

Методологія є відмінною особливістю діяльності та є невід'ємним елементом свідомості та культури дослідника.

Тим часом, у розділах, присвячених методології в дисертаціях та наукових статтях з юридичних наук, часто міститься скромна згадка про використані автором методи, без розкриття їх змісту стосовно конкретного предмета дослідження.

З позицій методології наукового дослідження важливо визначитися як з об'єктами, що підлягають освоєнню, так і із засобами пізнання, здатними охопити ці об'єкти з метою отримання достовірного та обґрунтованого наукового знання. Від вибору орієнтирів у науковому пошуку, засобів генерації та узагальнення знання, а також від комбінації, поєднання, трансформації цих методів та підходів у рамках дослідження залежить його результат, вибір методології, тобто наукових підходів та методів.

Неоднорідний характер наукової діяльності зумовлює і різноплановість застосовуваних методів та її методику, що є ме-

ханізмом реалізації методів. З допомогою конкретних методів вирішуються завдання реалізації наукових запитів у сфері науки. Наприклад, суб'єктивний метод, що використовується в гуманітарному знанні, орієнтує дослідника на вивчення особистісних, суб'єктивних форм вираження явищ дійсності, а об'єктивний метод дослідження спрямований на вивчення зовнішніх, матеріальних явищ поза їхнім ставленням до суб'єкта (аналіз творів, наукових текстів).

Дослідник сьогодні активно використовує соціологічний метод, коли будь-яке явище сприймається як соціальний, громадський феномен, соціальний інститут, форма соціальної діяльності.

Дослідження у правознавстві є винятком, підкреслюється їх «соціалізація» [8; 9].

Класичними залишаються емпіричний і теоретичний методи, розмежування та єдність яких було відзначено Г. Гегелем: емпіричний орієнтує вивчення зовнішніх властивостей явищ, їх опис, а теоретичний — метод «роздуми». Загальні закономірності наукової діяльності орієнтує вченого вивчення загального, необхідного, істотного, стійкого, а чи не одиничного, випадкового.

Актуальними залишаються взаємопов'язані логічний та історичний методи. Реальний світ завжди відображений наукою як єдність історії та логіки на противагу видимому хаосу: історичне буття має об'єктивну логіку розвитку.

Наукова діяльність зберігає актуальність методів абстрагування та ідеалізації, як засобів «конструктивізації» об'єктів пізнання з метою отримання безпосереднього об'єкта дослідження, який може бути як абстрактним, так і ідеалізованим і при цьому його властивості та ознаки не тотожні у своєму результаті, коли ознаки ідеалізованого об'єкта фіксуються у поняттях, категоріях, як результати абстракції процесу розвитку наукової ідеї.

Філософія завжди високо оцінювала значення методу як узагальненої моделі наукової діяльності. Кожна область знання зумовлює різне співвідношення методів пізнання та різні форми, прийоми, засоби реалізації.

Методологія юридичної науки — це не просто теоретичне обґрунтування існуючих методів, а керівні засади та засоби отримання знання. Вибір методології визначається тенденціями та станом розвитку науки і залежить від предмета та об'єкта дослідження, його цілей, завдань та уявлень вченого про засоби пізнання.

Усі спроби створення фрагментів нового знання приречені на невдачу за відсутності в дослідника методологічних орієнтирів.

Методологія правознавства призначена для освоєння правових процесів та явищ на основі використання комплексів філософсько-світоглядних, загальнонаукових та приватно-наукових пізнавальних засобів. Методологія права є не що інше, як загальнонауковий феномен, що поєднує всю сукупність принципів і методів пізнання (світоглядні, філософські методи пізнання, загально- та приватно-наукові поняття та методи), вироблених усіма суспільними, у тому числі, юридичними науками.

В рамках методології науки доцільно розрізняти наукові підходи та методи проведення досліджень. Науковий підхід відрізняється широтою охоплення явищ та процесів у ході дослідження, а також засобів пізнання та може включати концепції, принципи, категорії, методи, інші прийоми пізнання. Вибір наукових підходів визначає параметри дослідження.

Науковий метод — це окремий прийом, спосіб, «шлях» дослідження чи сукупність взаємозалежних дослідницьких прийомів.

Ієрархія методів та наукових підходів передбачає більш високу значущість наукових підходів у порівнянні з методами. Науковий підхід і метод дослідження можуть співвідноситися як ціле та його частина, коли метод вбудовується та органічно існує в рамках того чи іншого підходу, є його незмінною складовою. Водночас метод — самостійна категорія, яка може застосовуватися в межах різних підходів, їх концепцій та принципів.

Обґрунтування взаємозв'язку наукових підходів та методів дослідження виділяє у структурі пізнання правових явищ діалектичну, соціологічну, системну, функціональну, аксіологічну, герменевтичну та інші методологічні складові.

Методологія юридичної науки все ж таки єдина, а вже в ній можна виділити різні напрями і визначити їх як наукові підходи. Привертає увагу поділ теоретичної правової наукою саме категорій «підходи» і «методи», де автори методологічними підходами називають матеріалістичний, метафізичний, герменевтичний, антропологічний, комунікативний [4].

Розподіл інструментів досліджень на наукові підходи та методи значимо не лише для їх ідентифікації, але й для фіксації теоретико-методологічних установок та сучасних трансформацій у пізнанні правової реальності. Однак визначення підходів та методів для конкретного дослідження залишається справою вибору, переваги, теоретичного уявлення та мотивації самого дослідника в залежності від цілей та предмета наукового пошуку. У цьому питанні вибору методології вторинний стосовно предмета дослідження. Правильний вибір методології (наукових підходів та методів) визначає зміст та вектор дослідження.

Широка палітра методологічних рефлексій показує велику свободу роздумів, відмінність думок, персоніфікацію концепцій, які можуть бути відтворені за дотримання певних умов і правил.

Таким чином, необхідна визначеність: побудови методології правознавства за допомогою узгоджених дій усієї спільноти вчених-юристів; вироблення дослідниками методології у межах окремих галузей науково-юридичних знань; визначення обраної методології вченим (науковим колективом) під час проведення конкретного дослідження.

З викладеного вище можна зробити такі **висновки**.

1. З позицій методології є передумови розрізняти наукові підходи та окремі прийоми (засоби) проведення правових досліджень, як одні, так і інші можуть бути вже усталеними, визнаними науковою спільнотою або знову, що з'явилися. Такого роду методологічна визначеність передбачає консолідацію зусиль наукового юридичного співтовариства, покликаною вибудовувати систему знань у сфері для їх приросту.

2. Наукові підходи, які покликані спрямовувати пошук дослідників у певній науковій галузі, необхідно структурувати наступним чином: а) концептуальні ідеї, визначені парадигмами та накопиченою системою знань; б) принципи, якими має ке-

руватися дослідник; в) власне методи чи прийоми отримання знань.

3. Інтерпретація наукових підходів та методів застосовна до окремих галузей наукових юридичних знань.

Список використаних джерел:

1. Francis Bacon. The new Organon. Editors: Lisa Jardine, Michael Silverthorne. Cambridge University Press. 2000. URL: <https://dokumen.pub/francis-bacon-the-new-organon-0521563992-9780521563994-9780511011542.html>
2. Дамірлі М. А. Методологія порівняльно-правових досліджень. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Том 3. Загальна теорія права /редкол.: Петришин О. В. та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького; Нац. юридичний ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2017. С. 272–279. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Damirli_272-279.pdf
3. Дубов Г. О. Становлення методології юридичних досліджень. Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. Нац.ун-т ім. Тараса Шевченка. 2014. 160 с.
4. Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. За ред. М. В Цвіка, О. В Петришина. Харків: Право. 2009. С. 27–31
5. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Філософія права*. 2015. № 4. С. 33–49. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/4327/1.Kelman.pdf>
6. Кельман М. С. Юридична наука: проблеми методології. Львів. 2011. 492 с.
7. Краус Н. М. Методологія та організація наукових досліджень: навчально- методичний посібник. Полтава: Оріяна, 2012. 183 с.
8. Петришин О. В. Право як соціальне явище: особливості юридичного підходу. *Проблеми філософії права*. 2006–2007. Т. IV–V. С. 73–83.
9. Петришин, О. В. Проблеми соціалізації правової науки. *Право України*, 2010, № 4 С. 133–142.
10. Радіонова Л. О. Методологія наукових досліджень: курс лекцій. Харків :ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. 2019. 124 с.
11. Фальковський А. О. Аксиологічний підхід в методології сучасної юриспруденції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.12. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса. 2011. 216 с.
12. Федоренко В. Л. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні / наукова доповідь. НАПрН України. Київських регіональний центр. Київ: 2015. 64 с.

REFERENCES:

1. Francis Bacon. (2000). The new Organon. Editors: Lisa Jardine, Michael Silverthorne. Cambridge University Press. URL: <https://dokumen.pub/francis-bacon-the-new-organon-0521563992-9780521563994-9780511011542.html>
2. Damirli M. A. (2017). Metodolohiia porivnialno-pravovykh doslidzhen. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 volls. Voll 3. Petryshyn O. V. at alls. (Eds.). ; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho; Nats. yurydychnyi un-t im. Yaroslava Mudroho. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMMK/Damirli_272-279.pdf
3. Dubov H. O. (2014). Stanovlennia metodolohii yurydychnykh doslidzhen. Candidate's thesis : 12.00.01. Kyiv. Nats. un-t im. Tarasa Shevchenko.
4. Zahalna teoriia derzhavy i prava. Tsvik M. V., Petryshyn O. V. (Eds.) (2009). Kharkiv: Pravo.
5. Kelman M. S. (2015). Metodolohiia suchasnoho pravoznavstva: stanovlennia ta osnovni napriamy rozvytku. *Filosofia prava*. № 4. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/4327/1.Kelman.pdf>
6. Kelman M. S. (2011). Yurydychna nauka: problemy metodolohii. Lviv.
7. Kraus N. M. (2012). Metodolohiia ta orhanizatsiia naukovykh doslidzhen: navchalno- metodychnyi posibnyk. Poltava: Oriiana.
8. Petryshyn O. V. (2006-2007). Pravo yak sotsialne yavyshe: osoblyvosti yurydychnoho pidkhotu. *Problemy filosofii prava*. Volls. IV–V.
9. Petryshyn, O. V. (2010). Problemy sotsializatsii pravovoi nauky. *Pravo Ukrainy*, № 4.
10. Radionova L. O. (2019). Metodolohiia naukovykh doslidzhen: kurs lektsii. Kharkiv :KhNUMH im. O. M. Beketova.
11. Falkovskiy A. O. (2011). Aksiolohichniy pidkhid v metodolohii suchasnoi yurysprudentsii: Candidate's thesis : 12.00.12. Nats. un-t «Odes. yuryd. akad “. Odesa.
12. Fedorenko V. L. (2015). Metodolohiia suchasnykh konstytutsiino-pravovykh doslidzhen v Ukraini / naukova dopovid. NAPrN Ukrainy. Kyivskykh rehionalnyi tsentr. Kyiv.

S. M. Oleinykov

Scientific approaches and methods of research activities

Annotation. *The methodology of legal science is shown as a system of scientific approaches and methods of knowledge.*

Within the framework of the methodology of science, scientific approaches and research methods are distinguished. The scientific approach is broader in terms of coverage of phenomena and processes during research and may include

concepts, principles, categories, methods, and other methods of cognition. The choice of scientific approaches determines the parameters of the research.

The methodology of legal science is unified, and it is already possible to distinguish different directions and define them as scientific approaches.

Within the framework of the methodology of science, it is appropriate to distinguish between scientific approaches and methods of conducting research. The scientific approach is distinguished by the breadth of coverage of phenomena and processes during research, as well as means of cognition, and may include concepts, principles, categories, methods, and other methods of cognition. The choice of scientific approaches determines the parameters of the research. The scientific method is a separate technique, method, «path» of research or a set of interdependent research techniques.

The hierarchy of methods and scientific approaches assumes a higher significance of scientific approaches compared to methods. A scientific approach and a research method can be related as a whole, and its part, when the method is embedded and organically exists within the framework of one or another approach, is its invariable component. At the same time, the method is an independent category that can be applied within various approaches, their concepts and principles.

The substantiation of the relationship between scientific approaches and research methods distinguishes dialectical, sociological, systemic, functional, axiological, hermeneutic and other methodological components in the structure of knowledge of legal phenomena.

The hierarchy of methods and scientific approaches assumes a higher significance of scientific approaches compared to methods. A scientific approach and a research method can be related as a whole, and its part, when the method is embedded and organically exists within the framework of one or another approach, is its invariable component. At the same time, the method is an independent category that can be applied within various approaches, their concepts and principles.

Keywords: *law, science, legal science, methodology of legal science, scientific approach, scientific method.*

UDK 378.091.12:005

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-528>

Svitlana Serohina, Doctor of Law, Professor, Director of the Research Institute of State Construction and Local Self-Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

Inesa Kostenko, Ph. D., Scientific Associate Scientific Research Institute of the State Building and Local Self-Government of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, Fellow Researcher, University of Leicester
ORCID ID: 0000-0002-8784-5422

CONTEMPORARY STRATEGIES FOR EFFECTIVE MENTORSHIP, SUPPORT, AND MANAGEMENT IN THE ACADEMIC ENVIRONMENT

Abstract: *In an era marked by rapid transformations in higher education, the call for dynamic and responsive mentorship, support, and management strategies has become increasingly critical. This comprehensive investigation delves into the multifaceted domain of academic mentorship, unraveling contemporary approaches designed to enrich the journeys of students and faculty. Through a meticulous review of leading-edge research, the paper reveals the intricate dynamics between mentorship practices, supportive frameworks, and*

management strategies that champion inclusivity and growth. By amalgamating insights from a diverse array of studies, the research elucidates fundamental aspects of successful mentorship programs and highlights the essential role of supportive mechanisms in creating an environment ripe for academic excellence and professional growth. Furthermore, it accentuates the strategic importance of management in developing a learning ecosystem that is vibrant, adaptable, and attuned to the complexities of modern higher education. This exploration serves as a guiding beacon for educators, administrators, and policymakers striving to refine and advance the academic landscape, ensuring it remains attuned to the diverse needs of its members. Ultimately, this study stands as a testament to the transformative influence of mentorship, support, and effective management in molding the future of academic settings, offering a blueprint for cultivating resilience, engagement, and success amidst contemporary challenges.

Keywords: *mentorship, academic support, leadership, management, professional development, diversity and inclusivity*

Introduction. In the ever-evolving domain of higher education, the role of mentorship, alongside robust support and management frameworks, has emerged as a cornerstone for fostering academic excellence and professional development. This research paper embarks on a comprehensive exploration of contemporary strategies in mentorship, support, and management within academic environments, aiming to delineate their impact on the cultivation of conducive learning atmospheres that nurture growth, innovation, and well-being among students and faculty. The significance of mentorship, as outlined by B ker, Muschallik, and Pull [1], extends beyond traditional pedagogical roles, evolving into a multifaceted relationship encompassing teaching, sponsoring, and collaboration. Such a perspective underscores the complexity and richness of mentor-mentee interactions, suggesting that the efficacy of mentorship is significantly enhanced when mentors adopt diverse roles tailored to the mentees' evolving needs.

The transformational potential of mentorship is further illuminated by Blake-Beard, Shapiro, and Ingols [2], who propose a structured model for strengthening mentor-mentee dynamics through specific frames and practices. Their model not only advocates for a systematic approach to mentorship but also highlights the critical role of intentional design in fostering meaningful and effective mentoring

relationships. This approach is complemented by the insights of Cornelius, Wood, and Lai [3], who delve into the implementation and evaluation of formal academic-peer-mentoring programs, demonstrating the tangible benefits of structured peer mentorship in enhancing student engagement, academic performance, and social integration within higher education settings.

In parallel, the importance of creating supportive academic environments that facilitate learning and development is examined. ALSadoon [4] presents innovative strategies for developing effective learning environments, showcasing real-world cases where supportive educational frameworks significantly contribute to the learners' success. This perspective is echoed by Gamage, Perera, and Wijewardena [6], who emphasize the role of mentoring and coaching as pivotal learning techniques, particularly in the context of online education, where student engagement and participation are paramount for academic achievement.

Furthermore, the management of academic environments – through leadership, governance, and operational strategies – plays a crucial role in actualizing the potential of mentorship and support systems. Harding and Harrison [7], address the dynamic challenges faced by universities today, arguing for adaptive leadership and governance models that can navigate the complexities of contemporary higher education landscapes. Such adaptive strategies are essential not only for sustaining effective mentorship and support systems but also for fostering an inclusive, innovative, and responsive academic community.

Through the lens of these studies, this paper aims to weave together the threads of mentorship, support, and management strategies, offering a nuanced understanding of their interplay and collective impact on the academic environment. The exploration is grounded in the belief that the future of higher education hinges on our ability to embrace and implement these contemporary strategies, thus paving the way for a more vibrant, inclusive, and successful academic community.

Literature Review.

Mentorship in Academia: Roles and Models. The domain of mentorship within academic contexts is distinguished by an array of approaches and roles that mentors adopt, far surpassing conventional

didactic interactions. B ker, Muschallik, and Pull [1], offer a comprehensive examination of the mentorship spectrum, delineating mentors as not solely educators but also sponsors and collaborators. This perspective underscores the necessity for mentors to possess adaptability and versatility to address the diverse requirements of mentees, advocating for a strategy that transcends the simplistic, one-size-fits-all model in favor of a nuanced, relationship-centered approach. Further elaborating on this multifaceted concept of mentorship, Blake-Beard, Shapiro, and Ingols [2] present a structured framework designed to fortify mentor-mentee connections. Their model articulates specific strategies and practices for mentors to enhance the efficacy of their mentorship, accentuating the significance of intentional and strategic planning in these endeavors. This approach attests to the dynamic and systematic nature of mentorship, necessitating careful contemplation of the mentors' roles and the cultivation of particular competencies.

Peer Mentorship and Support Systems. The significance of peer mentorship and the creation of supportive learning environments have emerged as focal areas of interest. Cornelius, Wood, and Lai [3] investigate the implementation and impact of a formal academic peer-mentoring program, revealing its beneficial effects on student engagement and academic achievement. Their findings champion the integration of peer mentorship within the extensive academic support framework, highlighting its capacity to engender a sense of community and belonging amongst students.

In parallel, ALSadoon [4] explores innovative methodologies for establishing effective learning environments that enhance learner support. Through the examination of practical case studies, ALSadoon elucidates the critical role of environmental factors in either facilitating or hindering the educational journey, emphasizing the imperative for institutions to implement flexible and student-centered support mechanisms.

Mentoring for Diverse Groups and Online Contexts. The literature further addresses the unique challenges and prospects associated with mentoring diverse cohorts and within online learning scenarios. Lee, Statti, and Torres [9] scrutinize innovative mentoring practices for women in higher education, stressing the importance of acknowledging and capitalizing on the distinct experiences and hurdles encountered

by female scholars. This focus on gender underscores the essential need for mentorship programs to be inclusive and attentive to the varied backgrounds of mentee populations. Within the sphere of online education, Gamage, Perera, and Wijewardena [6] assess the function of mentoring and coaching as mechanisms to boost student engagement. Their study underlines the necessity to adapt mentorship methodologies to the online learning milieu, acknowledging the unique challenges and barriers inherent to digital platforms.

Collectively, these scholarly works contribute to an all-encompassing understanding of current mentorship practices in higher education. They illuminate the need for a multifaceted mentorship approach that recognizes the varied roles of mentors, the value of peer support, and the creation of inclusive, supportive learning ecosystems. Additionally, they highlight the challenges and opportunities introduced by the transition to online education, advocating for inventive solutions that assure effective mentorship across all learning environments. Through these scholarly contributions, it is evident that mentorship, support, and management within academia are dynamic entities that must evolve in response to the shifting landscapes of higher education and the diverse necessities of its stakeholders.

Methodology The methodology employed in this study encompasses a qualitative synthesis of judiciously selected research, aimed explicitly at scrutinizing contemporary strategies for effective mentorship, support, and management within academic contexts. This approach is intended to collate and critically evaluate findings from a broad spectrum of scholarly articles, providing a comprehensive overview of efficacious practices and innovations in the domain of academic mentorship and support systems. The qualitative synthesis seeks to fulfill two principal objectives: first, to assess varied mentorship methodologies and their outcomes within different academic environments; and second, to unearth thematic consistencies and insights imperative for the progression of mentorship practices in higher education.

Discussion The synthesis of literature and qualitative analysis within this study sheds light on the multifaceted nature of mentorship, support, and management strategies in academic settings. This discussion integrates findings to contemplate the implications for

higher education, delineating challenges, opportunities, and directions for future research.

The mentorship domain within academic contexts features a rich diversity of roles and approaches that extend beyond traditional educational interactions. B ker, Muschallik, and Pull [1] have undertaken a thorough exploration of this mentorship spectrum, identifying mentors not only as educators but also as sponsors and collaborators. This expanded view underscores the critical need for mentors to possess adaptability and versatility, enabling them to meet the diverse needs of mentees with a nuanced, relationship-centered strategy.

Further examination by B ker, Muschallik, and Pull [1] elucidates the significant impact of mentors serving as sponsors — those who broaden their mentees' social networks — on the career success of those mentees, particularly when these mentors concurrently adopt the role of educators. This dual capacity stresses the importance of mentors in not only providing knowledge and skills but also in facilitating mentees' integration within the scientific community, thereby enhancing their social capital. Conversely, collaborations between mentors and mentees on joint research projects, especially when the mentor is not the academic advisor, have been observed to negatively affect mentees' career progressions. This highlights the complex relationship between different mentorship roles and academic success, suggesting that mentorship models in academia must be flexible and adaptable to the diverse pathways to career advancement.

The diversity in mentorship roles necessitates a personalized mentorship approach, tailored to the specific needs and contexts of mentees. Blake-Beard et al. [2] propose a structured model that indicates effective mentorship requires intentional planning and the cultivation of specific competencies. This model signifies a departure from informal, ad-hoc mentorship relations towards a more deliberate and designed process, emphasizing the need for a competency-based framework in mentorship practices within academic and organizational contexts. This framework is built on four core behavioral practices:

1. Engaging in Self-Reflection: This practice is fundamental to the mentor development framework, enabling mentors to achieve a deep understanding of their emotions, behaviors, and actions. Through self-reflection, mentors can identify primary emotions and develop

strategies for emotional regulation, establishing themselves as role models and fostering emotional intelligence among their teams.

2. Participating in Standardized Assessments: Utilizing validated assessments allows mentors to evaluate and document their competencies, staying current with evolving trends and enhancing their ability to effectively manage others.

3. Building a Constellation of Peer Support: Creating a support network enables mentors to share strategies, challenges, and successes, fostering a community of learning and support where mentors can practice new skills and receive constructive feedback.

4. Asking for Feedback: Soliciting constructive criticism is essential for continual improvement, allowing mentors to refine their mentoring strategies and adapt to mentees' needs.

Integrating the insights from Becker, Muschallik, and Pull [1], the exploration of mentorship's impact within academic realms provides a nuanced understanding of the dynamics at play in fostering effective mentorship, support, and management strategies. These scholars have highlighted the vital importance of mentors acting as both sponsors and educators, revealing that this hybrid role is essential for the optimal development and success of mentees. Mentors adept at navigating these roles not only boost their mentees' academic careers but also contribute significantly to the development of a strong academic community. Such mentors play a pivotal role in integrating mentees into the scientific community, markedly enhancing their social capital and, consequently, their career trajectories. However, the complexity of mentorship relationships, especially the nuanced impacts of collaborative projects, underscores the necessity for mentorship models that are adaptable and responsive to the diverse needs and career paths of mentees.

The shift toward a more structured, competency-based mentorship model, as advocated by Blake-Beard et al. [2], aligns with these findings, underscoring the necessity for intentionality in mentorship relationships. The proposed model, anchored in self-reflection, standardized assessments, peer support, and feedback, presents a comprehensive framework for mentor development. This approach not only promotes the personal and professional growth of mentors but also equips them to more effectively guide their mentees toward success.

Participation in a developmental framework, as detailed by B ker, Muschallik, and Pull [1], offers numerous benefits for mentors, addressing their need for generativity, enhancing their reputation as talent developers, and amplifying their capacity to lead and contribute meaningfully within their organizations. Mentors report a profound sense of fulfillment from their mentorship roles, reflecting the intrinsic value of nurturing the next generation of leaders. This not only benefits mentors personally but also elevates their status and reputation within their fields and organizations, showcasing their developmental strengths and positioning them as leaders who effectively nurture talent.

However, the mentorship journey is not without its challenges. Constraints such as time, vulnerability, and competition present significant obstacles for mentors. The practice of self-reflection and engagement in developmental activities necessitates mentors to recognize their own areas for growth, which can be particularly daunting in cultures that value constant achievement and expertise. Additionally, the dynamics of giving and receiving feedback within peer mentoring relationships emphasize the importance of fostering reciprocity and understanding within these interactions, ensuring that mentors can effectively navigate these challenges.

Organizations stand to benefit immensely from the development of effective mentorship programs. As highlighted by B ker, Muschallik, and Pull [1], the role of mentorship transcends individual development, influencing organizational retention, commitment, and success. Cultivating a “mentoring culture” within organizations not only boosts job satisfaction and commitment among employees but also fosters the development of resilient, supportive networks that enhance the organization’s capacity to retain top talent. The financial and strategic advantages of reducing turnover, combined with the competitive edge gained from fostering a supportive, developmental culture, underscore the critical importance of investing in mentor development.

The findings also reveal a significant emphasis on the role of peer mentorship and supportive learning environments in enhancing academic experiences. Cornelius, Wood, and Lai [3], and ALSadoon [4] provide evidence of the positive impact of peer mentorship programs and supportive learning environments on student engagement, academic success, and a sense of community. These

elements are crucial for creating an inclusive educational atmosphere that accommodates diverse learner needs and promotes equity in academic success. Cornelius et al. [3] offer pivotal insights into the structure and efficacy of formal academic peer mentoring programs, revealing their substantial impact on enhancing student engagement, academic performance, and social integration within higher education settings. The study meticulously outlines the implementation of a peer-mentoring scheme that bridges the gap between theoretical knowledge and practical application, fostering an academic culture that values mutual learning and support among students. This peer-mentoring framework not only promotes academic excellence but also facilitates a sense of belonging and community, critical elements in the holistic development of students.

Similarly, ALSadoon [4] delves into innovative strategies for crafting effective learning environments, showcasing examples where supportive educational frameworks significantly bolster learners' success. The exploration of various case studies reveals the transformative potential of tailored learning spaces that are responsive to the unique needs and challenges of students. These environments, characterized by their adaptability and learner-centered approach, serve as catalysts for academic achievement and personal growth, emphasizing the symbiotic relationship between physical spaces and educational outcomes.

Moreover, the role of leadership and governance in enhancing academic mentorship and support systems is crucial. As highlighted by Harding and Harrison [7], the dynamic challenges confronting universities today necessitate adaptive leadership models capable of steering institutions through the complexities of modern higher education landscapes. Effective governance and leadership are instrumental in actualizing the potential of mentorship and support frameworks, ensuring that academic environments are conducive to innovation, inclusivity, and responsiveness to the evolving needs of the academic community.

Through the integration of these diverse perspectives, it becomes evident that the future of academic environments hinges on a multifaceted approach to mentorship, support, and management. The insights from B ker, Muschallik, and Pull [1] underscore the importance of mentors adopting roles beyond traditional educators,

acting as sponsors and collaborators to enhance mentees' social capital and career success. This comprehensive approach to mentorship, coupled with the establishment of supportive learning environments and adaptive leadership practices, paves the way for a vibrant, inclusive, and successful academic community.

The findings from this extensive review not only contribute to the academic discourse on mentorship but also offer practical implications for educators, administrators, and policymakers aiming to refine mentorship and support mechanisms within academic institutions. As higher education continues to navigate the challenges and opportunities presented by the contemporary landscape, the adoption of innovative mentorship strategies, supportive learning frameworks, and effective management practices will be paramount in fostering academic excellence and professional development among students and faculty alike.

This exploration underscores the transformative impact of mentorship, support, and effective management in shaping the future of academic environments. It advocates for a holistic approach that embraces the complexities of higher education, ensuring that it remains adaptable, inclusive, and responsive to the diverse needs of its constituents.

In advancing the discourse on state-of-the-art strategies for efficacious mentorship, support, and administrative practices within academic frameworks, the contributions of Gamage, Perera, and Wijewardena [6] introduce an essential perspective, particularly pertinent to the milieu of online education. Their investigation illuminates the integral role of mentoring and coaching as seminal techniques, profoundly influencing student engagement and success in digital learning contexts. The research delineates that mentors, through their adeptness in providing lucid instruction, fostering goal-directedness, and rendering ongoing feedback, enact a pivotal transformation within online learning ecosystems. Such a focus on mentors' capacity to expedite learning and propel students towards their educational goals resonates with the overarching narrative of mentorship's versatile function in academia.

Salient revelations from the work of Gamage, Perera, and Wijewardena [6] reveal a notable linkage between the effectiveness of mentorship and the amplification of student engagement in online

settings. The findings accentuate mentors' critical roles in articulating the objectives of mentoring sessions, meticulously structuring content, and extending substantial support to nurture a concentrated learning ambiance. Moreover, this research accentuates mentors' influence in prompting students to surpass their comfort zones, uncover their inherent potential, and embrace self-management strategies that are specially adapted for online learning scenarios. Both qualitative and quantitative analyses validate that efficacious mentorship catalyzes enhanced academic outcomes, with learners recognizing mentorship's paramount importance in surmounting the hurdles associated with online education.

Additionally, the inquiry underscores the formation of strong mentor-mentee relationships as an indispensable component for augmented engagement. Narratives from participants elucidate how mentoring encounters engendered deeper affiliations with faculty, introduced alternative pedagogical approaches, and forged support structures to mitigate psychological challenges such as anxiety and isolation, which are frequently magnified in digital learning environments. This insight holds particular significance in today's educational domain, increasingly dominated by virtual learning.

Incorporating pivotal insights from Lee, Statti, and Torres [9], this encompassing review further validates mentorship's critical role in endorsing diverse constituencies and enhancing the online learning journey. Their investigation into the specialized mentorship requisites of women in higher education illuminates the profound impact of mentorship on female faculty's career progression and psychosocial wellbeing. Emphasizing both traditional and pioneering mentorship modalities, Lee, Statti, and Torres advocate for mentorship practices that cater to the comprehensive development of female faculty, leveraging relational cultural theory and social learning theory to frame their analysis.

Incorporating the essential findings from Gamage, Perera, and Wijewardena [6] alongside Lee, Statti, and Torres [9], this detailed examination reaffirms the indispensable role of mentorship in fostering diverse groups and enriching the online learning experience. This unified body of research calls for a mentorship strategy that is holistic, inclusive, and attuned to the dynamic nature of higher education and the varied needs of its constituents.

Jan M. Nick and colleagues, through “Best Practices in Academic Mentoring: A Model for Excellence,” propose a methodical approach to establishing mentorship connections pivotal for faculty advancement and success. The model articulates six critical themes that form the backbone of a formal mentoring program, each aimed at promoting academic distinction, professional growth, and integration within the community.

Achieving appropriately matched dyads is identified as a cornerstone principle, highlighting the essence of aligning mentors and protégés based on shared needs, interests, and professional aspirations. The study explores diverse methods for pairing but notably underscores the crucial role of considering both mentor and protégé preferences in the matching process, thus ensuring meaningful and effective relationships.

Establishing clear mentorship purpose and goals is deemed essential for directing the mentorship trajectory. Articulating well-defined expectations and aims from the beginning of the relationship provides a common purpose, facilitating targeted efforts towards impactful growth and development.

The model emphasizes the significance of solidifying the dyad relationship through tactics such as nurturing collegiality, maintaining steady communication, exchanging reciprocal feedback, and cultivating a supportive milieu. These measures are vital for deepening the mentor-protégé connection, fostering transparent dialogue, and promoting a culture of mutual respect and empathy.

Advocating for and guiding the protégé outlines the mentor’s role in offering psychosocial backing, assisting in life-work balance, and guiding career progression. Mentors are depicted as champions, advisors, and allies, instrumental in surmounting the intricacies of academic trajectories and personal growth.

Highlighting integration of the protégé into the Academic Culture by teaching networking skills and aiding socialization accentuates the mentor’s influence in facilitating the protégé’s entry into the academic community. Such integration is crucial for the protégé’s establishment of a professional identity, active participation, and enduring success in the academic landscape.

Finally, mobilizing institutional resources points to the imperative of administrative support, the recognition of mentoring in faculty

evaluations, the implementation of mentor training programs, and the provision of release time as fundamental factors in sustaining efficient mentoring schemes. These institutional commitments are essential in crafting an environment conducive to mentoring excellence [10].

This comprehensive analysis illustrates a strategic framework for developing, executing, and assessing mentoring programs within academic settings. By adhering to these best practices, educational institutions can significantly enhance the quality of mentorship, contributing to a more vibrant, inclusive, and successful academic ecosystem. This framework advocates for an all-encompassing, considerate approach to mentorship, ensuring its continued impact in the ever-evolving domain of higher education.

Expanding upon the foundational framework offered by Jan M. Nick et al. in “Best Practices in Academic Mentoring: A Model for Excellence,” the contributions of Linda Phillips-Jones [12] in “Skills for Successful Mentoring” and Christina Seery et al. [15] in “Students as Partners in Peer Mentoring: Expectations, Experiences, and Emotions” provide invaluable insights into refining mentorship practices within academic settings. These studies illuminate the intricate competencies and emotional dynamics pivotal for cultivating enriching mentoring relationships, thereby emphasizing a multifaceted approach to mentorship that is both skill-based and emotionally attuned.

Phillips-Jones delineates essential mentoring skills such as active listening, trust-building, encouragement, goal identification, and the reality check, alongside mentor-specific competencies including capability development, inspiration, and risk management, as well as mentee-specific skills such as mentor acquisition, rapid learning, and initiative demonstration [12]. These competencies highlight the critical importance of a mentorship approach where both mentors and mentees are actively involved in a reciprocal learning process. By embedding these skills into mentoring programs, educational institutions can cultivate more meaningful and beneficial mentor-mentee interactions, thereby elevating the mentorship experience to new heights of productivity and satisfaction.

Furthermore, Seery et al. explore the emotional undertones of peer mentoring, particularly focusing on the affective labor required

to manage expectations, experiences, and emotions within these relationships [15]. Their research accentuates the need for recognizing and addressing the emotional dimensions inherent in mentorship, which have a profound impact on the psychological well-being of both mentors and mentees. Adopting a partnership model, wherein mentors and mentees collaborate and share responsibilities, can foster a more empathetic and inclusive mentoring environment. This strategy not only aids in navigating the emotional complexities of mentoring but also strengthens the community's sense of cohesion and belonging, enhancing the academic journey for all participants.

In synthesizing these additional insights with the original framework proposed by Nick et al., the following strategic enhancements emerge as critical for evolving academic mentoring practices:

- Implementing targeted training and development initiatives that focus on the specific skills outlined by Phillips-Jones can significantly amplify the efficacy of both mentors and mentees, rendering the mentoring process more dynamic and rewarding.

- Proactively addressing the emotional labor highlighted by Seery et al. is vital for maintaining nurturing and supportive mentoring relationships. Offering robust resources and support systems for mentors and mentees to manage emotional challenges is key to their collective growth and resilience.

- Championing a partnership-based approach to mentoring, as suggested by both sets of authors, encourages a more egalitarian and cooperative mentoring ecosystem. This methodology not only enhances the sense of community and belonging among students but also promotes a culture of mutual respect and shared success, contributing to the overarching well-being and achievement of the academic community.

Integrating these comprehensive strategies into the formulation, execution, and evaluation of mentoring programs empowers educational institutions to significantly refine the quality of mentorship. This enriched approach fosters a more vibrant, inclusive, and successful academic environment, assuring that mentorship continues to play a pivotal role in the continuous evolution of higher education. By supporting the development of future leaders and professionals, this holistic mentorship model ensures

a lasting impact on the academic landscape and beyond [12, 15]. **Future Directions: Advancing Mentorship, Support, and Management in Higher Education.** This study's in-depth examination and synthesis of contemporary literature underscore the imperative to evolve and enhance mentorship, support, and management strategies within the academic sector. The recommendations provided herein aim to serve as a strategic blueprint for educators, administrators, and policymakers dedicated to fostering more effective, inclusive, and resilient educational landscapes.

Diversification of Mentorship Models. Innovative Mentorship Approaches: Inspired by the innovative perspectives of Ezimma et al. [5] and Hussain et al. [8], it is recommended that educational institutions embrace and implement cutting-edge mentorship models that extend beyond conventional frameworks. This entails the incorporation of technology-driven platforms for remote mentoring, the establishment of group mentorship programs to harness collective expertise, and the formation of interdisciplinary mentoring networks to provide a rich tapestry of perspectives and experiences, thus enriching the mentorship journey for all involved.

Structured Mentorship Training: Reflecting on the competencies delineated by Phillips-Jones [12] and the intricate nature of emotional labor as discussed by Seery et al. [15], there is a critical need for the design and implementation of comprehensive mentorship training programs. These initiatives should aim to refine and enhance the specific skills of mentors and mentees, address the multifaceted emotional aspects of mentoring relationships, and advocate for a collaborative, partnership-based approach to mentoring, thereby fostering a culture of mutual growth and development.

Enhancement of Supportive Infrastructures. Comprehensive Support Frameworks: Echoing Nowell's [11] call to action, the development of all-encompassing support frameworks is essential for addressing the academic and psychosocial needs of students and faculty. These frameworks should offer widespread access to mental health services, career counseling, and academic support resources, tailored to meet the diverse requirements of the academic populace, thereby nurturing a supportive and inclusive educational environment.

Peer Support Initiatives: The implementation of peer support initiatives, as exemplified by the work of Queiruga-Dios et al. [13],

plays a pivotal role in cultivating a sense of belonging and community within academic settings. Such initiatives are instrumental in promoting collaborative learning experiences, facilitating social integration, and offering emotional support, thus enhancing the overall academic and social well-being of students and faculty.

Fortification of Management Strategies. Adaptive Leadership and Governance: In response to the contemporary challenges outlined by Harding and Harrison [7], the adoption of adaptive leadership and governance models is of paramount importance. These models should be equipped to adeptly navigate the intricacies of the modern higher education landscape, fostering a culture of innovation, inclusivity, and community within academic institutions.

Recognition and Reward Systems: Building upon the insights of Sargent and Rienties [14], it is imperative for institutions to implement systems of recognition and rewards that honor the contributions of mentors, support personnel, and leaders. Such systems are vital for motivating ongoing dedication to excellence, innovation, and the cultivation of academic achievement.

Potential Challenges and Considerations. While the adoption of these recommendations promises to significantly augment mentorship, support, and management within academic spheres, it is crucial to recognize and address potential challenges:

- **Resource Allocation:** The expansion and diversification of mentorship models and supportive infrastructures necessitate the judicious allocation of resources, including financial investment, personnel, and time. Strategic resource management is essential to ensure the long-term viability and effectiveness of these initiatives.

- **Cultural Adaptation:** The introduction of innovative mentorship and management practices may require substantial cultural adjustments within institutions. Navigating these changes demands proactive strategies to overcome resistance, foster stakeholder engagement, and cultivate an environment receptive to innovation.

- **Impact Assessment:** The continuous evaluation of the efficacy of new mentorship, support, and management strategies is indispensable. The development of comprehensive assessment tools and metrics is crucial for measuring their impact on academic success and the well-being of the academic community, facilitating iterative improvements.

In summation, the realization of these recommendations and the successful navigation of associated challenges necessitate a collaborative effort from all stakeholders within the academic ecosystem. Commitment to flexibility, inclusivity, and a comprehensive understanding of the multifaceted needs of the academic community will be instrumental in shaping a more dynamic, inclusive, and thriving academic environment for future generations.

Conclusion. This research navigates the complex interplay of mentorship, support, and management within the academic environment, offering a panoramic view of the current landscape and pathways for future enhancement. By drawing upon a rich tapestry of studies, this investigation has illuminated the critical role of innovative mentorship models, robust support systems, and adaptive management strategies in fostering academic excellence and professional development. The synthesis of insights from the literature underscores a pressing need for higher education institutions to adopt a holistic and forward-thinking approach to mentorship, one that is inclusive, diverse, and responsive to the evolving needs of the academic community.

The recommendations presented aim to catalyze a transformation in academic environments, advocating for the integration of technology in mentorship, the establishment of comprehensive support frameworks, and the adoption of adaptive leadership models. These strategic directions, while promising, are accompanied by challenges related to resource allocation, cultural shifts, and the measurement of impact, necessitating a collaborative and strategic response from all educational stakeholders.

As the academic landscape continues to evolve, the importance of mentorship, support, and management in shaping the future of higher education cannot be overstated. This study contributes to the broader conversation on enhancing the academic journey for students and faculty alike, serving as a foundation for future research and practice in this critical area. It is a call to action for educators, administrators, and policymakers to engage in continuous dialogue and innovation, ensuring that the academic environment remains a vibrant, inclusive, and nurturing space for all.

Through the lens of this research, the future of higher education appears both challenging and bright. By embracing the strategies and

considerations outlined, the academic community can move toward a future where mentorship, support, and management not only coexist but thrive together, sculpting an academic landscape that is resilient, engaging, and successful. It is within this evolving environment that the next generation of scholars, leaders, and professionals will emerge, ready to face the complexities of the world with confidence, creativity, and a deep sense of community.

References:

1. Bäker, A., Muschallik, J., & Pull, K. (2018). Successful mentors in academia: Are they teachers, sponsors and/or collaborators? *Studies in Higher Education*, 45 (2), 1–13. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1544235>
2. Blake-Beard, S., Shapiro, M., & Ingols, C. (2021). A model for strengthening mentors: Frames and practices. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18 (12), 6465. <https://doi.org/10.3390/ijerph18126465>
3. Cornelius, V., Wood, L., & Lai, J. (2016). Implementation and evaluation of a formal academic-peer-mentoring programme in higher education. *Active Learning in Higher Education*, 17, 193–205. <https://doi.org/10.1177/1469787416654796>
4. Dr. Ghossoon, M. W. ALSadoon (2017). New strategies to develop effective learning environments that support learners: Real practical cases. *World Journal of Research and Review (WJRR)*, 5 (2), 25–28. https://www.wjrr.org/download_data/WJRR0502034.pdf
5. Ezimma, N., Okoli, I. E. N., Peace, N., & Adani, N. (2021). Mentoring: The way to academic excellence. <https://doi.org/10.31014/aior.1993.04.01.180>
6. Gamage, K. A. A., Perera, D. A. S., & Wijewardena, M. A. D. N. (2021). Mentoring and coaching as a learning technique in higher education: The impact of learning context on student engagement in online learning. *Educational Sciences*, 11, 574. <https://doi.org/10.3390/educsci11100574>
7. Harding, S., & Harrison, R. (2015). Changing times, changing universities: Leadership, governance and management in a dynamic environment. *International Journal of Chinese Education*, 4 (1), 5–27. <https://doi.org/10.1163/22125868-12340042>
8. Hussain, S. S., Tirmizi, S. M. A., Shahid, W., & Hussain, M. (2021). An innovative mentorship behavior model imperative for sustainable higher education. <https://www.researchgate.net/publication/351868630>
9. Lee, A., Statti, A. C., & Torres, K. (2021). Innovative approaches to traditional mentoring practices of women in higher education. In *Research Anthology on Challenges for Women in Leadership Roles* (Ch. 037). <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-8592-4.ch037>

10. Nick, J. M., Delahoyde, T. M., Del Prato, D., Mitchell, C., Ortiz, J., Ottley, C., Young, P., Cannon, S. B., Lasater, K., & Reising, D. (2012). Best practices in academic mentoring: A model for excellence. *Nursing Research and Practice*, 2012, 937906. <https://doi.org/10.1155/2012/937906>
11. Nowell, L. S. (2022). Beyond tradition: Innovative mentorship models for higher education. *Papers on Postsecondary Learning and Teaching*, 5, 1–8. <https://doi.org/10.11575/pplt.v5i>
12. Phillips-Jones, L. (2003). Skills for successful mentoring: Competencies of outstanding mentors and mentees. https://my.lerner.udel.edu/wp-content/uploads/Skills_for_Successful_Mentoring.pdf
13. Queiruga-Dios, M., Perez-Araujo, A., & Romero de vila-Arias, C. (2023). Improvement of individual learning with mentoring programs for first-year undergraduate students. *Frontiers in Psychology*, 14. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1046999>
14. Sargent, J., & Rienties, B. (2022). Unpacking effective mentorship practices for early career academics: A mixed-methods study. *International Journal of Mentoring and Coaching in Education*, 11 (2), 232–244. <https://doi.org/10.1108/IJMCE-05-2021-0060>
15. Seery, C., Andres, A., Moore-Cherry, N., et al. (2021). Students as partners in peer mentoring: Expectations, experiences and emotions. *Innovations in Higher Education*, 46, 663–681. <https://doi.org/10.1007/s10755-021-09556-8>

Список використаних джерел:

1. Бекер, А., Мушалік, Я., та Пулл, К. (2018). Успішні наставники в академічних колах: Чи є вони викладачами, спонсорами та/або співробітниками? *Дослідження у вищій освіті*, 45 (2), 1–13. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1544235>
2. Блейк-Борд, С., Шاپіро, М. та Інгольс, К. (2021). Модель для посилення наставників: Рамки та практика. *Міжнародний журнал досліджень навколишнього середовища та громадського здоров'я*, 18 (12), 6465. <https://doi.org/10.3390/ijerph18126465>
3. Корнеліус, В., Вуд, Л. та Лай, Д. (2016). Впровадження та оцінка формальної програми академічного наставництва у вищій освіті. *Активне навчання у вищій освіті*, 17, 193–205. <https://doi.org/10.1177/1469787416654796>
4. Д-р Ghossoon, M. W. ALSadoon (2017). Нові стратегії розвитку ефективних навчальних середовищ, які підтримують учнів: Реальні практичні кейси. *World Journal of Research and Review (WJRR)*, 5 (2), 25–28. https://www.wjrr.org/download_data/WJRR0502034.pdf

5. Езімма, Н., Околі, І. Е. Н., Мир, Н. та Адані, Н. (2021). Наставництво: Шлях до академічної досконалості. <https://doi.org/10.31014/aior.1993.04.01.180>
6. Gamage, K. A. A., Perera, D. A. S., & Wijewardena, M. A. D. N. (2021). Наставництво та коучинг як методи навчання у вищій освіті: Вплив контексту навчання на залучення студентів до онлайн-навчання. *Освітні науки*, 11, 574. <https://doi.org/10.3390/educsci11100574>
7. Хардінг, С. та Гаррісон, Р. (2015). Змінюються часи, змінюються університети: Лідерство, управління та менеджмент у динамічному середовищі. *Міжнародний журнал китайської освіти*, 4 (1), 5–27. <https://doi.org/10.1163/22125868-12340042>
8. Хусейн, С. С., Тірмізі, С. М. А., Шахід, В., & Хусейн, М. (2021). Інноваційна модель поведінки наставництва, необхідна для сталої вищої освіти. <https://www.researchgate.net/publication/351868630>
9. Lee, A., Statti, A. C., & Torres, K. (2021). Інноваційні підходи до традиційних практик наставництва жінок у вищій освіті. В Антологія досліджень щодо викликів для жінок на керівних посадах (Ч. 037). <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-8592-4.ch037>
10. Нік, Д. М., Делахойд, Т. М., Дель Прато, Д., Мітчелл, К., Ортіс, Д., Оттлі, К., Янг, П., Кеннон, С. Б., Ласатер, К., та Райзинг, Д. (2012). Кращі практики академічного наставництва: Модель досконалості. *Медсестринські дослідження і практика*, 2012, 937906. <https://doi.org/10.1155/2012/937906>
11. Nowell, L. S. (2022). За межами традицій: Інноваційні моделі наставництва у вищій освіті. *Papers on Postsecondary Learning and Teaching*, 5, 1–8. <https://doi.org/10.11575/pplt.v5i>
12. Філіпс-Джонс, Л. (2003). Навички для успішного наставництва: Компетенції видатних наставників і підопічних. https://my.lerner.udel.edu/wp-content/uploads/Skills_for_Sucessful_Mentoring.pdf
13. Queiruga-Dios, M., Perez-Araujo, A., & Romero de vila-Arias, C. (2023). Покращення індивідуального навчання за допомогою програм наставництва для студентів першого курсу бакалаврату. *Frontiers in Psychology*, 14. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1046999>
14. Сарджент, Д., та Рентіс, Б. (2022). Розкриття ефективних практик наставництва для науковців на початку кар'єри: Дослідження зі змішаними методами. *Міжнародний журнал наставництва та коучингу в освіті*, 11 (2), 232–244. <https://doi.org/10.1108/IJMCE-05-2021-0060>
15. Сірі, К., Андрес, А., Мур-Черрі, Н. та ін. (2021). Учні як партнери у наставництві однолітків: Очікування, досвід та емоції. *Інновації у вищій освіті*, 46, 663–681. <https://doi.org/10.1007/s10755-021-09556-8>

Світлана Серьогіна, Інеса Костенко

Сучасні стратегії ефективного наставництва, підтримки та управління в академічному середовищі

***Анотація.** У мінливому ландшафті вищої освіти, де традиційні парадигми постійно піддаються сумнівам і переосмислюються, потреба в інноваційних стратегіях наставництва, підтримки та управління ще ніколи не була такою гострою, як зараз. У цьому дослідженні представлено ретельне вивчення сучасних стратегій, які є ключовими для розвитку ефективного наставництва, надійних систем підтримки та динамічного управління в академічних установах. Завдяки широкому огляду найсучасніших досліджень, це дослідження ретельно вивчає тонкий взаємозв'язок між практиками менторства, системами підтримки та управлінськими стратегіями, кожен з яких є наріжним каменем для формування процвітаючої академічної спільноти.*

Дослідження підкреслює вирішальну роль менторства не лише у передачі знань, але й у сприянні професійному зростанню та особистісному розвитку як студентів, так і професорсько-викладацького складу. Воно заглиблюється в різні виміри наставництва, включаючи наставництво з боку колег, міждисциплінарне наставництво та наставництво з використанням технологій, розкриваючи безліч способів, як ці підходи можуть бути адаптовані для задоволення різноманітних потреб академічної спільноти. Спираючись на широкий спектр досліджень, у документі підкреслюється важливість прийняття гнучких та інклюзивних моделей наставництва, які відповідають мінливій демографічній ситуації та очікуванням сучасних студентів і викладачів.

Крім того, дослідження підкреслює важливість комплексних систем підтримки, які виходять за рамки академічного наставництва і включають психологічне благополуччя, профорієнтацію та розбудову громад. У дослідженні наведено успішні приклади закладів, які впровадили цілісні системи підтримки, що демонструють позитивний вплив на залученість, утримання та успішність студентів. Дослідження доводить необхідність створення сприятливого середовища, яке реагує на виклики психічного здоров'я, цифрової грамотності та інтеграції іноземних і маргіналізованих студентів, покращуючи таким чином загальний освітній досвід

Крім того, у документі розглядається важливий аспект управління у вищій освіті, пропадаються адаптивні моделі лідерства та управління,

які здатні спрямовувати заклади через складнощі сучасного глобального освітнього ландшафту. У ньому досліджується роль стратегічного планування, розробки політики та розподілу ресурсів у розбудові життєздатних академічних інституцій, готових відповідати на виклики технологічного прогресу, мінливих ринкових вимог та глобальної конкуренції. У дослідженні стверджується, що ефективні управлінські практики, підкріплені принципами прозорості, інклюзивності та інноваційності, мають важливе значення для створення академічного середовища, сприятливого для навчання, досліджень та залучення громадськості.

Інтегруючи ідеї з широкого спектру наукових праць, це дослідження не лише проливає світло на ключові елементи, що лежать в основі успішного менторства, підтримки та управління у вищій освіті, а й пропонує далекоглядний погляд на майбутнє цих практик. Воно закликає освітян, адміністраторів і політиків до узгоджених зусиль, спрямованих на прийняття змін, сприяння співпраці та інвестування в розробку стратегій, які є інклюзивними, різноманітними та відповідають потребам усіх зацікавлених сторін.

Отже, це дослідження представляє переконливий наратив про трансформаційний потенціал сучасних стратегій наставництва, підтримки та управління в академічному середовищі. Воно слугує чітким закликом до закладів вищої освіти переоцінити та оживити свої підходи до наставництва, підтримки та управління, щоб забезпечити їх відповідність прагненням та викликам 21 століття. Завдяки цьому дослідженню дослідження пропонує комплексний план розвитку академічного ландшафту, що характеризується стійкістю, залученістю та успіхом, тим самим роблячи значний внесок у поточний дискурс про майбутнє вищої освіти.

Ключові слова: наставництво, академічна підтримка, лідерство, управління, професійний розвиток, різноманітність та інклюзивність

ЗМІСТ

Гетьман Є. А., Шаповал Р. В., Гетьман К. О.	
Особливості Акціонерного Товариства «Українська Залізниця» як платника податку на прибуток підприємств.....	11
Кучерявенко М. П.	
Узгодження податкового регулювання на межі чинного законодавства, юрисдикційних критеріїв та викладання податково-правових дисциплін	28
Рабінович П. М.	
Вітчизняне правознавство: деякі тенденції розвитку	40
Максимов С. І.	
Верховенство права у концептуальному та інституційному вимірах	51
Барабаш Ю. Г.	
Система демократичного управління в Україні в умовах російської агресії	71
Зозуля О. І.	
Забезпечення дотримання народними депутатами України правил етичної поведінки (за проектом Етичного кодексу).....	86
Серьогіна С. Г.	
Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану та відбудови України	106
Бодрова І. І.	
Муніципально-правова політика України в умовах воєнного стану	123
Лялюк О. Ю.	
Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності України.....	137
Петришина М. О.	
Проблеми формування муніципально-правової політики як однієї з ключових передумов післявоєнного відновлення України	150

Болдирєв С. В., Стешенко Т. В., Овчаренко В. С.	
Делегування повноважень органам місцевого самоврядування: проблеми реалізації на практиці.....	164
Гаращук І. В.	
Засідання постійних комісій місцевих рад як організаційна форма їх діяльності	187
Чиркін А. С.	
Щодо форм громадського контролю за органами місцевого самоврядування	201
Murtishcheva A. O.	
The concept and principles of «good governance» : ukrainian and foreign approaches to understanding	211
Petryshyn O. O., Rahulina K. A.	
Assessing Ukraine's progress towards European integration amidst military Hostilities : accomplishments and impediments	221
Mucomela I. V.	
The evolutionary development and role of the right to information in the information society	236
Чалабієва М. Р.	
Реалізація конституційних цифрових прав в межах Адміністративної реформи	250
Політанський В. С.	
Практика законодавчого закріплення електронного цифрового підпису в процесі здійснення публічного управління та впровадження цифрових технологій	262
Яковюк І. В., Трагнюк О. Я., Щокін Ю. В.	
Деякі доктринальні підходи до визначення поняття екоциду у міжнародному праві	276
Мерник А. М.	
Проблемні питання визначення моменту виникнення права на життя людини.....	294
Гончаров В. В.	
Дискримінація і звинувачення жертви у світлі натуралістичної теорії моралі Пітера Стросона.....	307
Жук Н. А.	
Інклюзивний капіталізм як феномен глобальної політико-правової дійсності : загальна характеристика	316

Салливан-Приходько О. В., Руднєва О. М.

Суб'єкти приватного права в системі глобального управління економіко-правовими реформами 338

Смичок Є. М., Брояков С. В.

Українці із захищеним статусом «S» та їх податково-резидентський статус : підходи у Швейцарії..... 356

Костенко І. В.

Legal disputes and gaps in the context of space and security legislation of Ukraine 363

Трибуна молодого вченого

Вольвач Б. В.

Модель правової політики у сфері місцевого самоврядування, аналіз типових взаємозв'язків 382

Чемсак Ю. В.

Виборчий кодекс України: передумови прийняття та практика застосування 394

Науменко А. В.

Проблемні питання доступності електронного урядування та шляхи їх вирішення 405

Чиркін С. М.

«Принцип судової поваги» в механізмі судового захисту соціальних прав..... 420

Битяк О. В.

Презумція невинуватості у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі 443

Наукові дискусії

Венгер В. М.

Конституційні передумови для інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб..... 458

Бойко С. Ю.

Конституційні засади процедури промульгації законів :
порівняльний аспект..... 474

Безсонова М. В.

Юридичні наслідки ухвалення рішень міжнародними
правозахисними Інституціями 486

Головащенко О. С.

Роль держави у забезпеченні розвитку волонтерських
організацій 504

Олейников С. М.

Наукові підходи та методи досліджень в науково
дослідній діяльності..... 517

Kostenko I., Serohina S.

Contemporary Strategies for Effective Mentorship,
Support, and Management in the Academic
Environment 528

CONTENTS

<i>Hetman Ye. A., Shapoval R. V., Hetman K. O.</i>	
Features of the Joint Stock Company «Ukrainian railways» as a Taxpayer of Enterprise Income Tax.....	11
<i>Kucheriavenko M. P.</i>	
Harmonization of Tax Regulation Within the Framework of Current Legislation, Jurisdictional Criteria and Teaching of Tax and Legal Disciplines.....	28
<i>Rabinovych P. M.</i>	
Domestic Jurisprudence: Notable Trends in Development....	40
<i>Maksymov S. I.</i>	
Rule of Law in Conceptual and Institutional Dimensions.....	51
<i>Barabash Yu. H.</i>	
The System of Democratic Governance in Ukraine in the Context of Russian Aggression.....	71
<i>Zozulia O. I.</i>	
Ensuring Compliance by People's Deputies of Ukraine with the Rules of Ethical Behavior (According to the Draft Code of Ethics)	86
<i>Serohina S. H.</i>	
Local Self-Government Under Martial Law and in the Context of Ukraine's Post-War Recovery	106
<i>Bodrova I. I.</i>	
Municipal Legal Policy of Ukraine Under Martial Law.....	123
<i>Lialiuk O. Yu.</i>	
Problems of Functioning of Local Government Bodies as Subjects of Ensuring National Security and Territorial Integrity of Ukraine	137
<i>Petryshyna M. O.</i>	
Problems of the Formation of Municipal Legal Policy as One of the Key Premises for the Post-War Renovation of Ukraine.....	150
<i>Boldyriev S. V., Steshenko T. V., Ovcharenko V. S.</i>	
Delegation of Authority: Problems of Implementation in practice	164

Harashchuk I. V.

Meeting of Standing Committees of the Local councils
as an Organizational Form of Activity 187

Chyrkin A. S.

On the Forms of Public Control over Local Self-
Government 201

Murtishcheva A. O.

The Concept and Principles of «Good Governance» :
Ukrainian and Foreign Approaches to Understanding 211

Petryshyn O. O., Rahulina K. A.

Assessing Ukraine's Progress Towards European Integration
Amidst Military Hostilities: Accomplishments and
Impediments 221

Mukomela I. V.

The Evolutionary Development and Role of the Right
to Information in the Information Society 236

Chalabiieva M. R.

Implementation of Constitutional Digital Rights within
Administrative Reform 250

Politanskyi V. S.

Practice of Legislative Consolidation of Electronic Digital
Signature in the Process of Performing Public Administration
and Implementation of Digital Technologies 262

Yakoviuk I. V., Tragniuk O. Ya., Shchokin Y. V.

Some Doctrinal Approaches to the Definition of Ecocide
in International Law 276

Mernyk A. M.

Problem Questions of Definition the Moment of the
Emergence of the Right to Human Life 294

Honcharov V. V.

Discrimination and Blaming the Victim in the Light
of Peter Strawson's Naturalistic Theory of Morality 307

Zhuk N. A.

Inclusive Capitalism as Phenomenon of Global Political
and Legal Reality: General Description 316

<i>Sullivan-Prykhodko O. V, Rudnieva O. N.</i>	
Subjects of Private Law in the System of Global Management of Economic and Legal Reforms.....	338
<i>Smychok Ye. M., Broiakov S. V.</i>	
Ukrainians with Protection Status «S» and Their Tax Residency: Approaches in Switzerland.....	356
<i>Kostenko I. V.</i>	
Legal Disputes and Gaps in the Context of Space and Security Legislation of Ukraine	363

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

<i>Volvach B. V.</i>	
Model of Legal Policy in the Field of Local Self- Government, Analysis of Typical Relationships	382
<i>Chemsak Yu. V.</i>	
Election Code of Ukraine: Prerequisites for Adoption and Practice of Using	394
<i>Naumenko A. V.</i>	
Problematic Issues of E-government Availability and Ways to Solve Them	405
<i>Chyrkin S. M.</i>	
«The Principle of Judicial Deference» in the Mechanism of Social Rights Judicial Protection.....	420
<i>Bytiak O. V.</i>	
Presumption of Innocence in Cases of Administrative Offense in the Field of Traffic Safety, Recorded in the Automatic Mode.....	443

SCIENTIFIC DISCUSSIONS

<i>Venher V. M.</i>	
Constitutional Prerequisites for Institutional Reform of the Deposit Guarantee System.....	458

Boyko S. Yu.

Constitutional Principles of Promulgation of Laws: Comparative Aspect	474
--	-----

Bezsonova M. V.

Legal Consequences of Decisions by International Human Rights Institutions	486
---	-----

Holovashchenko O. S.

State Participation in Ensuring the Development of Volunteer Organizations	504
---	-----

Oleinykov S. M.

Scientific Approaches and Methods of Research Activities	517
---	-----

Serohina S. H., Kostenko I. V.

Contemporary Strategies for Effective Mentorship, Support, and Management in the Academic Environment	528
---	-----

Відповідальна за випуск *І. І. Бодрова*
Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 17470-6220 ПР від 18.11.2010

Підписано до друку 29.05.2023.
Формат 84×108/32. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 29,3. Обл.-вид. арк. 30. Тираж 100 прим.
Вид. № 3295

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії
правових наук України,
вул. Чернишевська, 80, Харків, 61002, Україна
Тел. (057) 700-36-69
E-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Сайт: <https://dbms.institute>

Видавець — Видавництво «Право» Національної академії
правових наук України та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80-А, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53

Сайт: <https://pravo-izdat.com.ua>

E-mail для авторів: verстка@pravo-izdat.com.ua

E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлювач — ТОВ «ПРОМАРТ»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. (057) 717-25-44

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 5748 від 06.11.2017